

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**DAISY APARECIDA BARRETTA**

O PODER LEGISLATIVO E A QUESTÃO DEMOCRÁTICA:  
Autoritarismo furtivo no Golpe de 2016

SÃO PAULO

2023

Daisy Aparecida Barretta

**O PODER LEGISLATIVO E A QUESTÃO DEMOCRÁTICA:  
Autoritarismo furtivo no Golpe de 2016**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Ma. Giovanna Migliori Semeraro

São Paulo

2023

## Ficha Catalográfica

B274p	<p>BARRETTA, Daisy Aparecida.</p> <p>O Poder Legislativo e a questão democrática: autoritarismo furtivo no Golpe de 2016/ Daisy Aparecida Barretta. – São Paulo: FLACSO/FPA, 2023.</p> <p>202f: il.</p> <p>Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.</p> <p>Orientadora: Profa. Ma. Giovanna Migliori Semeraro</p> <p>Bibliografía:</p> <p>1. Poder Legislativo. 2. Democracia. 3. Autoritarismo. 4. Política e Governo. 5. Impedimento Dilma Rousseff. I. Título.</p>
-------	---

Daisy Aparecida Barretta

**O PODER LEGISLATIVO E A QUESTÃO DEMOCRÁTICA:  
Autoritarismo furtivo no Golpe de 2016**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 6 de setembro de 2023.

---

Profa. Ma. Giovanna Migliori Semeraro  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profa. Dra. Salete Valesan Camba  
FLACSO Brasil

---

Profa. Dra. Rosemary Segurado  
PUC-SP

## AGRADECIMENTOS

Consumada a ruptura institucional em 2016, a realidade se apresentou tão insuportavelmente ignóbil que, passados os primeiros tempos de espanto, fui tomada por uma profunda inquietação intelectual, impelida a buscar saberes sobre o incognoscível. Foi assim que cheguei à FLACSO. Em nome da professora Cléo Tibiriçá, registro o meu mais profundo agradecimento às professoras e aos professores e deixo o meu abraço mais fraterno.

Sou gratíssima à professora Giovanna Migliori Semeraro, minha orientadora, por sua generosidade em receber meu projeto e por seu firme apoio que me levou adiante e guiou sua conclusão. Nos momentos mais difíceis, suas sugestões preciosas reacenderam meu ânimo, iluminaram meu caminho e elevaram a qualidade dessa pesquisa.

Às professoras Salete Valesan Camba, Rosemary Segurado e Josemeire Alves, agradeço por aceitarem participar da banca, minha honra e meu especial privilégio.

Agradeço aos quadros de governo dos mandatos de Lula e Dilma. Por 13 anos pudemos compartilhar conhecimento, experiência e solidariedade. Juntos, soubemos festejar cada avanço democrático e social, assim como, em uníssono, derramamos nossas lágrimas pelo retrocesso institucional.

À minha equipe no Senado Federal, serei eternamente grata pelo empenho e disposição de operar a resistência por meio do trabalho árduo e sempre atento de organizar e sistematizar o legado dos governos do PT e o desmonte do Estado e de Políticas Públicas que sucedeu o Golpe de 2016.

À família, às amigas e aos amores, lamento as ausências prolongadas e celebro cada minuto que pudemos estar juntos.

*As mulheres brasileiras têm sido, neste período, um esteio fundamental para minha resistência. Me cobriram de flores e me protegeram com sua solidariedade. Parceiras incansáveis de uma batalha em que a misoginia e o preconceito mostraram suas garras, as brasileiras expressaram, neste combate pela democracia e pelos direitos, sua força e resiliência. Bravas mulheres brasileiras, que tenho a honra e o dever de representar como primeira mulher Presidenta do Brasil.*

Dilma Vana Rousseff  
Pronunciamento de defesa  
Plenário do Senado Federal  
29 de agosto de 2016

Aos meus meninos, Kuarahy e Tom.  
Aos meninos que também são meus, Bruno e Miguel.  
E à pequena Helena.

## RESUMO

A crise institucional que marcou o período recente no Brasil tem por epicentro o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. O processo de afastamento, por crime de responsabilidade não comprovado no mundo dos fatos, surge de um movimento articulado por dentro das instituições, regido pelo Congresso Nacional. À Dilma foi negado um julgamento imparcial, com base no mérito da denúncia, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal na condição de órgão judiciário. Parlamentares admitiam a integridade da presidenta e postulavam seu impedimento pelo “conjunto da obra”, argumento sem previsão constitucional. O arbítrio que marca o acontecimento se manifesta na dificuldade de responder à população, com precisão e clareza, os crimes por ela cometidos no exercício do mandato que resultaram a medida extrema de interditar seu governo, restando um espectro de crime levado a público com o nome fantasia de “pedaladas fiscais”. Como a instituição chegou a esse estado de coisas? Como dispositivos legais concorreram para consumir o impeachment ilegal de Dilma Rousseff? Desvelar tais fenômenos são os desafios que motivaram essa pesquisa. A questão central é dedicada a investigar a falha estrutural do sistema parlamentar que permitiu tal desfecho e identificar sua relação com a falha estrutural do sistema político. Considerando a premissa inescapável de que se tratou de uma ruptura institucional, esta pesquisa se concentrou em conhecer os pressupostos, conceitos e instrumentos envolvidos na dinâmica do golpe e os seus protagonistas. Com base em pesquisa bibliográfica e documental realizada em diálogo com autores referenciais, perpassamos a estrutura autoritária da sociedade brasileira; o marco legal da atuação parlamentar; e a gênese do processo na Câmara e no Senado. A hipótese central, pautada pela persistência do autoritarismo nas instituições, confirma-se: o Poder Legislativo como tribunal de exceção atuou no cerne do autoritarismo furtivo, conceito que define a ação deliberada de mudar gradativamente o funcionamento normal da institucionalidade nas democracias liberais, até materializar mudanças estruturais. No caso brasileiro, a atuação autoritária do núcleo do golpe foi determinada a impor ao país sua agenda radicalmente neoliberal. A negligência dos órgãos de controle interno do Parlamento ante os desvios de poder, surge como falha estrutural do sistema legislativo. E que interage com a falha estrutural do sistema político, com base na democracia representativa de caráter eleitoral.

Palavras-chave: 1. Poder Legislativo. 2. Democracia. 3. Autoritarismo. 4. Política e Governo. 5. Impedimento Dilma Rousseff.



## ABSTRACT

The severe institutional crisis that marked the recent period in Brazil has its epicenter in the impeachment of President Dilma Rousseff in 2016. The process of removal, based on unproven charges of wrongdoing, emerged from a coordinated movement within the institutions, governed by the National Congress. Dilma was denied a fair trial based on the merits of the accusation, both in the Chamber of Deputies and in the Federal Senate acting as a judicial body. Lawmakers acknowledged the integrity of the president and advocated for her removal based on the "whole picture" argument, which lacks a constitutional provision. The arbitrariness inherent in the event is evident in the challenge of precisely and clearly addressing the crimes she allegedly committed while in office, leading to the extreme measure of suspending her government, leaving a spectrum of wrongdoing publicly known as "fiscal pedalings." How did the institution reach this state of degeneration? How did legal mechanisms contribute to the illegal impeachment of Dilma Rousseff? Uncovering such phenomena is one of the challenges that motivated this research. The central question is dedicated to investigating the structural flaw in the parliamentary system that allowed this outcome and identifying its connection to the structural flaw in the political system. Considering the inescapable premise of an institutional rupture, this research focused on understanding the assumptions, concepts, and instruments involved in the dynamics of the coup and its protagonists. Based on bibliographic and documentary research conducted in dialogue with reference authors, we explore the authoritarian structure of Brazilian society; the legal framework of parliamentary action; and the genesis of the process in the Chamber and the Senate. The central hypothesis, rooted in the persistence of authoritarianism within institutions, is confirmed: the Legislative, acting as an exceptional court, operated at the core of the concept of covert authoritarianism, deliberately working to gradually alter the normal functioning of institutional norms in liberal democracies, ultimately materializing structural changes. In the Brazilian case, this was driven by the core of the coup to impose a radically neoliberal agenda on the country. The negligence of internal control organs in Parliament in the face of abuses of power emerges as a structural flaw in the legislative system. This flaw interacts with the structural flaw in the political system, based on representative democracy of an electoral nature.

Keywords: 1. Legislative. 2. Democracy. 3. Authoritarianism. 4. Politics and Government. 5. Dilma Rousseff's Impeachment.

## SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advogado-Geral da União
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação da Leis do Trabalho
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito
DEM	Democratas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFI	Instituto Fiscal Independente
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
MPV	Medida Provisória
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria Geral da União
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RCL	Receita Corrente Líquida
REDE	Partido Rede Sustentabilidade
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

## QUADROS E TABELAS

Figura 1	As constituições federais do Brasil: de 1824 a 1988 .....	51
Figura 2	As comissões temáticas da Câmara dos Deputados .....	65
Figura 3	As comissões permanentes do Senado Federal .....	69
Figura 4	As comissões mistas permanentes do Congresso Nacional .....	70
Figura 5	Tramitação de Medidas Provisórias (MPV) .....	74
Figura 6	Pedidos de impeachment desde Collor .....	127

## SUMÁRIO

Introdução - A busca da essência íntima dos fatos, **15**

1. Novo ciclo de retrocesso: a VI República e os antigos problemas, **21**
  - 1.1. O fim da ditadura: luta social e a Assembleia Nacional Constituinte
  - 1.2. Ideologias e utopias: a disputa por hegemonia com as armas da exceção
  - 1.3. O Golpe de 2016 e a razão neoliberal
  - 1.4. A ideologia a serviço dos instrumentos modernos de exceção
  - 1.5. Hegemonia, ideologia e cultura: a construção histórica das classes sociais
  - 1.6. O conflito de classes no Brasil e a disputa por hegemonia
  
2. Diálogo crítico sobre o marco institucional e a persistência do autoritarismo no Brasil, **46**
  - 2.1. Marco legal da cidadania e a manutenção da tutela militar: contradição flagrante
  - 2.2. O espólio autoritário e o funcionamento das instituições no Brasil
  - 2.3. A exceção a serviço do capitalismo
  
3. Marco legal da atuação parlamentar: prerrogativas, obrigações e órgãos de controle, **59**
  - 3.1. O poder legislativo na Constituição Federal de 1988
    - 3.1.1. As comissões e o processo legislativo
    - 3.1.2. As medidas provisórias e o processo legislativo
    - 3.1.3. A fiscalização de contas da União e o TCU no processo legislativo
    - 3.1.4. O Orçamento Geral da União (OGU) no processo legislativo
  - 3.2. Deveres e garantias dos parlamentares
  - 3.3. Regimento Interno do Parlamento
    - 3.3.1. Do Congresso
    - 3.3.2. Do Senado
    - 3.3.3. Da Câmara
  - 3.4. Corregedoria e Conselho de Ética e Decoro Parlamentar
    - 3.4.1. Na Câmara dos Deputados
    - 3.4.2. No Senado Federal
  
4. A gênese do impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados: a essência íntima dos fatos, **123**
  - 4.1. O ano de 2015 e o estado de golpe: o fator Eduardo Cunha
    - 4.1.1. O presidente da Câmara e o Governo Dilma Rousseff
    - 4.1.2. O presidente da Câmara e o Conselho de Ética
  - 4.2. o ano de 2016: o Poder Legislativo como tribunal de exceção
    - 4.2.1. As eleições de 2014 e o processo de impeachment: o fator PSDB
    - 4.2.2. A acusação em busca de um crime: o privilégio da denúncia e do rito
  
5. A gênese do impeachment de Dilma Rousseff no Senado Federal: a unidade no diverso, **163**
  - 5.1. O ano de 2016: o poder legislativo como tribunal de exceção
  - 5.2. As eleições de 2014 e o processo de impeachment: o fator PSDB

Conclusão, **193**

Referências Bibliográficas, **197**

## INTRODUÇÃO

*O único modo de escapar do abismo é observá-lo,  
e medi-lo, e sondá-lo e descer para dentro dele.*

Cesare Pavese

Em 2001, ao analisar avanços e retrocessos da redemocratização, o historiador e cientista político José Murilo de Carvalho afirmou: “Não há indícios de saudosismo em relação à ditadura militar, mas perdeu-se a crença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da desigualdade”<sup>1</sup>. No ano seguinte, o país elegeu para a Presidência da República o ex-metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva, liderança do movimento de trabalhadores do início dos anos 1980, e fundador da legenda que o elegeu em 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT), organização política de esquerda naquele momento com 22 anos de existência, fazendo ressonância à afirmação de Carvalho: uma sociedade de regência democrática estava instaurada no Brasil, elegendo o primeiro presidente da República com origem na classe trabalhadora. O pacto de respeito ao voto popular, portanto, ao resultado eleitoral, articulado em torno da Constituição Federal (CF) de 1988, estava mantido. As previsões de Carvalho, entretanto, realizaram-se com sinais invertidos nos 13 anos que se seguiram. O governo Lula deu ênfase ao combate à miséria e às desigualdades, privilegiou o crescimento econômico com vistas a criar emprego e renda e, depois de dois mandatos consecutivos, fez sua sucessora a primeira mulher presidenta do Brasil: Dilma Rousseff.

Ao enfrentar os problemas da pobreza e com isso diminuir as desigualdades, resultados foram alcançados. Entre 2003 e 2016, o país saiu do Mapa da Fome, livrou-se da tutela financeira do Fundo Monetário Internacional (FMI), tornou-se a quinta economia mundial, descobriu o pré-sal e criou instrumentos para reverter parte dos recursos amealhados pela riqueza energética em investimentos em educação e saúde. Em 2016, ao se pronunciar o afastamento de Dilma Rousseff sem crime de responsabilidade, o país vivia uma grave crise econômica e política, ao mesmo tempo que detinha mais de 376 bilhões de dólares em reservas internacionais. A desigualdade estrutural persistia, entretanto, já seria possível

---

<sup>1</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.8.

registrar que um ciclo virtuoso da economia a partir de políticas inclusivas, mesmo que limitadas à moldura de uma democracia representativa de caráter liberal, podem se converter em estratégias eficientes e em avanços sociais significativos.

Entre 2003 e 2013, a construção de democracia no Brasil conservava uma aparente progressão estável, até que os protestos que tomaram as ruas em 2013, de reivindicação em torno de políticas públicas e de repúdio à classe política, colocaram em xeque o governo e as instituições. O tema da corrupção se transformou em agenda de forte impacto nacional, ora determinada por fatos reais, ora por denúncias oportunistas utilizadas como instrumento de eliminação do adversário. Décadas de diegese, difusoras da criminalização da política ressoaram em protestos de rua, cresce o discurso anti-sistema e contra a política, em flagrante contradição, capitaneada por atores políticos eleitos por esse próprio sistema. No entanto, o prognóstico de Carvalho a respeito do saudosismo do poder militar sobre a sociedade não se confirmou. Militares foram reivindicados nas grandes manifestações de 2013.

A democracia ainda não constituía em si um valor social como pensava Carvalho. Mesmo o limitado e excludente Estado Democrático de Direito não estava consagrado. Entre 2013 e 2018, o país assistiu a violações das garantias fundamentais da Carta de 1988 que apontaram para degradação democrática, em um movimento articulado por dentro das instituições. A democracia como instrumento de desenvolvimento foi suplantada, impondo-se a exceção como instrumento de contrarreforma.

A conjuntura de crise persistente, que pesava sobre a vida da população, incidiu para a afirmação de argumentos de naturalização do instrumento do impeachment. Reeleita por 54 milhões de votos com um programa eleitoral de continuidade do seu primeiro mandato, com o lema “nenhum direito a menos”, simbolizando também a ideia de alinhamento aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de prioridade para um programa de desenvolvimento econômico e social, Dilma elegerá por prioritária em 2015, uma política de austeridade fiscal, logo de início fragilizando a base que a tinha levado ao segundo mandato.

A crise era de alta gravidade e o processo de impeachment transcorreu assim em um contexto favorável à oposição até se consumir em um golpe parlamentar. Não foram encontrados registros de uma análise imparcial sobre o mérito da denúncia no transcorrer do processo na Câmara dos Deputados (CD), tampouco no Senado Federal (SF) na condição de órgão judiciário, que por fim resultou a sentença contra Dilma: a perda de mandato.



Parlamentares admitiam a integridade da presidenta e postulavam seu impedimento pelo “conjunto da obra”, argumento sem previsão constitucional.

Os três poderes da República atuaram ora em distensão ora em confluência das forças que atentaram contra a soberania democrática e protagonizaram o golpe jurídico-parlamentar de 2016. Para selar o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, eleita para o segundo mandato em 2014, sentaram-se à mesa no Congresso Nacional, os representantes máximos do Judiciário e do Legislativo. Nos bastidores e depois publicamente, seu vice-presidente participou ativamente junto à oposição. A antipolítica e a antidemocracia já estavam latentes, impregnada na sociedade por obra da própria classe política em parte e cristalizada pela Operação Lava Jato, de forte presença midiática e a mesma que viria impugnar garantias constitucionais e levar à prisão em segunda instância o líder popular, Lula, apontado pelas pesquisas como o preferido nas eleições de 2018.

O arbítrio que marca o acontecimento do impeachment de Dilma Rousseff se manifesta na dificuldade de explicar à população, qual foi exatamente o escopo da acusação contra a presidenta e quais foram os crimes por ela cometidos no exercício do cargo que levaram à medida extrema do Congresso Nacional de impedir seu governo. Os elementos fáticos que culminaram no impeachment, permanecem ainda conjugados ao nome fantasia de “pedaladas fiscais”, um espectro de crime fiscal que até mesmo audiências experientes, como os jornalistas políticos, tinham dificuldade de tornar inteligível. Nas ruas, ouvia-se a expressão de espanto e desinformação. Corrupção. Só poderia ser algo relacionado à corrupção, já que essa era a pauta espetaculosamente postada todos os dias em rede nacional. Todavia, em tempos de denúncias e delações premiadas escandalosas, nunca, em tempo algum, Dilma foi citada. Nunca, em tempo algum, uma ínfima suspeita de desvio de conduta foi atribuída a Dilma.

Uma profunda crise do sistema político ensejaria um processo que resultaria o golpe parlamentar de deposição de Dilma Rousseff, e marcaria o retorno da direita e sua agenda econômica neoliberal ao comando do Estado. Assim, o pacto que perdurou desde 1988 em torno de direitos e garantias ruiu. O golpe de 2016, arquitetado em torno do marco legal em busca de legitimidade, envolveu dois fenômenos que se articulam entre si, o da criminalização da política e a mais letal, a criminalização da pobreza, e os seus agentes estavam organizados

no Parlamento. As eleições de 2018 ocorreram neste contexto de seletividade judicial à margem da Constituição.

Como a instituição chegou a esse estado de coisas? Como dispositivos legais concorreram para consumir e legitimar o impeachment inconstitucional de Dilma Rousseff? Desvelar tais fenômenos são os desafios que se apresentam a essa pesquisa.

A questão central é dedicada a investigar a falha estrutural do sistema parlamentar que permitiu tal desfecho e identificar sua relação com a falha estrutural do sistema político, com base em uma democracia liberal representativa.

Considerando a premissa inescapável de que se tratou de uma ruptura institucional, esta pesquisa se concentra em conhecer os pressupostos, conceitos e instrumentos envolvidos na dinâmica do golpe e os protagonistas desse enredo, tecido fio a fio, rumo à tomada de poder sem o escrutínio do voto popular. A hipótese central a ser confirmada é a presença persistente do autoritarismo na sociedade, e do **autoritarismo furtivo** no Parlamento. O conceito foi pronunciado por Vladimir Safatle para referir-se a governos que vão mudando gradativamente o funcionamento normal da institucionalidade nas democracias liberais, até que a normalidade mude de lugar e se transforme em mudanças estruturais. Safatle estende o conceito aos golpes de Estado furtivos, aqueles que prescindem de militares, tanques ou quarteladas. É outra modalidade, que vai paulatinamente desestabilizando o governo e assim o impedindo de governar, criando e articulando uma força que obriga o governo a se deslocar para uma posição excepcional, isto é, posto e dominado por um estado de exceção. A prática consolidará uma situação na qual o governo não consegue governar, sempre atuando em autodefesa e assim se fragiliza. Ao parecer à sociedade um governo fraco, cria-se as condições para tirá-lo do poder.<sup>2</sup>

O percurso dos estudos envolveu pesquisa bibliográfica e documental em diálogo com autores referenciais ao tema e amparado no método dialético para análise e formulações conclusivas, estruturadas de acordo com a divisão temática alinhada a seguir.

O capítulo 1 — **Novo ciclo de retrocesso: a VI República e os antigos problemas** — analisa a obra de autores dedicados ao tema da dinâmica capitalista na redemocratização; a Constituinte e o resultado na Constituição Federal promulgada em 1988; a disputa por hegemonia com as armas da exceção; o neoliberalismo e o ciclo de retrocesso

---

<sup>2</sup> Conceito da Ciência Política, citado e desenvolvido por Vladimir Safatle em entrevista a Breno Altman. SAFATLE, Vladimir. Anistia nunca mais. 20 minutos. *Canal Opera Mundi*, 25 jan. 2023.

antidemocrático; os conceitos de ideologia, da nova classe trabalhadora e a classe média; a estrutura autoritária da sociedade brasileira e a luta de classes; os avanços sociais das políticas dos governos do PT e seus riscos à hegemonia neoliberal; os conceitos do Estado de Exceção e o problema da correlação de forças.

No capítulo 2, intitulado **Diálogo crítico sobre o marco institucional e a persistência do autoritarismo no Brasil**, estudamos autores que problematizam a respeito do marco legal de cidadania e a manutenção da tutela militar presente na Constituição Federal de 1988. Participam do texto o conceito de democracia; a cultura de golpes e seu espólio autoritário persistentes nas cartas institucionais de 1824 a 1988.

O capítulo 3 — **Marco legal da atuação parlamentar: prerrogativas e obrigações** — é dedicado ao escopo legal que organiza o processo legislativo: a Constituição Federal de 1988 e os Regimentos Internos do Poder Legislativo; abrangência, limites e riscos dos dispositivos determinantes para ação parlamentar e que incidem sobre o Poder Executivo, em especial nas atribuições de autorização orçamentária; de fiscalização e controle; a competência de julgamento de crimes de responsabilidade de autoridades do Executivo e do Judiciário; os poderes da Mesa Diretora na pessoa do presidente da Câmara; e por fim os mecanismos de controle interno da conduta parlamentar voltados à Ética e Decoro.

No capítulo 4, a abordagem vem intitulada **A gênese do impeachment na Câmara dos Deputados: a essência íntima dos fatos**, e discorre sobre o ano de 2015 e o já instalado estado de golpe do Legislativo contra o Executivo, liderado pelo presidente da Câmara, além dos antecedentes políticos e a incidência das denúncias no âmbito da Operação Lava Jato sobre os parlamentares; o ano de 2016 e o Poder Legislativo como tribunal de exceção.

O capítulo 5 encerra a investigação trazendo em **A gênese do impeachment no Senado Federal: a unidade no diverso** o desfecho do processo que remete ao retorno ao programa neoliberal por meio da destituição de Dilma Rousseff; o tratamento da denúncia sob a égide do privilégio do rito; a negligência no julgamento do mérito; o empenho da defesa para um julgamento justo e de mérito; as características de uma ruptura institucional com a finalidade de desmontar o Estado e Políticas Públicas consagradas; a quebra de direitos como programa do governo ilegítimo.

Na conclusão apresentada ao final desse percurso investigativo, buscamos alcançar a síntese dos elementos que possa demonstrar a falha estrutural do sistema legislativo, envolvida

no processo de impeachment de Dilma Rousseff, e sua interação com a falha estrutural do sistema político, com base na democracia representativa de caráter eleitoral.

## 1. NOVO CICLO DE RETROCESSO: A VI REPÚBLICA E OS ANTIGOS PROBLEMAS

*Hoje temos a capacidade de transformar o mundo num inferno e estamos a caminho de fazê-lo. Mas também temos a capacidade de fazer exatamente o contrário.*

Herbert Marcuse

*No Brasil, “tudo parece que é ainda construção, mas já é ruína”.*

Claude Lévi-Strauss

Este capítulo é dedicado ao diálogo com autores consagrados a respeito da dinâmica capitalista no Brasil e sua interação com a passagem da ditadura militar à redemocratização; o processo constituinte e os resultados políticos e sociais alcançados com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988; o neoliberalismo e a disputa por hegemonia com as armas da exceção; os conceitos de ideologia, da nova classe trabalhadora e a classe média; a estrutura autoritária da sociedade brasileira e a luta de classes; os avanços sociais das políticas dos governos do PT e seus riscos ao modelo neoliberal; o conceito de Estado de Exceção e o problema da correlação de forças. Iniciamos nosso itinerário com o pensamento de Florestan Fernandes.

### 1.1 O fim da ditadura: luta social e a Assembleia Nacional Constituinte

No célebre *A ditadura em questão*<sup>3</sup>, Florestan afirma que a dinâmica capitalista permite aos detentores do poder absoluto e centralizado, alterar a “ordem legítima”, estabelecida pela força, para aumentar prerrogativas, garantir sua continuidade ou mesmo para fortalecê-la. Ao tratar da violência inerente ao capitalismo e os seus produtos, o direito e o Estado de direito, intrínsecos ao regime de classes sociais, afirma

A irrupção generalizada da violência, sob todas as suas formas, obnubila os espíritos. Em consequência, ignora-se aquilo que não se deveria esquecer, que a violência inerente à sociedade capitalista contém um direito e um Estado de direito que institucionalizam a repressão e a opressão, fora e acima

---

<sup>3</sup> FERNANDES, F. *A ditadura em questão*. 2a ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

quer das "necessidades naturais da ordem" (as quais variam com as circunstâncias e a forma de governo) quer dos "ideais humanos de justiça" (os quais não são consultados por nenhum tipo de direito ou de Estado, que tenham de equilibrar estratificação social com dominação social e poder político de minorias<sup>4</sup> sobre maiorias).<sup>5</sup> (grifo nosso)

Fernandes observa que seu esquema de interpretação não busca a "superfície dos fatos, mas os fatos em sua "essência íntima"<sup>6</sup>. No tempo do seu texto, início dos anos 1980, a ditadura enfrentava os estertores de sua crise estrutural. O momento inspirava ação para transformar a sociedade civil, termo designativo da sociedade burguesa ou de classes sociais, com atenção aos limites impostos pela burguesia a direitos mínimos, sejam eles cívicos, políticos ou sociais. Havia luta social em um crescente movimento de trabalhadores com origem na região ABC paulista<sup>7</sup>, sob a liderança do metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva, uma forte ação coletiva por mudança que repercutiu junto à população. O autor demonstra confiança nas instituições que, segundo ele, a partir do impulso do coletivo de massas, podem crescer e ser germinativas. A sociedade civil, no âmbito das "classes altas e privilegiadas", era bastante forte tanto para por fim a ditadura quanto para conter a transformação da sociedade civil. O sociólogo destaca que desde a crise do trabalho escravo e a transição para o trabalho livre, os oprimidos lutam por uma revolução democrática.<sup>8</sup>

A "massa reacionária" da burguesia, afirma Fernandes, propagava que aquele movimento de trabalhadores indicava o crescimento do conjunto da sociedade civil e do Estado, sem mencionar que o Estado era uma ditadura. Fernandes destaca o papel nefasto de parcela da esquerda ou do centro ao aceitar a 'liberalização outorgada', reproduzida na expressão abertura lenta, gradual e segura, crenças que o próprio curso do processo histórico seria suficiente para debelar, cedo ou tarde, o controle das minorias privilegiadas e destrutivas. O professor resgata a lição do passado para argumentar sobre tal equívoco. A formação do regime de trabalho livre, depois da desagregação do regime escravista, não garantiu a evolução da "república democrática". Foram os acontecimentos de luta no curso de

---

<sup>4</sup> Minorias no sentido da minoria detentora do poder absoluto e centralizado.

<sup>5</sup> FERNANDES, op. cit, p. 2.

<sup>6</sup> FERNANDES, idem, p. 1.

<sup>7</sup> Segundo a definição do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, o Grande ABC ou ABCD é uma região industrial formada por sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B), São Caetano do Sul (C), Diadema (D), Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

<sup>8</sup> FERNANDES, op. cit, p. 2

cinquenta anos antes que induziram avanços. E afirma: a sociedade civil precisa sofrer o impulso de aspirações, dissensões e conflitos das massas de oprimidos sob risco de, sempre a partir de cima, renovar-se e se recompor a partir dos ritos do Estado constitucional e da república democrática.<sup>9</sup>

O autor observa que o registro de muitas experiências indicam que os avanços da revolução burguesa puderam ocorrer como resultado das pressões das camadas populares, da ação revolucionária das classes trabalhadoras. No contexto da luta, a burguesia se moveu para conter o movimento e fez concessões, permitindo que a revolução democrática assim participasse de um processo histórico multipolarizado. Pelo oposto, nos países em que as classes dominantes foram irredutíveis, o descontentamento popular cresceu até chegar ao colapso da ordem existente. No Brasil, afirma Fernandes, a resistência radical à ação revolucionária das classes oprimidas é produzida pelas classes burguesias nacionais e internacionais, numa articulação que envolve o Estado e a dominação de classes, ao mesmo tempo que critica a acomodação e ambiguidade de parte das forças de esquerda que, em um momento auspicioso, intimidam-se ante a atuação das classes trabalhadoras corajosamente engajadas em influir no processo histórico, trazendo o tema da revolução democrática.

O professor nos ensina que a superação desse estado de coisas exige apreender a unidade no diverso, e assim encontrar as respostas para os grandes movimentos de transformação política da sociedade. Fernandes afirma que derrubar a ditadura seria insuficiente, tampouco a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte alguns anos depois da queda da ditadura, bastaria para debelar a amalgamada relação do regime autoritário com a sociedade civil. Ele via como substancial e urgente

intensificar a discussão coletiva dos trabalhadores livres e semilivres sobre *o que deve substituir a ditadura e como*, sobre a raiz de seu potencial revolucionário de transformação da sociedade civil e de criação de uma nova evolução do regime de classes no Brasil, etc...<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> FERNANDES, op. cit., p. 3-4.

<sup>10</sup> Idem, p. 6.

O professor estava convicto que o momento era um divisor de águas inquebrantável a separar a "imaginação política democrática dos trabalhadores da empulhação sistemática ... daqueles que defendem a ditadura dissimulada ou aberta dos poderosos".<sup>11</sup>

A Assembléia Nacional Constituinte de que trata Florestan Fernandes foi instalada e a nova Constituição Federal (CF) promulgada em 1988. O movimento dos trabalhadores, amplificado no tecido social que tanto instigou a análise de Fernandes, fez avançar alguns dispositivos sociais importantes ainda que persistisse no texto o caráter estrutural da rígida sociedade de classes. Um pouco mais de três décadas se passaram até que em 2016, a sociedade civil interpretada por Fernandes promovesse uma ruptura institucional, protagonizada pelo Congresso Nacional e que suscitou a mais grave crise institucional do período recente, cujos fatos se desenvolveram no sentido de uma ruptura da ordem democrática.

## **1.2 Ideologias e utopias: a disputa por hegemonia com as armas de exceção**

Anne Applebaum<sup>12</sup>, jornalista e historiadora estadunidense chama de “apelo sedutor do autoritarismo” o fenômeno pelo qual "os autocratas vem persuadindo cada vez mais pessoas comuns para o campo antidemocrático”. A esquerda brasileira e é possível afirmar, a mundial, esteve historicamente submetida a mão pesada de Estados autoritários e suas forças de segurança sobre os seus corpos. As consequências desse alinhamento de extrema direita entre as instituições de Estado e a sociedade civil, vem se articulando desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, em um processo de criminalização de mentalidades que afrontam o poder econômico e sua ordem geopolítica, levando às camadas médias e populares o discurso violento de combate e repressão à esquerda, suas teorias, representantes e adeptos a serem vilipendiados e eliminados, o inimigo interno a ser combatido, sob a falácia do combate à corrupção. O conflito de classes é ocultado pelo ódio ideológico: socialismo, feminismo, aborto, drogas são temas interditados pelas estruturas de poder. Para consumir o apoio das ruas à repressão das ideias, as instituições são também postas em vulnerabilidades e a mídia corporativa participa do processo pela via de duas mãos, é vítima e ao mesmo tempo aliada do

---

<sup>11</sup> Texto datado de 3 de outubro de 1981.

<sup>12</sup> Anne Applebaum é vencedora do Prêmio Pulitzer de não ficção em 2004 por sua obra *Gulag: uma história*, publicado no Brasil pela Ediouro, em 2004.



autoritarismo, em especial do apoio ao autoritarismo econômico que impõe a desigualdade social. O ser exposto à miséria, estandarte vivo da pobreza, é outro inimigo a ser aniquilado.<sup>13</sup>

A professora Marilena Chaui argumenta que uma teoria deve expressar uma realidade social e histórica e suas transformações a partir de relações sociais bastante determinadas e transpostas para o plano das ideias, tendo o pensador a devida percepção dessa transposição ou não. Conhecer as raízes históricas das ideias pode ser útil na compreensão da realidade. Sem considerar as raízes históricas de ideias que supõem-se verdadeiras a qualquer tempo e lugar, o pensador é levado a produzir apenas e tão somente ideologia, que consiste justamente no ato de validar ideias independentes da realidade social e histórica que a produziram: “ideologia é um ideário histórico, social e político que oculta a realidade, e esse ocultamento é uma forma de assegurar e manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política”. Conhecer a realidade é a chave que permite compreender e avaliar as ideias e sua capacidade de explicar a realidade. Mesmo ideias que buscam formulações teóricas objetivas e neutras, baseadas em ciência ou mesmo conceitos metafísicos, serão expressões das condições reais de elaboração, portanto, são elas, as ideias que precisam ser analisadas por meio da realidade histórica e social.<sup>14</sup>

Chaui esclarece que por real devemos compreender um “entrelaçamento do físico-material e da significação, a unidade de um ser e de seu sentido, fazendo com que aquilo que chamamos de “coisa” seja sempre um campo significativo”. E acrescenta que as coisas são realidades culturais:

São formas de nossas relações com a natureza mediadas por nossas relações sociais, são seres culturais, campos de significação variados no tempo e no espaço, dependentes de nossa sociedade, de nossa classe social, de nossa posição na divisão social do trabalho, dos investimentos simbólicos que cada cultura imprime a si mesma através das coisas e dos homens.<sup>15</sup>

Para a professora, a realidade é definida por um processo, um movimento no tempo de construção de seres e de significações. Um processo que depende fundamentalmente do modo como os indivíduos se relacionam entre si e com a natureza, fazendo assim das relações sociais como uma realidade produzida pelos próprios indivíduos, mesmo aqueles que não tem

---

<sup>13</sup> 8 pensadores indispensáveis para entender o nosso tempo, 2021. Disponível em [www.fronteiras.com](http://www.fronteiras.com)

<sup>14</sup> CHAUI, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 2008, 2 ed., p. 7, 13-15.

<sup>15</sup> Idem, p. 21.

"consciência de serem seus únicos autores". As relações sociais são, portanto, o ponto de partida para bem apreender as ações, suas causas e determinantes que se articulam no tempo como processos históricos.<sup>16</sup>

Nesse ponto é necessário afastar conceitos equivocados de história como sequência de acontecimentos, em sucessão, tampouco como evolução no tempo de entes e coisas ou como progresso de ideias e realizações, tornado melhores as relações sociais por serem adventos no tempo. História, na definição de Chauí, é “o modo como homens determinados em condições determinadas criam os meios e as formas de sua existência social, como reproduzem ou transformam essa existência social que é econômica, política e cultural. A história é práxis. Práxis entendida como “um modo de agir no qual o agente, sua ação e o produto de sua ação são termos intrinsecamente ligados e dependentes uns dos outros, não sendo possível separá-los”. Nesse movimento incessante do real que é a história, os indivíduos operam para fixar seu modo de sociabilidade em determinadas instituições — família, trabalho, relações políticas e religiosas, instituições educacionais e culturais, costumes e a linguagem —, produzindo ideias e representações que vinculam sua vida individual e sua visão de mundo convertido no sentido do real.

Para Chauí, os processos históricos tem a luta de classes como elemento constante. Dividida em classes ou, como observa a pensadora, em castas, as sociedades sofrem o peso das ideias e representações produzidas e difundidas pela classe dominante. Valores e conceitos surgem impregnados no senso comum, como explicações que operam para legitimar e manter seu poder econômico, social e político. Banalizadas artificial e acriticamente, essas ideias e representações operam para esconder o sistema real de relações sociais calcada nas mais diversas formas de exploração econômica e dominação política. “A esse ocultamento da realidade social chama-se ideologia”. É pelo não-dito, o omitido, que as classes dominantes legitimam sua exploração de outras classes sociais e a faz parecer justa e realidade imutável:

Enfim, também é um aspecto fundamental da existência histórica dos homens a ação pela qual podem ou reproduzir as relações sociais existentes ou transformá-las, seja de maneira radical (quando fazem uma revolução) seja de maneira parcial (quando fazem reformas). Em outras palavras, uma ideologia não possui um poder absoluto que não possa ser quebrado e destruído. Quando uma classe social compreende a sua própria realidade, pode organizar-se para quebrar uma ideologia e transformar a sociedade. Os burgueses destruíram a ideologia aristocrática (nos séculos XVI, XVII e

---

16 CHAUI, op. cit., p. 22-23.

XVIII), e os trabalhadores podem destruir a ideologia burguesa (como propôs Marx).<sup>17</sup>

Em 2016, ao analisar o Golpe já consumado<sup>18</sup>, Marilena Chaui explora a formação da nova classe trabalhadora brasileira inter-relacionada à ascensão do conservadorismo no Brasil. A professora revela a presença de uma profunda mudança na composição da sociedade brasileira que tem seus fundamentos nos programas governamentais de transferência de renda, inclusão social e erradicação da pobreza, a políticas de geração de emprego e renda, a elevação do salário mínimo com especial destaque para direitos sociais das classes populares. A articulação entre essas políticas e programas de alimentação, saúde, educação e moradia, somadas às de atendimento à população do campo, determinaram mudanças profundas tanto econômicas como também no plano da cultura, envolvendo costumes e valores simbólicos, particularmente ao que se refere a mulheres e jovens.<sup>19</sup>

Chaui denota que entre 2003 e 2011, ocorreu uma especular expansão na classe C da pirâmide social, que passou de 65,8 milhões de pessoas para 105,4 milhões e, ao mesmo tempo alerta: essa expansão fez surgirem afirmações de que a classe média brasileira havia crescido e que assim havia surgido uma nova classe média no país. Entretanto, a professora reposiciona o conceito e defende o surgimento de uma nova classe trabalhadora. Ressalva que ainda pouco se sabe dessa nova classe trabalhadora, mas há na divisão social das classes no modo de produção capitalista que, tomando por critério a forma da propriedade, permitem extrair elementos de análise esclarecedores. No modo de produção capitalista, a classe dominante é proprietária privada dos meios sociais de produção, conceito que agrega o capital produtivo e o capital financeiro. A classe trabalhadora é excluída desses meios de produção e incluída como força produtiva, sendo detentora de sua “força de trabalho, vendida e comprada sob a forma de salário”, portanto, dois pólos do modo de produção capitalista.<sup>20</sup>

Para tratar de uma outra classe social que não está situada nesses dois polos da divisão social citados, Marx trouxe o conceito de “pequena burguesia”, justamente para indicar sua

---

17 CHAUI, op. cit., p. 23-24.

18 JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (org.). *Por que gritamos golpe*: para entender o impeachment e a crise. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub.

19 CHAUI, M. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. In Jinkings, I.; Doria, K.; Cleto, M. (org.). *Por que gritamos golpe*: para entender o impeachment e a crise. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 18-28.

20 Ibidem.

dupla característica, a de proximidade social e ideológica com a burguesia e não com os trabalhadores, e não obstante ela não deter a propriedade dos meios sociais de produção, ela pode ser proprietária de bens móveis e imóveis. Para resumir: a pequena burguesia não era detentora do capital, tampouco dos meios sociais de produção e muito menos era a força de trabalho que produz capital. Portanto, ela está fora do núcleo central do capitalismo. São profissionais liberais, burocratas do serviço público ou privado, pequenos proprietários de terra e de pequenos comércio. Na definição de Chauí, sobre essa classe social, que podemos chamar nesse contexto de classe média, incidiram mudanças sociais expressivas: o desaparecimento da forma de produção industrial fordista para outra fragmentada e dispersa; o surgimento da tecnociência gerando nova forma de inserção social de cientistas e técnicos; e a passagem de antigas profissões liberais autônomas à condição assalariada. São fatores que permitem, na concepção de Chauí uma interpretação provisória da nova classe trabalhadora brasileira:

1. Programas voltados para direitos sociais e econômicos fizeram crescer a classe trabalhadora, de composição heterogênea e complexa, diferenciando-se do perfil dos tradicionais operários industriais e agrícolas;

2. A atuação nas atividades de serviços que antes definia a classe média, perdeu sentido no capitalismo atual, primeiro porque com o fim dos fordismo, os serviços ligados a essa planta industrial apesar de serem terceirizados, continuam articulados à produção industrial e seus trabalhadores, mesmo que dispersos e constituídos em empresas autônomas, continuam vinculados à produção. Não podem ser caracterizados por serviços. E mais. As exigências de saberes tecnológicos alterou a escolaridade, as habilidades e competências desses trabalhadores, mas continuam ligados à classe trabalhadora e não são classe média, em sua definição de classes, como antes se caracterizam cientistas e especialistas em pesquisas autônomas. Com a mudança científica e tecnológica, cientistas e técnicos saíram da classe média e passaram à classe trabalhadora. Portanto, renda propriedade e escolaridade não são critérios para distinguir a classe media da classe trabalhadora;

3. As profissões liberais também já não se situam na classe média. A nova forma do capital promoveu a ampliação de empresas de saúde, educação advocacia, comunicação

entre outras, que tem os seus proprietários e os assalariados, portanto, da classe trabalhadora;

4. Os pequenos proprietários também não cabem mais na definição de classe média. A prevalência da economia neoliberal desmontou o fordismo, transformou o trabalho produtivo fragmentado e terceirizado em milhares de microempresas dependentes do capital transacional e formada por trabalhadores precários como parte da classe trabalhadora mundial dominada por oligopólios multinacionais.<sup>21</sup>

A partir dos argumentos citados, é possível dizer que a característica primordial da nova classe trabalhadora é a heterogeneidade e restou definir por classe média as burocracias estatal e empresarial, dos serviços públicos, das pequenas propriedades fundiárias, dos pequenos comércios desvinculados dos oligopólios transnacionais e os profissionais liberais ainda não assalariados, também beneficiados pelas políticas da última década, mas não na mesma grandeza que a classe trabalhadora. Os fenômenos até aqui expostos são mudanças que se relacionam com o golpe na medida que os efeitos das políticas dos governos do PT interagiram com os elementos trazidos pelo neoliberalismo: “fragmentação, terceirização e precarização do trabalho de um lado e, de outro, a incorporação do que era antes classe média à classe trabalhadora” e dela pouco ou quase nada sabemos. Chauí destaca que uma classe social é sujeito social, político, moral e cultural que se constitui a partir da “práxis, um fazer histórico”, e que se transforma por meio da luta de classes. Se esse dado mutante e mutável pode leva-la a grandes transformações, também pode operar seu próprio ocultamento, por meio da absorção ideológica da classe dominante. O primeiro sinal desse risco constante é a difusão equivocada de que haveria sido criada uma nova classe média no Brasil. Chauí chama a atenção para a relevância de bem conhecer a classe média que teve participação majoritária nas manifestações de 2016 em prol do golpe.<sup>22</sup>

A classe média está fora do núcleo econômico do capitalismo e ao mesmo tempo fora do núcleo de poder político. Não está na classe dominante, que detém o poder do Estado tampouco compõe o poder social da classe trabalhadora organizada. Para defini-la, participam sua posição econômica e política e sobretudo seu lugar ideológico, em geral contraditório. Apesar da fragmentação, podem compartilhar interesses comuns opostos à classe dominante

---

<sup>21</sup> CHAUI, op. cit., 2016.

<sup>22</sup> Idem.

quando juntos se organizam professores, estudantes, funcionários públicos, intelectuais e lideranças sociais nesses casos à esquerda. Ou no sentido oposto, tomada de individualismo competitivo, sem referenciais sólidos, irá se associar ao imaginário efêmero da ordem e da segurança. E assim compartilha ao mesmo tempo do sonho de ser classe dominante e pavor de tornar-se proletária, alinhando sua concepção de mundo ao conservadorismo reacionário, tornando-se instrumento social e político da hegemonia ideológica da classe dominante. Ela está determinada na estrutura autoritária da sociedade brasileira. Essa estrutura é fortemente hierarquizada em relações de mando, a predominância do privado sobre o público, as desigualdades são naturalizadas. É marcada pela carência das classes populares e privilégio da classe dominante. A classe média absorve e difunde valores da economia neoliberal, ideologicamente estimulada por objetivos de sucesso.<sup>23</sup>

Este imaginário da classe média levado à nova classe trabalhadora, essa “absorção ideológica”, alimenta a teologia pentecostal da prosperidade e a ideologia do empreendedorismo. A classe média neoliberal sonha em ser a burguesia. Em suma, a nova classe trabalhadora brasileira se formou em um contexto neoliberal do capitalismo, portanto, não é imune a se alinhar ao “individualismo competitivo” e agressivo da classe média, levada a acreditar que dela faça mesmo parte, impulsionada também pela vivência proporcionada pela inserção via o consumo de massas. Seja pelos símbolos de prestígio nos diplomas e profissões liberais, seja pelo acesso ao consumo de massa, a nova classe trabalhadora pode afastar-se da sua real condição e tomar esse imaginário para si. Chauí observa que, se puder para valores reacionários, essa mesma classe também pode assumir o combate às desigualdades. Foi essa dualidade o traço das manifestações de junho e julho de 2013, especialmente em São Paulo, onde foram bastante expressivas. Nas manifestações de 2016, eram evidentes a divisão da nova classe trabalhadora. Parte dela acompanhou a classe média insuflada pelos meios de comunicação de massa e partidos de oposição ao governo Dilma, apoiada na bandeira contra a corrupção, por ordem e progresso e pelo golpe que Chauí denomina Golpe de Estado. A professora destaca: foram manifestações públicas de “violência, ressentimento e um desejo sombrio de vingança, não encontrados nem mesmo nas Marchas pela Família que encabeçaram o golpe de 1964”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup>CHAUI, op. cit., 2016.

<sup>24</sup> Idem.

O Congresso Nacional, como veremos no decorrer dessa pesquisa, representa, produz e reproduz essa estrutura autoritária da sociedade brasileira.

### **O golpe de 2016 e sua razão neoliberal**

A professora Leda Maria Paulani nos ensina que no final da década de 1970 e início dos anos 1980, os países desenvolvidos reagiram contra a força estatal sobre a economia. O mercado, com destaque para o rico mercado financeiro privado organizou-se em torno de uma “cartilha de orientação” para a política econômica mundial baseada na total liberdade de movimentação dos mercados e redução drástica da regulamentação do Estado sobre os capitais. O movimento foi capitaneado pelos Estados Unidos da América do Norte e pelo Reino Unido, nas pessoas de seus mais altos dirigentes, Ronald Reagan e Margareth Thatcher. O protagonismo de Thatcher e Reagan elevaram o movimento a fato relevante da história mundial levado aos países desenvolvidos por meio de embalagem manufaturada pelo Consenso de Washington<sup>25</sup>. O intuito era o de garantir liberdade absoluta ao capital privado por meio da desregulamentação geral da economia dos países em desenvolvimento, abertura financeira e comercial para atração de investimentos estrangeiros diretos, liberalizar o câmbio e reduzir o tamanho do Estado, o que significava reduzir ao extremo o poder estatal sobre a economia, comprimido gastos públicos, colocá-los sob rígida disciplina fiscal e privatizar todas as empresas estatais, mesmo as posicionadas em setores estratégicos.<sup>26</sup>

No Brasil, foco indiscutível dos objetivos especulativos do centro do sistema, mesmo com a eleição de Fernando Collor de Melo, os caminhos estavam bloqueados pelo problema inflacionário e pelo endividamento externo, com os pagamentos paralisados desde a moratória de 1987. Foi Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito presidente da República no esteio do Plano Real implantado em 1994, que fez da agenda neoliberal seu programa de governo. Atendeu às exigências dos credores internacionais e promoveu a securitização da dívida e a abertura financeira da economia. Seguindo à risca os próceres do mundo rico, deu início a um

---

<sup>25</sup> PAULANI explica que o nome - Consenso de Washington - advém do documento assinado por economistas do FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, instituições sediadas na capital norte-americana, escrito com base em artigo do também economista John Williamson, que elencava medidas consideradas consensuais, voltadas à recuperação das economias em desenvolvimento.

<sup>26</sup> PAULANI, L.M. Uma ponte para o abismo. In Jinkings, I.; Doria, K.; Cleto, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 87-97.

programa agressivo de privatizações, adotou uma rígida política monetária de altos juros em favor do mercado financeiro. Foi radical: promoveu a isenção tributária de ganhos financeiros de não residentes, estrangeiros não precisavam mais pagar impostos no Brasil, acelerou a reforma da Previdência para permitir acesso do mercado ao sistema previdenciário e cortou gastos públicos. Todas as medidas de austeridade no Brasil e liberdade de ação dos mercados internacionais foram feitas sob a égide da necessidade de “modernização” da economia. O sentido oculto, todavia, relata Paulani, era o de inserir o Brasil no processo de mundialização financeira.<sup>27</sup>

Nesse momento a Constituição Federal (CF) de 1988 apresentou-se como um sólido entrave ao modelo neoliberal, ao consignar direitos de cidadania sob o comando do Estado. A adoção do tripé macroeconômico aprofundou a adesão brasileira ao modelo concebido por Washington: adoção do regime de metas de inflação, produção de superávits primários nas contas públicas e adoção do regime de câmbio flutuante. O superavit primário era fundamental para gerar resultado positivo entre receitas e despesas do Estado para que pudessem ser revertidos para pagamento dos juros da dívida pública ao mercado financeiro. Uma condição completamente incompatível com a concretização das garantias dos direitos econômicos e sociais previstos na CF. Ao assumir o comando do Estado em 2003, Lula alterou os rumos. De início, aderiu e até aprofundou o modelo macroeconômico herdado de FHC e implementou medidas para completar a inserção da economia brasileira nos mercados internacionais com a reforma da lei de falências e reforma da previdência dos servidores públicos. Não demorou e Lula deu início a configuração do que seria o seu governo, e depois no Governo Dilma, a combinação da agenda neoliberal com a implementação de políticas sociais de alto impacto, nas palavras de Paulani.<sup>28</sup>

O Programa Bolsa Família, importante para a redução da pobreza absoluta, aliado a elevação do valor real do salário mínimo, da ordem de 85% entre 2003 e 2014, atingiu positivamente mais de vinte milhões de beneficiários da Previdência, incidindo para a redução das desigualdades. Foi o aumento do salário mínimo o principal mecanismo de distribuição de renda no país. Muitos outros programas foram associados alterando o tecido social: Programa Universidade para Todos (PROUNI); a criação de dezoito novas universidades públicas, a

---

<sup>27</sup> PAULANI, op.cit., 2016.

<sup>28</sup> Ibidem.



ampliação e da carência e redução do custo do Financiamento Estudantil (FIES); o Programa de Cisternas no Nordeste que entre 2011 e 2014, entregou mais de 750 mil equipamentos de captação de água para a população nordestina; o Minha Casa Minha Vida lançado em 2009, que viabilizou a entrega de chaves de 2,6 milhões de moradias populares, das quais quase um milhão delas subsidiadas; o Luz para Todos que desde 2003 instalou energia para mais de três milhões de famílias. Não se pretende com essa extensa lista, ignorar as dificuldades ou equívocos que surgiram no caminho dos governos do PT, alerta Paulani. Ocorre que são inegáveis os benefícios desse conjunto de políticas públicas na vida concreta da população. O mesmo vale dizer sobre os programas voltados para a Cultura, para Mulheres, Indígenas, Negros e população LGBTQA+. O destaque final fica para os avanços orientados para a garantia de direitos das empregadas domésticas.<sup>29</sup>

Paulani nos revela que essa aliança improvável e aparentemente contraditória entre agenda liberal e políticas sociais de alto impacto exigiram mais regulamentação econômica, todavia, o crescimento econômico obtido e alavancado pelas exportações mantiveram o equilíbrio estável das contradições. Ao eclodir a crise financeira internacional de 2008, com consequências desastrosas para os países emergentes, a conciliação e o ciclo virtuoso da economia brasileira ruíram. Mas não imediatamente. Subsídios a setores multiplicadores, tais como automóveis e eletrodomésticos, e expansão do crédito ao consumidor protelaram os efeitos da crise até o início do primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff. Ao se deparar com tal agravamento do quadro econômico, na análise de Paulani, Dilma errou nas escolhas que seu governo conduziu para enfrentar o ciclo de crise: apostou no investimento privado pela via da desoneração da folha de pagamentos das empresas; reduziu a taxa de juros para desvalorizar o câmbio, isto é, de um lado afrouxou a política monetária e ao tempo que promovia o aperto fiscal. O setor privado não respondeu a necessidade de investimentos, o corte dos investimentos públicos para garantir as desonerações atingiram os empregos, o consumo desacelerou e a crise internacional seguia reduzindo o preço das commodities. A taxa de crescimento caiu por terra: 0,1% em 2014, último ano do primeiro mandato. Mesmo com esse grau de dificuldade, a primeira mulher eleita presidenta do Brasil foi reeleita.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> PAULANI, op. cit., 2016:

<sup>30</sup> Ibidem.

Dilma iniciou seu segundo mandato nesse quadro de crise econômica e em um cenário político conturbado sobre o qual Paulani se refere por terrorismo econômico. Dilma tentava sem sucesso dar continuidade ao modelo de investimentos no campo do neodesenvolvimentismo, ao mesmo tempo que aprofundava a agenda neoliberal da austeridade, conduzida por seu ministro da Fazenda totalmente alinhado ao mercado financeiro. O erro foi fatal. Derrubou a economia em 2015, a uma queda de 3,8% do PIB e aumentou significativamente o desemprego. O programa pós-impeachment estava noticiado desde outubro de 2015. Intitulado *Uma ponte para o futuro*, o programa produzido no centro do golpe contra a Dilma e personificado por seu vice-presidente Michel Temer, aglutinando seu partido, o PMDB, em torno de um resgate pleno da agenda neoliberal, e do PSDB. O modelo que foi derrotado nas urnas em 2014 e dessa feita bastante radicalizado. Não se tratava apenas de dizimar os programas sociais do PT. O programa do PMDB e do PSDB trazia propostas para destruir o escopo social da CF de 1988, com o Teto dos Gastos, eixo programático da austeridade fiscal, que previa congelar por vinte anos os recursos destinados a educação e à saúde, afetando drasticamente as universidades, os professores, escolas e creches, além de inviabilizar o Sistema Único de Saúde (SUS), tecnologia universal de atendimento à saúde respeitada mundialmente. Paulani classifica o programa do PMDB/PSDB como agenda puro-sangue do neoliberalismo, com a abertura comercial total; aumento da participação da iniciativa privada todas as áreas por meio da venda de ativos, isto é, privatização geral; independência do Banco Central para permitir o câmbio flutuante; e por fim a Reforma Trabalhista concedendo liberdade ampla aos empregadores de promover negociações trabalhistas com validade acima dos diretos previstos na CF de 1988. Sem qualquer perspectiva de crescimento, a ponte era um caminho para o abismo.<sup>31</sup>

Os golpistas neoliberais da oposição tiveram o benefício da crise e à sua disposição uma legislação que fundamentou o golpe profundamente neoliberal.

#### **1.4 A ideologia a serviço dos instrumentos modernos da Exceção**

O processo que culminou com a ruptura de 2016 consagrou fundamentos e práticas políticas antagônicas aos preceitos constitucionais, muitos deles formadoras do Estado de

---

<sup>31</sup> PAULANI, op. cit., 2016.

Exceção. Conceito vital na obra de Giorgio Agamben, a Exceção assume protagonismo como instrumento banal e recorrente na atualidade, em regimes democráticos, sob crises permanentes, sejam elas reais ou fabricadas, que funcionam como instrumentos de poder e motor do capitalismo. O totalitarismo moderno surge como ato de deflagração de uma guerra civil, a partir da instauração de instrumentos legais para eliminar adversários políticos e aqueles apartados do sistema político.<sup>32</sup>

O Estado de Exceção se manifesta na zona de indeterminação entre democracia e absolutismo, caracterizado por um ato político afastado de teoria no direito público, que suspende a cidadania, ela mesma marginalizada pelo Estado. Surge então, no conceito de Agamben, o *homo sacer*, aquele sem direitos que pode ser morto sem que o ato configure crime, perdendo o direito à vida e à proteção do Estado, banido a uma *vida nua*. No sentido biopolítico, o Estado de Exceção suspende o vivente, a exemplo dos instrumentos tornados legais, tal como o Military Order norte-americano de 2001, que autoriza a prisão por tempo indeterminado, de pessoas suspeitas de terrorismo; e o USA Patriot Act que autoriza a prisão de estrangeiros suspeitos de colocar em risco a segurança dos Estados Unidos, ferramentas instituídas após o 11 de setembro. No Estado de exceção, é a *vida nua* que atinge sua máxima indeterminação um fenômeno de suspensão da ordem jurídica. Há precedente. Antes dos norte-americanos, Hitler, no início do Estado nazista, publicou decreto suspendendo garantias de liberdades individuais da Constituição de Weimar.<sup>33</sup>

A ausência de distinção entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário é característica essencial da Exceção. O Estado de exceção contemporâneo não opera nas lacunas da ordem legal vigente, mas antes pela suspensão da aplicação da legislação, cujo objetivo passa a ser o controle e a sobrevivência do próprio Estado de Exceção. Agamben adverte a não confundir Estado de exceção com previsões legais reconhecidas para os casos de Estado de Guerra e respectivos tribunais militares, Estado de Sítio ou Lei Marcial. Ligadas a excepcionalidades previstas no Direito Internacional, ainda assim permanecem ativos dispositivos de garantias de direitos e devem atender aos princípios da necessidade e de temporalidade. Elas não exprimem o fenômeno contemporâneo.<sup>34</sup>

O Estado de Exceção no Brasil pode ser caracterizado pela presença do *autoritarismo* e surge nos conceitos dos juristas Pedro Serrano e Edson Telles. Nos termos de uma Teoria Geral do Estado e a partir dos estudos de Agamben, os autores constataam a recorrente agressão a direitos fundamentais em democracias vigentes. A categoria de Exceção é aquela que, por decisão, submete o jurídico ao político e afasta a racionalidade e a lógica inerentes aos conceitos de lícito-ilícito.<sup>35</sup>

---

32 AGAMBEN Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 12.

33 Ibidem, p. 14.

34 Ibidem, p. 17 e 15.

35 SERRANO, Pedro. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016, p. 33-35.

O autoritarismo nas democracias contemporâneas é expresso nas relações entre criminalização da pobreza e criminalização da política, disposto por aparatos repressivos interligados e consonantes:

1. Estado policial - prática de tortura em dependências do Estado e de assassinatos por forças de segurança, ação dos esquadrões e das milícias, repressão e extermínio de lideranças políticas e sociais.

2. Direito Penal do Inimigo: a jurisdição se apresenta como fonte da Exceção contra adversários políticos.

3. Lawfare: a partir do conceito de John Comaroff, o uso indevido de recursos jurídicos para perseguição e obtenção de resultados políticos. Ocorre quando o aparato legal vigente é manipulado e violado em benefício de grupos políticos e econômicos.

A jurisdição, dada pelo exercício do cargo pelos juízes, sobrepõe-se à força da lei. A decisão judicial não gera jurisprudência porque a aplicação da lei pode se dar a depender dos atores envolvidos. O direito poderá valer para uns e não valer para outros. Impera a seletividade. Serrano toma de Telles (2010) a afirmação de que a democracia no Brasil é permeada de violência autoritária, tendo sido alimentada pela anistia aos crimes da ditadura, que tratou na mesma medida vítimas e torturadores. A razão política foi subtraída dos debates na transição democrática junto com a memória e os valores que dela poderiam se afirmar: os “entulhos autoritários” permaneceram latentes.<sup>36</sup>

A manutenção do medo e o combate ao inimigo interno como prioridade nacional são instrumentos de controle social, “funciona como mecanismo de controle dos avanços dos direitos e conquistas sociais”, afirma Serrano. As forças conservadoras elegeram o inimigo interno contra quem tudo é permitido: o “corrupto”, fazendo ressoar o discurso de salvação nacional. Serrano destaca a coexistência de dois modelos na América Latina: o Estado democrático nos grandes centros, e um Estado de polícia, autoritário, de exceção, nas periferias das grandes cidades, onde habita a população excluída. O inimigo imaginário é construído por conveniência política na disputa pelo poder, e só pode existir se for plantado e criar raízes no tecido social. É imperioso fixar mitos para que se perpetuem desigualdades, por omissão do Estado.<sup>37</sup>

## **1.5 Hegemonia, ideologia e cultura: a construção histórica das classes sociais**

---

<sup>36</sup> SERRANO, op. cit., p. 145-149.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 151-153.

O pensamento de Antonio Gramsci<sup>38</sup> guarda expressiva atualidade para problemas que envolvem essa pesquisa, tornando-se assim uma referência de valor teórico inestimável para o diálogo crítico com outros pensadores mencionados. Os conceitos do filósofo marxista são especialmente úteis para a compreensão do fenômeno de ruptura institucional gestado desde 2015, quando forças hegemônicas no Congresso Nacional operaram, com o uso de violência simbólica, a destituição de Dilma Rousseff, para tomar para si o poder. Gramsci nos concede a chave de análise. Seu conceito de hegemonia envolve a classe social que detém o poder econômico, que vai configurar a classe dominante no capitalismo moderno, os instrumentos simbólicos dos quais ela lança mão e como ela opera o mundo cultural sobre a sociedade civil, estendendo-se como forma de sobreposição política. Envolve a capacidade da classe dominante de dirigir as outras classes intelectual e moralmente em um projeto totalizante, resultando em “consenso espontâneo” concedido pelas massas. E essa operação agrega em si mesma o conjunto de relações sociais, econômicas, culturais e políticas de uma determinada sociedade.

Hegemonia surge assim como resultado de um processo ativo que reflete conflitos sociais e pressupõe disputa constante até que alcance um equilíbrio dinâmico. São fatores constituintes a organização do mundo produtivo e o papel que os grupos sociais desempenham e como se relacionam entre si; o grau de intervenção e coerção praticado pela sociedade política; e o grau de consciência política da classe subordinada. O conceito de hegemonia é amplo em Gramsci e não é sinônimo de dominação:

Pressupõe [...] que se devam levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida: que se forme certo equilíbrio de compromisso.<sup>39</sup>

Gramsci é enfático ao constatar que não basta deter o poder do Estado, tampouco recorrer ao uso da força contra classes antagônicas. É fundamental para Gramsci, que a classe dominante obtenha o consenso de grupos sociais envolvidos. Para a direção política da sociedade, deve antes o “dirigente” alcançar o consenso sobre o projeto que pretende universal. Um consenso que exige diálogo social incessante. Não basta obter o controle sobre

---

<sup>38</sup> O filósofo italiano Antonio Gramsci nasceu em 22 de janeiro de 1891 e morreu no cárcere como preso político em 27 de abril de 1937, sem jamais abandonar seu pensamento marxista.

<sup>39</sup> GRAMSCI, 1976 apud PICCIN, 2010.

os meios de produção, como querem crer os marxistas clássicos. Contra o capitalismo, há que se agir no âmbito da cultura, e é justamente neste âmbito que se trava o embate mais complexo. Os meios de produção até podem ser tomados pela força. A cultura e o saber exigem outra forma de luta. São também monopólios da classe dominante e estão intimamente ligados ao poder econômico. Nas quatro eleições que levaram ao governo federal o projeto democrático do PT, entre 2003 e 2016, havia certo consenso em torno de prioridades e valores, alternando períodos de crise com o de instabilidade. A ruptura de 2016, com o impeachment de Rousseff, indica que outro consenso legitimou o uso da força. Outro senso comum sedimentou golpe, apoiado por parcelas autoritárias da sociedade e omissão de outras.

Importa a Gramsci um conceito de cultura baseado na capacidade de teorizar uma crítica que, ao mesmo tempo, supere o senso comum do passado. Que vá além das preocupações, necessidades e interesses imediatos das classes trabalhadoras, mas que atenda a perspectiva de grupo social pela qual os indivíduos se ligam entre si e a outros grupos sociais, em unidade orgânica “com os intelectuais” no dizer de Gramsci, para o tempo desse texto, atores políticos e sociais, acadêmicos e intelectuais, compondo assim uma nova hegemonia: “um novo bloco cultural e moral”, que elabore coerentemente princípios e problemas.<sup>40</sup>

A questão da cultura em Gramsci é estratégica para transformar as relações de poder. Gramsci quer que a classe trabalhadora assuma o papel dirigente do Estado, mas alega que não é suficiente. Mesmo com o poder do Estado nas mãos, os instrumentos privados de construção de hegemonia continuarão a disputar a adesão das classes populares buscando preservar seus interesses, operando assim pela manutenção de forças reacionárias. As forças progressistas devem agir para travar esse combate ideológico e cultural, revelando a cultura das classes subordinadas para a sociedade. Que se crie uma nova cultura a partir da vivência das massas, incorporando a crítica e “se reconhecendo enquanto classe num processo de construção de hegemonia”.

Importa a Gramsci investigar como determinadas concepções de mundo ganham caráter hegemônico nas sociedades modernas e como surgem os movimentos de contestação ao estado de coisas. Para discorrer sobre o conceito de hegemonia em Gramsci, é preciso antes levar em conta o seu conceito de “relações de força”. O professor Carlos Nelson Coutinho afirma que, para apreender a complexa luta hegemônica, a constituição da sociedade

---

40 COUTINHO, Carlos Nelson. De Rousseau a Gramsci. São Paulo: Editora Boitempo, 2011, p. 127.

civil, suas relações com o Estado e a formação de uma consciência crítica da realidade o conceito de relações de força é fundamental.<sup>41</sup>

Gramsci afirma que, para uma análise adequada das forças que atuam na história de um determinado período e identificar a relação entre elas, deve-se perseguir solução para o problema das relações entre estrutura e superestrutura, levando em conta dois princípios: o primeiro vem de Marx e rege que às sociedades não se impõem tarefas para as quais ainda não existam as devidas condições para solucioná-las; e o segundo afirma que nenhuma sociedade se dissolverá ou será substituída por outra antes que todas as formas de vida implícitas em suas relações se esgotem. Portanto, enquanto todas as forças produtivas de uma determinada sociedade ainda não tiverem se desenvolvido, ela persistirá. Gramsci acredita que a humanidade se propõe sempre e apenas aos objetivos que efetivamente pode alcançar.<sup>42</sup>

O parágrafo nos remete a uma afirmação muito difundida quando novos objetivos se apresentam para um grupo social como uma meta de difícil alcance: “a correlação de forças não permite”, “se a correlação de forças permitirem”. Por vezes, faltam as condições efetivas relacionadas à infraestrutura, isto é, inexistem os meios materiais. Noutras vezes, as limitações se concentram na superestrutura, faltando a base cultural para a implantação de uma determinada concepção de mundo, em relações de poder desfavoráveis nela intrínsecas. No âmbito da estrutura, há movimentos orgânicos, que tem caráter permanente; e movimentos de conjuntura que, como o próprio nome já diz, são ocasionais, imediatos e circunstanciais. Os primeiros têm alcance histórico, constituindo crítica histórico-social, envolvendo grandes contingentes, sejam de grupos dirigentes ou não. O segundo resulta crítica política menor, envolvendo pequenos grupos. Podem até estar relacionados aos movimentos orgânicos, mas guardam importância distinta. Gramsci alerta para o risco de análises equivocadas, por não serem capazes de distinguir movimentos orgânicos dos conjunturais.<sup>43</sup>

A relação de força guarda diversos momentos e gradações. Gramsci ressalta as fundamentais para a composição do conceito:

1. A relação de forças sociais ligada à infraestrutura objetiva, que como já foi dito, ampara-se no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção, que não

---

41 COUTINHO, op. cit., p. 127.

42 GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2007, p. 36.

43 Ibidem, p. 36-37.

depende da vontade dos homens e pode ser mensurada (numero de empresas, número de empregados, dados populacionais de uma determinada região). Os grupos sociais envolvidos ocupam uma posição determinada na produção e não podem alterar os dados materiais existentes. O alinhamento fundamental dessa relação permite avaliar as condições de transformações proporcionadas pelas contradições geradas em seu desenvolvimento.

2. A relação das forças políticas na qual se processa a passagem da esfera da estrutura para a das superestruturas complexas. Fatores como homogeneidade, autoconsciência e organização desses grupos sociais correspondem a diversos momentos da consciência política coletiva. Pode se manifestar como unidade hegemônica de um determinado grupo profissional ou corporativo. Quando advém um segundo momento, de consciência de solidariedade e de confluência de interesses entre todos os membros de um grupo social, reivindicando direitos de participação, o Estado já estará envolvido no processo como parte do diálogo em geral com os grupos dominantes, mas ainda no âmbito do quadro existente.
3. O terceiro momento pode surgir da consciência que se expande para além dos interesses corporativos e econômicos tornando-se os interesses de outros grupos subordinados pelos quais as ideologias se transformam em partido. Nessa etapa haverá confronto até que uma ideologia prevaleça, unificando toda a área social em uma determinada finalidade, mas também em unidade intelectual e moral, atingindo um plano “universal, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados.”<sup>44</sup>

Para reverter a relação de forças no campo ideológico, há que se operar no monopólio intelectual da classe dominante até confluir a nova classe dirigente. Esse é o fator essencial de hegemonia em Gramsci. Há em Gramsci categorias fundamentais. O bloco histórico constitui uma parte essencial à análise do problema. É no interior do bloco histórico que se operam as relações de hegemonia, “os mecanismos de consenso e coerção” exercidos pela classe dominante sobre as outras classes e é nele que os intelectuais executam a tarefa primordial de organização da hegemonia. As alianças de classe permitem constituir um bloco histórico: a classe dirigente conquista a adesão de classes subalternas ao seu projeto de sociedade.

---

44 GRAMSCI, op. cit., p. 40-42.



Dirigido por intelectuais orgânicos, é um sistema social complexo porque é nele que se realiza a ação combinada entre teoria e prática, prevalecendo o consenso. O bloco histórico dos promotores do golpe de Estado no Brasil persiste ativo no Congresso Nacional, representando a sociedade autoritária.

Gramsci afirma que a divisão de poderes existente em uma sociedade advém do embate travado entre a sociedade civil e a sociedade política, a classe política, em um determinado período histórico. Ele constata que esse “acordo” é precedido de discussão e ao ser selado resulta em um aparato jurídico que o ampara. E que esse acordo só é possível a partir de “certo equilíbrio instável das classes sociais”. Esse equilíbrio se deve ao fato de que grande parte do estrato intelectual a serviço do Estado, ou como suporte a ele, está ligada às classes dominantes. Os três poderes, Parlamento, Governo e Magistratura, guardadas as medidas diversas, são órgãos de hegemonia política. Para Gramsci, o aparato hegemônico mais sensível está no âmbito da Justiça, no qual os arbítrios do sistema de segurança policial, assim como os equívocos da administração política, levam ao público as conseqüências mais nefastas, seja traduzida em violência efetiva ou simbólica. No objeto dessa pesquisa, encontra-se o Parlamento brasileiro operando nos mesmo diapasão de objetivos protagonizado pelo sistema de Justiça.<sup>45</sup>

Hegemonia, portanto, pressupõe o surgimento de novas classes sociais o que, para Gramsci, define-se pela “construção histórica de agentes” que evolui em consciência crítica sobre si e sobre o corpo social nos levam a alcançar hegemonia. Gramsci quer o “desenvolvimento político do conceito de hegemonia” que represente avanços na vida prática e na filosofia, que una criticamente pensamento filosófico, ética e realidade que deixe para trás o senso comum transmutando-o em bom senso. Em Gramsci, o conceito político de hegemonia se traduz em “uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica”<sup>46</sup>.

Gramsci responde que para todo movimento cultural que pretenda substituir o senso comum pelo bom senso e superar as velhas concepções do mundo, deve-se repetir incansavelmente os próprios argumentos, alterando por vezes a forma. Foi nessa escalada das

---

45 GRAMSCI, Antonio. Poder, política e partido. Trad. Eliana Aguiar. Org. Emir Sader. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990, p. 107-108.

46 Idem. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 1, 1999, p. 104.

velhas concepções de mundo que a hegemonia contra a ordem democrática foi alcançada em 2016 no Brasil?<sup>47</sup>

## 1.6 O conflito de classes no Brasil e a disputa por hegemonia

O professor Armando Boito Jr., joga luz sobre o bloco histórico que conduziu a crise, seus atores e o enredo. Refuta atribuir ao processo que levou ao impeachment o resultado de um enfrentamento entre personalidades da cena política, entre Dilma Rousseff e seu opositor nas urnas Aécio Neves, que não aceitou a derrota eleitoral. Boito afirma que pelo oposto, é a crise que determina o destino dos personagens. O fato eleitoral e o que se sucedeu após a posse da presidenta eleita podem muito revelar sobre essas personagens, mas seria uma insensatez atribuir a poucos políticos o poder de definir os rumos da política. Para corroborar sua tese, relembra que em 2015, Aécio Neves ainda era uma estrela em seu partido. Quando Dilma foi afastada do cargo, em maio de 2016, ele foi “jogado para o fundo da cena”. Personagem apagado e sem expressão, apoiou o governo interino de Michel Temer de longe e açodado assim tantos outros pela Operação Lava Jato, seu futuro político é incerto. Michel Temer, chamado por Boito de um político medíocre, “foi premiado pelas circunstâncias. Mas a que essas constatações nos remetem?”<sup>48</sup>

Boito observa que as ideias tem raízes sociais e elas residem no conflito de classes. Assim como Gramsci, a partir do enfoque marxista, Boito afirma o processo político como resultado de conflitos entre classes e frações de classe e a crise surge como resultado do aguçamento desses conflitos de classes, complexos e variados. No Brasil, segundo Boito, podemos situá-lo como um conflito distributivo por apropriação de riqueza envolvendo diversas classes e frações, podem envolver também alianças da mesma forma mutáveis. Um exemplo dessa predominância dos conflitos de classe pode ser observado na atuação dos delegados da Política Federal, procuradores e juizes da Operação Lava Jato, quando buscaram um embate com o Executivo Federal, agindo “como burocratas do Estado e ao mesmo tempo como agentes da alta classe média”.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> GRAMSCI, op. cit., p. 110.

<sup>48</sup> BOITO, A. J. Os atores e o enredo da crise política. In Jinkings, I.; Doria, K.; Cleto, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 29-38.

<sup>49</sup> BOITO, op.cit., 2016.

O professor destaca os conflitos de classe pode nem sempre se apresentar como tal, eles podem ser mascarados. Interesses particulares de classes abastadas podem tentar ser apresentados como demandas mais universalistas da população. E ressalta, todos os partidos burgueses, de classe média e da pequena burguesia tendem a assumir a defesa de interesse do cidadão ou do país. Uma análise crítica exigirá a decodificação dos discursos para encontrar a razão de fundo das ações envolvidas. Em relação a crise do golpe de 2016, o fenômeno da dissimulação surge de forma exemplar “na pretensa luta contra a corrupção”. Há um governo e um partido criminalizado, acusado de serem corruptos e todo um arco dissimulado de oposição que afastou Dilma para levar ao poder um governo interino repleto de investigados, denunciados e condenados pela Justiça por corrupção. O presidente interino naquele momento estava, ele mesmo, condenado por crime eleitoral e inelegível por oito anos.<sup>50</sup>

Para não deixar dúvidas sobre o caráter dissimulado do processo de impeachment, Boito relembra os diálogos do senador Romero Jucá, gravados e que vieram a público, comprovando que boa parte dos congressistas que apoiaram o impeachment o fizeram com o objetivo de estancar as investigações no âmbito da Lava Jato, praticamente toda a força dirigente do golpe institucional estava empenhado em um combate que não era em nada contra a corrupção, mas sim para escondê-la. Boito afirma que a luta por direitos e igualdade dos negros, das mulheres e das minorias de gênero não podem ser situados na luta de classes, mas mantêm relações com os conflitos de classe, são afetados por eles e tiveram importante impacto no processo político. É sabido, por exemplo, da firme participação da bancada da bíblia pelo golpe justamente para conter as conquistas desses movimentos. Outro destaque é o primeiro ato do governo interino de extinguir os ministérios criados para atuar com e por eles. E afirma nesse sentido a importância e o papel de destaque dos movimentos de mulheres na luta contra o governo ilegítimo. Boito reconhece a importância dos interesses pessoais que atuaram de forma determinante para a deposição da presidenta, tal como a do deputado e presidente da Câmara, Eduardo Cunha, mas insiste, ele teve todo o apoio de que precisava porque o objetivo residia nos interesses de classe, repousados sobre os conflitos distributivos de classe: assegurar liberdade ao capital rentista, pagar os altos juros da dívida pública, abrir e

---

<sup>50</sup> Ibidem.

privatizar a economia para atender aos interesses do capital internacional e cortar direitos. As forças dirigentes do golpe se mobilizaram para essas finalidades. O golpe foi neoliberal.<sup>51</sup>

O professor Boito prossegue discorrendo a respeito dos governos do PT. Segundo ele desconsiderando as variações de um para outro, seria possível dizer que a política brasileira estava dividida entre dois campos e em torno deles estavam assentadas todas as classes sociais e em cada um desses campos estava sob a hegemonia de uma fração da burguesia. Na crise essa divisão teria sido abalada. Ao fazer a distinção entre as duas, Boito explica: uma é uma frente heterogênea representada pelos governos do PT envolvendo a grande burguesia, formada por empresas brasileiras inseridas em variados ramos da economia; parte da baixa classe média, a maior parte da classe operária, do campesinato e dos trabalhadores da massa marginal. Estavam vinculados ao projeto de defesa e estímulo ao crescimento econômico em benefício das empresas nacionais e em detrimento dos interesses do capital internacional. Ao mesmo tempo as políticas dos governos do PT promoveram, ainda que “periféricamente”, a distribuição de renda e melhorias de condições de vida das classes populares. Foi além, privilegiaram uma política externa Sul-Sul, estreitando relações com países da América Latina, da África e da Ásia, superando a política de alinhamento passivo aos Estados Unidos, centro da política externa do governo de FHC. É o discurso desenvolvimentista ou neodesenvolvimentista que expressa essa frente de classes ou frações de classe, de acordo com Boito.<sup>52</sup>

A outra frente, formado pelo campo político neoliberal “puro e duro” dirigida pela fração da burguesia vinculada ao capital internacional e voltada aos interesses das empresas e governos estrangeiros. Ampla abertura comercial, venda de estatais, alinhamento passivo aos interesses norte-americanos. Essa fração afirmava o discurso neoliberal e contava com o fiel apoio eleitoral da alta classe média que sempre combateu os governos do PT. Estavam representados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Democratas (DEM). Boito ressalva que por razões não óbvias, parcelas das classes populares, do movimento sindical e dos trabalhadores da massa marginal foram atraídas pelo discurso neoliberal. Em resumo, a oposição ferrenha aos governos do PT não teve início com a crise econômica ou por incapacidade do governo Dilma de dar solução a ela e essa oposição tinham

---

<sup>51</sup> BOITO, op. cit., 2016.

<sup>52</sup> Ibidem.

seus interesses representados pelo PSDB e DEM. Entre 2003 e 2014, Boito argumenta que esses dois campos eram muito bem delineados na política brasileira. Os neoliberais ortodoxos ficaram na defensiva entre 2006 e 2012. A queda do crescimento econômico que começou ainda em 2011, no primeiro ano de primeiro mandato de Dilma, deu ânimo ao capital internacional e a fração da burguesia ligada a ele e já em 2013 estava articulados numa ofensiva restauradora, isto é, voltada para “restaurar a hegemonia do neoliberalismo puro e duro”.<sup>53</sup>

A ofensiva contou com as contradições da frente desenvolvimentista. O sindicalismo desde 2004, havia retomado as greves e obtido ganhos salariais crescentes, elevou as exigências em 2012 e 2013. No entender de Boito, é possível que essa escalada do sindicalismo tenha afastado a grande burguesia nacional da frente desenvolvimentista. Também na baixa classe média, as contradições começam a surgir, Beneficiados por programas de acesso ao ensino superior como o PROUNI e a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) já contavam com novos diplomados que ou não encontravam no mercado de trabalho o empregos que esperavam. Para Boito, esse é um dos fatores da eclosão das manifestações de junho de 2013. Os beneficiários do desenvolvimentismo abandonaram os governos desenvolvimentistas do PT. Por fim, Boito perpassa três acontecimentos maiores, responsáveis pela vitória da grande ofensiva neoliberal restauradora: a) a entrada da alta classe média como força social ativa e militante nas grandes manifestações de rua; b) a gradativa deserção da grande burguesia nacional ao desenvolvimentismo, a exemplo da FIESP, que passou de aliada a militante do golpe institucional, vanguarda dos empresários; e c) o recuo passivo do governo Dilma ante a ofensiva restauradora. “A frente neodesenvolvimentista entrou em crise e, com ela, o governo que a representava”.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> BOITO, op. cit., 2016.

<sup>54</sup> Ibidem.

## 2. DIÁLOGO CRÍTICO SOBRE O MARCO INSTITUCIONAL E A PERSISTÊNCIA DO AUTORITARISMO NO BRASIL

O passado nunca morre; ele nem é passado.  
William Faulkner

Nesse capítulo, escrutinamos autores que problematizam a respeito do marco legal de cidadania e a manutenção da tutela militar presente na Constituição Federal de 1988. O conceito de democracia é basilar à análise a respeito da cultura de golpes e seu espólio autoritário persistente nas cartas institucionais de 1824 a 1988.

Uma crítica da Constituição Federal de 1988 e do pacto institucional que a amparou e promoveu avanços em direitos sociais, ao mesmo tempo que garantiu a manutenção de dispositivos autoritários e de tutela dos militares sobre os poderes da República, tem na obra *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*<sup>55</sup>, organizada por Vladimir Safatle e Edson Teles, um instrumento cardeal por trazer diferentes enfoques a respeito do caráter autoritário do Estado brasileiro, os dispositivos de segurança prevaletentes e o conseqüente atraso para o pleno exercício da cidadania. No capítulo "Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988", Jorge Zaverucha analisa a contradição entre o processo de redação da Carta, democrático, e o conteúdo promulgado, mantendo dispositivos de tutela militar sobre os poderes constitucionais e demonstrando os limites impostos pela carta a uma relação democrática entre a sociedade civil e os militares. Em "1964, o ano que não terminou", Paulo Eduardo Arantes discorre sobre o Estado de exceção permanente fundamentado na aliança entre capitalismo e exceção, na contrarrevolução preventiva contra movimentos reivindicatórios e o papel da impunidade na manutenção da violência de Estado.

A questão primordial: como a genealogia constitucional de 1824 a 1988 entrelaça-se a fatos que, no dizer de Caio Prado Jr.<sup>56</sup> representem a "significação prática da democracia"?

---

<sup>55</sup> Os dois capítulos de referência integram a obra *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*, organizada por Vladimir Safatle e Edson Teles, publicada em 2010 e reunindo pesquisadores de diferentes enfoques a respeito do caráter autoritário do Estado brasileiro, os dispositivos de segurança prevaletentes e o conseqüente atraso para o pleno exercício da cidadania.

<sup>56</sup> Entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo* em 21 de maio de 1978, Prado Jr. criticava a preocupação excessiva de muitos com o conceito de democracia e reivindicava atenção maior à experiência prática do regime democrático, os fatos.

Para responder a Prado Jr. propõe-se iniciar com uma análise do sentido histórico dos dispositivos e instrumentos constitucionais, portanto, políticos, que traduzem a perspectiva do centro de poder dominante de cada período e deram longevidade e constância ao autoritarismo no Brasil. Há no percurso descomunal esforço civilizatório e de resistência ao autoritarismo, como bem observa Florestan Fernandes, que remonta em revoltas, levantes populares, de Zumbi dos Palmares e os quilombos à Revolta dos Malês. Da Inconfidência Mineira à Intentona de 1935. Da Coluna Prestes à Guerrilha do Araguaia. Da luta armada à construção dos partidos na democracia eleitoral representativa inaugurada com a Constituição de 1988, em especial do PT e organizações de esquerda. Se avanços podem ser registrados, eles surgem alternados a retrocessos autoritários, guardando como elemento constante a tutela militar, em golpes ora por períodos curtos, ora em um longo percurso de 21 anos, como foi a Ditadura Militar implantada pelo Golpe de 1964, prevalecendo como elemento histórico ainda não superado.

## **2.1 Marco legal de cidadania e manutenção da tutela militar: contradição flagrante**

A Constituição Federal brasileira vigente, outorgada em 1988, é resultado do processo de transição da ditadura militar para a redemocratização, um caminho longo e permeado de contradições. No seu preâmbulo, a carta constitucional registra a instauração do regime democrático:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um **Estado democrático**, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.<sup>57</sup> (grifo nosso)

O primeiro artigo trata dos princípios fundamentais e reafirma o Estado como um Estado Democrático de Direito:

### *TÍTULO I*

---

<sup>57</sup> SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020. 397 p. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/566968>

*Dos Princípios Fundamentais*

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*I – a soberania;*

*II – a cidadania;*

*III – a dignidade da pessoa humana;*

*IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*V – o pluralismo político.*

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.<sup>58</sup>  
(grifo meu)

O marco institucional, portanto, não deixa dúvidas sobre a intenção democrática contida nos anseios da sociedade, que promoveu forte mobilização no decorrer dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, e dos legisladores responsáveis pelo texto promulgado. Já atingir de fato uma democracia plena é um processo mais árduo e que envolve o enfrentamento das contradições e historicidade. Levando em conta a formulação do conceito do professor José Alvaro Moisés, não podemos dizer que experimentamos nos "fatos" o conceito de democracia. Moisés nos diz: retornando a democracia ateniense de Péricles no século 5 a.C., confirmados por Aristóteles e Platão, a forma democracia envolve "a ideia de uma forma de governo exercido por muitos". Dois ideais são basilares e complementares: "a distribuição equitativa do poder de tomar decisões coletivas e o julgamento dos cidadãos quanto ao processo de tomada dessas decisões e os seus resultados". Péricles teria sido o responsável, registra Heródoto, pela frase "a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo".<sup>59</sup>

A origem do conceito traz no seu contexto a exceção: a democracia de que trataram os gregos excluía mulheres, escravos e trabalhadores braçais. Já aqueles que gozavam da condição de cidadãos tinham direito a voto, a indicação por sorteio a cargos públicos, a participar de júris e de levar ao ostracismo governantes que atentassem contra o bem comum

<sup>58</sup> SENADO FEDERAL, op.cit., p.10.

<sup>59</sup> MOISÉS, J. A. Democracia. In: *Dicionário de Políticas Públicas*. Organização Geraldo Di Giovanni, Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, p. 236-237 (verbete)



e os interesses da maioria. Os princípios de *isonomia*, igualdade dos cidadãos perante a lei, e *isegoria*, direito de expressão nas assembleias, foram fundamentais para a concepção de democracia dos séculos XVII e XVIII. O autor afirma serem estes dois os principais pilares da democracia moderna e são eles a determinar a distinção entre os conceitos de autoritarismo, totalitarismo e democracia, este último sustentado por "um conjunto mínimo de regras, leis e instituições" que formam a base do regime democrático, garantindo os pilares de Péricles, mas não apenas no âmbito da política. Deve-se considerar, afirma Moisés, a presença de um modo de convivência, "uma cultura cívica", feita de atitudes, comportamentos e uma concepção moral.<sup>60</sup> (grifos do autor)

Nas democracias modernas, prossegue Moisés, é a lei que determina quem pode exercer o poder, determinado pelo voto dos cidadãos e consolidada em constituições políticas amparando governos baseados no arcabouço legal:

... o voto é considerado um direito democrático se todos os indivíduos afetados por decisões coletivas puderem influir na escolha em condições iguais, podendo votar e ser votado... o voto é efetivo se as eleições são livres, regulares e monitoradas por uma instituição independente de outras instituições do Estado... o soberano é o cidadão em sua condição de eleitor, mas para ser efetiva, essa soberania depende de que os eleitores tenham o direito de se expressar livremente, de se organizar em partidos e/ou associações voluntárias, de ter assegurado o direito de competir em condições de igualdade e, de ter acesso a fontes de informação não subordinadas às estruturas de poder.<sup>61</sup>

Moisés destaca Schumpeter e Dahl. Ambos por distintas formas afirmaram que a democracia compreende também *contestação e participação*. Entre avanços e retrocessos, os séculos XIX e XX viram o direito a voto se tornar universal e as eleições se converterem no centro da disputa pelo poder. Nesse ponto, o autor admite que as prerrogativas do direito a voto não suficientes para estabelecer a conexão entre os interesses da população e as políticas adotadas pelo Estado, tampouco garantem o cumprimento das leis. Moisés credita ao bom funcionamento das instituições (Legislativo, Judiciário, Ministério Público, entre outros), essencial tanto para o controle e fiscalização mútuos como também em nome da população. Os fatos circunscritos ao período 2015-2016, envolvendo o afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República, não confirmam o funcionamento adequado das instituições. O autor utiliza o conceito de qualidade da democracia pautada pela articulação de três dimensões: 1) princípios de igualdade e liberdade. 2) rigor dos procedimentos calcados no império da lei, divisão de poderes, participação popular, obrigação aos governantes de prestarem contas. 3)

---

<sup>60</sup> MOISÉS, op. cit., 2015.

<sup>61</sup> Idem, p. 237-238

resultados efetivos de extensão da cidadania em consonância com os objetivos do gasto público e redução das desigualdades.

Moisés caracterizou assim a democracia representativa, de caráter eleitoral, e não deixa de registrar que, ante os seus limites, há movimentos que reivindicam um aprofundamento do regime por meio de formas mais amplas e diretas de participação, tais como orçamento participativo, plebiscitos, referendos e iniciativa popular de leis. O autor conclui que “não existe democracia sem democratas”. Em outras palavras, os valores culturais e morais alimentam a democracia por meio da crítica e da participação. O autor fala em tolerância e cooperação, características da democracia.<sup>62</sup> O verbo tolerar traz em si juízo de valor e hierarquia social. Jacques Derrida rejeitou o conceito de tolerância por seu caráter paternalista. O que a cidadania pressupõe é respeito.<sup>63</sup>

Para Moisés, ser democrático envolve sentimentos, atitudes e comportamentos que favoreçam a democracia. Foi com essa disposição que a sociedade civil organizada se engajou pela volta da democracia. Os movimentos sociais participaram ativamente dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. O processo resultou avanços e retrocessos.

## **2.2 O espólio autoritário e o funcionamento das instituições no Brasil**

A abertura lenta, gradual e segura, concepção dos militares para a transição da ditadura militar para o Estado Democrático de Direito no Brasil, desvelou contradições que não foram superadas até os nossos dias. Aqueles engajados no golpe militar de 1964, medida radical de tomada do Estado, impetrado por meio do uso da violência e das armas contra um governo eleito e democrático que agiu contra toda sorte de opositores em particular e resistentes em geral determinaram, eles mesmos, as condições do processo de distensão política, os limites da soberania popular almejada pela sociedade para o período que se inaugurava e a garantia de manutenção do status militar no tecido estatal e social.

A deposição do governo democrático de João Goulart em 1964, operada pela força das armas, não constitui em si acontecimento inédito no Brasil. O que o poder econômico e forças políticas conservadoras não contavam é que os militares ficassem tanto tempo no poder, 21 anos e ainda assim com uma transição tão lenta que mecanismos de exceção envolveram a carta magna de 1988 e permanecem ativos até os nossos dias. Os militares foram buscar legalidade para dispositivos autoritários de tutela na Constituição de 1988, atuando pela combinação de estratégias de abordagem por afinidade, pressão ou ameaças junto ao corpo político no transcorrer dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

---

<sup>62</sup> MOISÉS, op. cit., p. 254-255.

<sup>63</sup> Derrida em entrevista a Giovanna Borradori, 2003, p. 84.

Permeado por golpes militares ou institucionais, o processo histórico brasileiro nos revela que o bom funcionamento das instituições e lei democráticas, prerrogativas destacadas por Moisés para a composição do conceito de democracia, nem sempre pautaram os rumos do país. É o que revela a análise das constituições promulgadas. Importante lembrar que o Brasil Colônia transcorreu sem lei constitucional. Das sete cartas constitucionais outorgadas, duas foram impostas, a de 1824 por D. Pedro I e a de 1937, no Estado Novo de Getúlio Vargas. O contexto de todas elas traz o uso da força e a influência das Forças Armadas.

**Figura 1 - As Constituições Federais do Brasil: de 1824 a 1988**

Ano	Marco Histórico	Contexto Político	Escopo em Destaque
1824	Brasil Império: imposta por D. Pedro I, dois anos após a Proclamação da Independência, dissolveu os trabalhos da Assembleia Constituinte em 1823 e impôs seu projeto, com apoio do Partido Português (conservador), em detrimento do Partido Brasileiro do liberal José Bonifácio. Foi a primeira e mais duradoura carta constitucional: mais de 60 anos.	Incremento do poder pessoal do Imperador a partir da criação do Poder Moderador, sobreposto ao Executivo, Legislativo e Judiciário. Imperador passa a nomear os presidentes das províncias; Eleições indiretas e censitárias.	. Direito de voto a homens livres e proprietários, com base no nível de renda. Para ser eleito, o candidato também necessitava comprovar renda mínima proporcional ao cargo.

1891	<p>Brasil República (primeira): de Marechal Deodoro da Fonseca e Rui Barbosa: Lei Áurea sancionada em 1888, a indústria nacional cresce, a população rural se deslocava para os centros urbanos, a inflação surgia.</p>	<p>A república suplanta o império pela força militar: o marechal proclama a república. O presidencialismo americano passa a ser referência em detrimento do parlamentarismo da França e Inglaterra.</p>	<p>Forma de Estado: federação; forma de governo: republicana Independência entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Sufrágio, com restrição a mulheres, analfabetos e mendigos. Separação entre Igreja e Estado, o catolicismo deixa de ser a religião oficial.</p> <p>Destaque para a instituição do <i>habeas corpus</i>, garantia contra ação ilegal ou de abuso de poder que impinja sofrimento ou violência ou coação no direito pleno de ir, vir e permanecer.</p>
1934	<p>Segunda República - fim da República Velha e início da Era Vargas: Getúlio Vargas, por meio de Assembleia Constituinte estabelece sua marca social, com a criação da CLT e da Justiça do Trabalho.</p>	<p>A chamada Revolução de 1930 não foi revolução, mas golpe militar, protagonizada em especial, pelo tenentismo, para levar Getúlio Vargas à presidência impedindo a posse de Júlio Prestes. Marca o fim da República Velha e da política café com leite, pacto de revezamento das oligarquias de SP e MG no poder e inaugura a 1ª fase da Era Vargas: o governo provisório (1930-34) Para fazer frente ao ideal socialista que avançava no Brasil e na Europa, Vargas inaugura a 2ª fase chamada de governo constitucional (1934-37), ao mesmo tempo as forças de segurança que operavam perseguição violenta a comunistas. Três emendas de 1935 garantem mais poder ao Executivo em atribuições e asseveram a segurança de Estado, já numa referência à coibir “movimentos subversivos”.</p>	<p>Surgimento das diretrizes sociais na Carta Magna: direito a voto secreto, voto feminino e direitos trabalhistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, garantindo direito de voto às mulheres, mas ainda excluindo mendigos e analfabetos.</li> <li>. Cria a CLT, a Consolidação das Leis do Trabalho, estabelecendo jornada de trabalho de 8 horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas.</li> <li>. Cria a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho.</li> </ul> <p>Estabelece os instrumentos Mandado de Segurança e Ação Popular.</p>

1937	Estado Novo: Estado de exceção imposto por Getúlio Vargas, revogando a Constituição de 1934.	Terceira fase da Era Vargas (1937-45) Forças de segurança sustentam o Estado de Exceção. Depois de decretar estado de sítio em 1935, Vargas dissolve o Congresso Nacional e impõe a nova Carta Constitucional, suprime os partidos políticos e concentra poder no presidente da República. Seguiria alinhado ao fascismo e elegendo o comunismo como inimigo central. Depois da prisão de Luiz Carlos Prestes e Olga Benário e outros tantos militantes de esquerda, em 1936, entregou Benário grávida ao governo nazista de Hitler, com a aprovação do STF. Ela foi levada à prisão da Gestapo e morta em 1942 no campo de extermínio de Bernburg.	Institui a pena de morte. Suspende a liberdade partidária e de imprensa. Anula a independência dos poderes legislativo e judiciário. Restringe as prerrogativas do Congresso. Permite a suspensão de imunidade parlamentar, a prisão e exílio de opositores do governo. Institui a eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.
1946	Redemocratização: Retorno aos dispositivos democráticos de 1934, promulgada por um Congresso recém-eleito nos moldes de uma Assembléia Nacional Constituinte	A ditadura de Vargas não sobreviveu à derrocada do Nazismo em 1945. Com o país em crise, houve forte reação popular, com apoio das Forças Armadas, Vargas acabou deposto ainda, assumindo José Linhares, presidente do STF, que formou novo ministério e suspendeu as medidas de emergência. Ainda em 1945, houve eleições gerais e eleito presidente da República, o general Eurico Gaspar Dutra governou por decretos-lei até a promulgação da nova carta.	Restaurados os direitos individuais, fim da censura e da pena de morte. Independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como também medidas de equilíbrio entre eles. Autonomia a estados e municípios. Eleições diretas para presidente da República, com mandato de cinco anos. Incorporação da Justiça do Trabalho e do Tribunal Federal de Recursos ao Poder Judiciário. Pluralidade partidária, direito de greve e livre associação sindical. Função do uso da propriedade ao bem-estar social, permitindo a desapropriação por interesse social. Ato adicional: emendas promulgadas em 1961, instituíram o regime parlamentarista.

1967	<p>Ditadura Militar: autoritarismo e predominância dos conceitos de segurança nacional aplicados ao inimigo interno, os chamados subversivos, a esquerda e progressistas em geral, como também qualquer oponente ao regime. Tendo controle do legislativo, manteve o Congresso Nacional em funcionamento. Elaborada pelo Governo Militar, a proposta foi aprovada pelos parlamentares.</p>	<p>Plebiscito realizado em 1963 havia retomado o regime presidencialista. O golpe militar de 1964 destituiu o presidente João Goulart, sucessor legítimo de Jânio Quadros, que havia renunciado. Goulart foi deposto por militares, mesmo tendo aceitado governar sob o sistema parlamentarista.</p> <p>Constituição alterada pela Emenda Constitucional n. 01 de 1969.</p>	<p>Manteve a federação, mas fortaleceu poderes da União.</p> <p>Estabeleceu a eleição indireta para presidente da República por meio de Colégio Eleitoral constituído por parlamentares e delegados das Assembléias Legislativas.</p> <p>Suspensas garantias dos magistrados.</p> <p>17 atos institucionais regulamentados por 104 atos complementares garantiram o estado de exceção, dispositivos tornados legais para atos inconstitucionais.</p> <p>AI-5: decretado em 1968, autoconcedeu plenos poderes ao regime militar.</p> <p>O Congresso foi fechado por quase um ano.</p> <p>Proibidas reuniões políticas.</p> <p>Censura, prévia inclusive, à imprensa e às artes.</p> <p>Suspensão de habeas corpus para crimes políticos.</p> <p>Autorizada a decretação de estado de sítio pelo presidente da República em qualquer caso previsto na Carta e intervenção em estados e municípios.</p>
------	--	---	--

1988	Constituição Cidadã: Nova República, marco institucional da redemocratização.	<p>Fim da ditadura militar, retorno ao regime democrático com ampliação de direitos sociais, liberdades civis e direitos e garantias individuais, buscando-se assim alterar as relações econômicas, políticas e sociais.</p> <p>A transição conduzida pelos militares, garantindo a prevalência de tutela sobre os poderes da República e com a imputabilidade aos crimes de tortura, assassinatos, desaparecimentos impetrados a opositores do regime</p>	<p>Eleições majoritárias em dois turnos e direito de voto a analfabetos e jovens a partir dos 16 anos.</p> <p>Direito à greve e liberdade sindical. Redução da jornada de 48 para 44 horas semanais. Seguro-desemprego e férias remuneradas mais um terço do salário. Ampliação da licença maternidade de três para quatro meses e licença paternidade de cinco dias.</p> <p>Criação do Supremo Tribunal de Justiça, tribunal de recursos de garantia de uniformidade e cumprimento de legislação infraconstitucionais. Criação dos mandados de injunção (garantia destinada ao controle de omissões do poder público que visa à tutela de direitos constitucionais subjetivos cujo exercício é inviabilizado pela inércia legislativa), e de segurança coletivo. Volta do <i>habeas corpus</i> e criação do <i>habeas data</i>, direito a informações do interessado, registradas em instituições públicas.</p> <p>Reforma do sistema tributário em favor de estados e municípios com repartição de receitas. Regras para o sistema financeiro. Política agrícola e fundiária. Proteção do meio ambiente. Fim da censura. Garantias de seguridade social e assistência social, Educação, Saúde, proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural. Direitos da populações indígenas, quilombolas e minorias.</p>
------	---	--	--

Fontes: Pontual, Helena Daltro. *Constituições brasileiras*. Brasília: Senado Federal<sup>64</sup>. Curso de Introdução ao Direito Constitucional. *Constitucionalismo e as constituições brasileiras*. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2017. Elaboração: Daisy Barretta

Como revela o Quadro 1, o autoritarismo brasileiro não nasceu em 1964 e tampouco foi suplantado em 1985, ano caracterizado pelo encerramento formal do período de exceção. A sucessão de golpes ou as ameaças de golpe, militares a frente ou operando nos bastidores, configuram a gênese autoritária persistente na história do país, inscritas nas próprias constituições. A tutela militar, em ação direta ou indireta, a violência de Estado e o apagamento da memória da resistência, foi sistemática e sucessivamente combatida num

<sup>64</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>

espectro do mal em si, o inimigo a ser combatido: as esquerdas, os movimentos sociais organizados, o comunismo, o petismo, o feminismo.

### 2.3 Exceção a serviço do capitalismo

Paulo Eduardo Arantes retoma os conceitos de Agamben para discorrer sobre um “não Estado de direito na América Latina”, anomalia presente justamente numa região reconstitucionalizada. Exceção como técnica de governo, marcada pela indistinção crescente entre os três poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, a indeterminação entre democracia e soberania, uma zona sombria entre a institucionalidade legal/ditadura constitucional<sup>65</sup> e o Estado de direito. O autor registra a consolidação da violência imposta pela impunidade de torturadores e assassinos.<sup>66</sup>

Para responder sobre o resta da ditadura, Arantes afirma a persistente exceção, imposta pela tutela e ameaças que pairam sobre a sociedade numa permanente “contrarrevolução preventiva”. No Brasil, preservando a aliança entre capitalismo e exceção, composição originária do país e fortificada na ditadura de 1964, pelo extremo, quando empresários financiadores das casas de tortura, aliciados por ministro de Estado, assistiam as sessões. Arantes denuncia a consolidação da violência de Estado, imposta pelas forças de segurança constitucionalizadas. Legislação coercitiva, violação de direitos da população vulnerável, marcada pela desigualdade, e garantia de direitos a privilegiados. O autor traduz o regime político do Brasil por “Estado oligárquico de direito”, e desvela as relações entre exceção e capitalismo na ação de contrarrevolução preventiva permanente que perpetuam a desigualdade social como marca primeira do país. São Estados liberais-constitucionais conformados em práticas “paternalistas-punitivistas”.<sup>67</sup>

A democracia é apenas eleitoral, permanecendo invictas forças civis e militares de 1964 garantidas pelo poder econômico privado, poder militar e oligarquias sempre prontas para a guerra contra lutas reivindicatórias: “a longa guerra social latino-americana, em democracias do terror”<sup>68</sup>. Arantes realiza a conexão que fundamenta a desigualdade no Brasil: relação estreita entre capitalismo e exceção. A austeridade fiscal como conceito hegemônico, que produz miséria, analfabetismo, doenças; as regras tributárias que isentam o grande capital; orçamento público, autoridade monetária entre outros dispositivos contidos na Constituição

---

<sup>65</sup> Termo usado pelo jurista Dalmo DALLARI, 1997 apud ARANTES, 2010.

<sup>66</sup> ARANTES, Paulo. “1964, o ano que não terminou”. In: Safatle, Vladimir; Teles, Edson (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 214.

<sup>67</sup> ARANTES, op. cit. p.223-225.

<sup>68</sup> Idem, p. 217-220.



de 1988, impõem ao Estado e à população a lógica do capital privado. O Estado de Exceção serve como garantia do mercado contra a luta de classe. A “era da exceção econômica permanente”.<sup>69</sup>

A Constituição Federal foi um processo liderado pela coalizão de centro-direta que controlava o Congresso Nacional. Em 2016, o ambiente político é conduzido por representação expressiva de direita e extrema direita, maiorias constituídas pelas bancadas ruralista, evangélica e militares e policiais. Direitos absorvidos em 1988 vem sendo desmantelados por uma maioria conservadora, antinacional e antipopular. Uma democracia limitada a eleições multipartidárias não fincaram os dois pilares da democracia moderna, citados por Moisés, isonomia e isegoria. No ano de 2016, constatou-se a prática de lawfare, a justiça aplicada de forma seletiva para conduzir rumos políticos, e o Congresso, eleito, que a população deveria representar, pautou-se em ampliar legislação contra direitos, como veremos em capítulos na sequência.

O PT, depois da promulgação da carta constitucional de 1988, na oposição, apresentou três projetos para extinguir a Lei de Segurança Nacional e que continuaram engavetados mesmo com o partido no governo, um dos entulhos autoritários em vigor. Luiz Inácio Lula da Silva, o deputado constituinte, fez uma crítica mordaz e consistente contra a inércia ante dispositivos e instrumentos antidemocráticos tornados perenes na carta constitucional. Em um discurso de 22 de setembro de 1988, da tribuna da Assembléia Nacional Constituinte, Lula explica as razões que levaram o PT a se contrapor ao texto final<sup>70</sup>. Nas palavras de Lula: a composição da Assembléia Nacional Constituinte não tinha sido favorável aos trabalhadores; reacionários, conservadores ligados ao poder econômico atuaram em desfavor de uma carta mais progressista, usando artimanhas e mentiras para gerar medo dos avanços na população; os latifundiários saíram muito satisfeitos da Constituinte, sem uma reforma agrária à altura dos problemas da terra no país; os militares continuaram intocáveis, como se fossem cidadãos de primeira classe, permitindo-se repetir no futuro o golpe de 1964, em nome da lei e da ordem; mais de duzentos artigos foram deixados para ser regulamentados em legislação ordinária ou complementar, uma espécie de “constituinte permanente sem fim”<sup>71</sup>. Lula afirma que apesar dos avanços sociais a essência do poder dos militares permaneceu intacta. Ele acrescenta que alguns princípios gerais não garantem um “regime efetivamente democrático”<sup>72</sup>. Lula retrata em análise de 1988 o que bem poderia traduzir o contexto político, social e econômico de 2016.

---

<sup>69</sup> BERCOVICI, 2006 apud ARANTES, 2010.

<sup>70</sup> O PT votou contra o texto final, mas assinou a carta magna no rito formal de participação na Constituinte.

<sup>71</sup> Expressão de Zaverucha.

<sup>72</sup> Luiz Inácio Lula da Silva (deputado federal constituinte PT-SP). Discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988, publicado no DANC de 23 de setembro de 1988, p. 14313-14314.

No “desenho institucional” vigente, observa Jorge Zaverucha, o poder coercitivo manteve prerrogativas para atuar na aplicação da lei como se ainda fosse um regime autoritário, com destaque para o artigo 142. A separação entre ação de guerra externa (Forças Armadas) e segurança da ordem interna (Polícia Militar), pilares do Estado moderno, não foi consagrada. O controle do Exército sobre as políticas militares se manteve, ainda que parcial. A justiça militar, o Supremo Tribunal Militar (STM), atua constitucionalmente pelos interesses dos militares, um tribunal especial que conservou elementos da ditadura: critérios, funcionamento, estrutura. A doutrina autoritária foi preservada, expressa na vigência da Lei de Segurança Nacional, até o momento do Golpe de 2016.<sup>73</sup>

Os fatos, como queria ver investigados Caio Prado Jr., não indicam a significação prática da democracia, a democracia plena, traduzida por instituições funcionando e os poderes em equilíbrio por igualdade e em prol de um Estado democrático de direito. O marco constitucional não foi suficiente para alcançar o princípio previsto no artigo 1º da Constituição Cidadã e algumas respostas estão no próprio texto promulgado, em flagrante contradição. Para a maioria da população brasileira, nem a democracia, tampouco o Estado democrático de direito prevalecem sobre o arbítrio. Nesse contexto, o golpe de 2016 não se configura evento aleatório.

A Constituição Federal brasileira vigente, outorgada em 1988, é resultado do processo de transição da ditadura militar para a redemocratização, um caminho longo e permeado de contradições. O marco institucional, entretanto, não deixa dúvidas sobre a intenção democrática contida nos anseios da sociedade, que promoveu forte mobilização no decorrer dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, e dos legisladores responsáveis pelo texto promulgado. Já atingir de fato uma democracia plena é um processo mais árduo e que envolve o enfrentamento das contradições e historicidade. Levando em conta a formulação do conceito do professor José Alvaro Moisés, não podemos dizer que experimentamos nos “fatos” o conceito de democracia.

---

<sup>73</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

### **3. MARCO LEGAL DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR: PRERROGATIVAS E OBRIGAÇÕES**

Há três métodos pelos quais pode um homem chegar a ser primeiro-ministro. O primeiro é saber, com prudência, como servir-se de uma pessoa, de uma filha ou de uma irmã; o segundo, como trair ou solapar os predecessores; e o terceiro, como clamar, com zelo furioso, contra a corrupção da corte. Mas um príncipe discreto prefere nomear os que se valem do último desses métodos, pois os tais fanáticos sempre se revelam os mais obsequiosos e subservientes à vontade e às paixões do amo. Tendo à sua disposição todos os cargos, conservam-se no poder esses ministros subordinando a maioria do senado, ou grande conselho, e, afinal, por via de um expediente chamado anistia (...), garantem-se contra futuras prestações de contas e retiram-se da vida pública carregados com os despojos da nação.

SWIFT, Jonathan. Viagens de Gulliver.  
São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 234-235.

O objetivo deste capítulo é delinear o escopo legal que organiza o processo legislativo, a Constituição Federal de 1988 e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sua abrangência, seus limites e riscos de dispositivos determinantes para ação parlamentar que incidem sobre o Poder Executivo, e que subsidiaram a escalada da crise institucional que culminou com a deposição de Dilma Rousseff. O Congresso Nacional foi palco e os parlamentares os agentes a conduzir os fatos desde 2015. A base normativa do país serviu de instrumento para a consecução dos objetivos do poder dominante, e dispositivos foram acionados pelos parlamentares, em sua parte vital, disposto no arcabouço vigente. Por fim, os mecanismos de controle interno da conduta parlamentar voltados à Ética e Decoro são elencados.

#### **3.1 O poder legislativo na Constituição Federal de 1988 (CF 1988)**

O Poder Legislativo, exercido pela Câmara dos Deputados (CD) e pelo Senado Federal (SF) no âmbito do Congresso Nacional (CN), detém prerrogativas de fiscalização e controle sobre o Poder Executivo e obrigações regidas pela Carta magna, por regimento interno, código de ética e normas conexas que devem regular a ação parlamentar.

Suas atribuições estão elencadas nos artigos dispostos a seguir. Não cabe sanção do presidente da República aos atos previstos nos artigos 49, 51 e 52, portanto, são procedimentos de decisão exclusiva do Congresso Nacional: sustar atos normativos; julgar as

contas anuais e respectivos relatórios e planos de governo; fiscalizar e controlar os atos da Administração direta e indireta, pelo Congresso ou por qualquer de suas casas; autorizar a abertura de processo contra o presidente e o vice-presidente da República, e seus ministros, processá-los e julgá-los; aprovar indicação de magistrados e, ao mesmo tempo, competência de processar e julgar crimes de responsabilidade de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Procurador-Geral da República (PGR) e o Advogado-Geral da União (AGU). O Constituinte entendeu que, para bem fiscalizar o governo, o Congresso assumiria também o controle do órgão criado para essa finalidade, o Tribunal de Contas da União, responsável pelo controle externo de competência do Congresso Nacional, a quem cabe a escolha de dois terços dos membros, atribuições que veremos na Seção IX a partir do art. 71.

Nos termos da CF, a seção II e seus artigos 48, 49 e 50 estão dedicados às atribuições do Congresso Nacional relacionadas a matérias do Executivo Federal.

#### **Título IV - Da organização dos poderes**

##### **Capítulo I - Do Poder Legislativo**

##### **Seção II - Das Atribuições do Congresso Nacional**

**Art. 48.** Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

**Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XIII – escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

**Art. 50.** A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no capuz deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Vade Mecum*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 34 e 35.

Na seção III e na IV estão dispostas as competências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que conferem às casas legislativas poderes para processar e julgar o presidente da República, o vice-presidente da República e ministros de Estado, por maioria de dois terços dos seus membros. Foram estes os dispositivos acionados pelos presidentes das duas casas para orientar o processo de afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República em 2016. No artigo 51, destaca-se o inciso que permite a Câmara deliberar sobre a abertura do processo por crimes de responsabilidade. O artigo 52 confere ao Senado Federal a atribuição exclusiva de conduzir o processo e julgar crimes de responsabilidade e seus conexos, do presidente e do vice-presidente da República, ministros de Estado e comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Cabe também à Câmara alta processar e julgar crimes de responsabilidade de ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral União.

### **Seção III**

#### **Da Câmara dos Deputados**

**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;
- 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;
- III- elaborar seu regimento interno;

### **Seção IV**

#### **Do Senado Federal**

**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;
- III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:
  - a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
  - b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
  - c) Governador de Território;
  - d) presidente e diretores do Banco Central;
  - e) Procurador-Geral da República;
  - f) titulares de outros cargos que a lei determinar;
- IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

- V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;
- VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
- IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;
- XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;
- XII - elaborar seu regimento interno;
- XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.
- XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.<sup>75</sup>

Ao discorrer em sua pesquisa sobre a ampla atribuição de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo conferido pela CF de 1988 à luz das cartas anteriores, Silvio Hofstuffer observa:

Nunca uma Constituição brasileira disponibilizou ao Poder Legislativo, uma gama tão ampla de instrumentos de controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo. A título de comparação, a Constituição de 1946, ao inaugurar um novo período democrático, trazia em seu texto, de forma singela, apenas o julgamento das contas e a possibilidade de autorizar o processo, processar e julgar o Presidente da República e seus ministros e aprovar a escolha de magistrados, Procurador-Geral da República, ministros do TCU, prefeito do Distrito Federal, membros do Conselho de Economia e chefes de missão diplomática de caráter permanente. A Constituição de 1967 manteve o texto da constituição anterior.<sup>76</sup>

### 3.1.1 As Comissões e o processo legislativo

<sup>75</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Vade Mecum*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 35.

<sup>76</sup> HOFSTUFFER, Silvio R.F. *O arcabouço institucional brasileiro*. Propostas de reforma e a sociedade contemporânea, 2008, 88p. Monografia (Programa de Pós-Graduação). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

Nas comissões temáticas, permanentes ou temporárias, são analisados os projetos do Executivo e às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) são conferidos poderes próprios de autoridade judicial. As atribuições são previstas de acordo com o ato de criação e do respectivo regimento interno de cada casa. Assim como na formação das mesas diretoras, as comissões são constituídas por meio da representação parlamentar proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares. As comissões analisam e votam projetos de leis que seguem depois para Plenário ou aqueles que, na forma do regimento, dispensam a deliberação do Plenário, podem ser votados no âmbito das comissões em caráter terminativo. É nas comissões que se processa uma parte importante da atuação parlamentar sobre as ações do governo. As atividades do plenário são as de maior visibilidade pública e recebem destaque da mídia, todavia, na dinâmica das comissões, o relacionamento entre os pares e os pessoais se processam, seja a confluência, seja a contraposição entre partidos, seus representantes e seus programas de ação.

Nas comissões, são deliberadas a realização de audiências públicas, convocação de ministros de Estado, recepção de petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra autoridades públicas. Podem também solicitar depoimento de qualquer cidadão ou autoridade, bem como analisar programas, planos nacionais, regionais ou setoriais em desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. As CPI são criadas por meio de requerimento assinado por pelo menos um terço dos membros da CD ou do SF ou conjuntamente, para apuração de fatos determinados e com prazo definido. Têm poderes de investigação de Justiça, “além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”. As conclusões que registram ilegalidades são levadas ao Ministério Público para providências de responsabilização civil ou criminal dos investigados. As comissões são colegiados de parlamentares com atribuição de legislar e fiscalizar.

#### **Seção VII - Das Comissões**

**Art. 58.** O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.<sup>77</sup>

Na Câmara dos Deputados (CD) são trinta comissões permanentes e dezenas de comissões temporárias. Tais colegiados, observando o caráter temático das matérias, têm atribuição de deliberar a respeito de proposições legislativas, realizar audiências públicas, determinar a realização de auditorias na administração do Executivo, dele próprio, o Legislativo, e do Judiciário. Além dos Três Poderes do Estado, tais atributos envolvem também a administração indireta.<sup>78</sup>

De acordo com o Art. 26 do Regimento Interno da CD, as comissões permanentes são relacionadas a 16 grandes temas: Legislação Participativa; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Cultura; Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; Esporte; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Turismo; Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; Comunicação; Defesa dos Direitos da Mulher; Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; Desenvolvimento Econômico; e de Administração e Serviço Público. É vedado, em geral, a participação de deputados e deputadas como titulares de mais de uma comissão permanente, mas podem ser indicados como suplentes.<sup>79</sup>

As comissões permanentes, órgãos temáticos para análise e votação de propostas legislativas, têm sua composição renovada a cada ano. Deliberam sobre matérias a serem votadas em Plenário ou votam propostas em caráter terminativo, isto é, são aprovadas na comissão sem necessidade do crivo do Plenário. As comissões temáticas operam sua

<sup>77</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Vade Mecum*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 38.

<sup>78</sup> Ver em [Comissões — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br).

<sup>79</sup> Conf. [Regimento Interno da Câmara dos Deputados — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br).



competência de fiscalização do Poder Executivo a partir do mecanismo de controle dos programas federais. Estão dispostas a seguir: <sup>80</sup>

**Figura 2 - As comissões temáticas na Câmara dos Deputados**

Comissão	Titulares (Suplentes em igual número, exceto a Mesa Diretora)
<b>1. MESA - Comissão Diretora da Câmara dos Deputados</b>	7 titulares e 4 suplentes
2. CASP - Comissão de Administração e Serviço Público	22
3. CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	52
4. CCTI - Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação	42
5. CPOVOS - Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais	18
6. CCOM - Comissão de Comunicação	38
7. CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania	66
8. CCULT - Comissão de Cultura	20
9. CDC - Comissão de Defesa do Consumidor	24
10. CMULHER - Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher	22
11. CIDOSO - Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	22
12. CPD - Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	20
13. CDE - Comissão de Desenvolvimento Econômico	18
14. CDU - Comissão de Desenvolvimento Urbano	18
15. CDHMIR - Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial	18
16. CE - Comissão de Educação	42
17. CESPO - Comissão do Esporte	21
18. CFT - Comissão de Finanças e Tributação	48
19. CFFC - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	22
20. CICS - Comissão de Indústria, Comércio e Serviços	18
21. CINDRE - Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	20
22. CLP - Comissão de Legislação Participativa	18
23. CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	18
24. CME - Comissão de Minas e Energia	48
25. CPASF - Comissão Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família	18
26. CREDEN - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional	38

Fonte: dos Deputados - Atividade Legislativa - Comissões. Ver em <https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-permanentes>

<sup>80</sup> Ver em [Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-permanentes)

### Câmara dos Deputados - Comissões Permanentes

27. CSAUDE - Comissão de Saúde	52
28. CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	38
29. CTAB - Comissão de Trabalho	26
30. CTUR - Comissão de Turismo	20
31. CVT - Comissão de Viação e Transportes	30

Fonte: dos Deputados - Atividade Legislativa - Comissões. Ver em <https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-permanentes>

As três comissões grifadas, a de Constituição e Justiça e de Cidadania, a de Fiscalização Financeira e Controle e a de Desenvolvimento Econômico são vitais para a governança do país. A primeira realiza a análise da legalidade das proposições, a segunda se ocupa da viabilidade quando a proposta tem incidência sobre os gastos públicos e a terceira analisa repercussão sobre a economia.

As comissões temporárias são criadas para funcionar com prazo determinado. Dividem-se em especial, parlamentar de inquérito ou externas.

A comissão especial delibera sobre Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e projetos envolvendo códigos normativos. São formadas também para a análise de proposições que estejam no âmbito de competência de mais de quatro comissões de análise de mérito. Além desses casos, são as comissões especiais que reformam o Regimento Interno da Câmara; deliberam sobre denúncias de crime de responsabilidade contra presidente e vice-presidente da República e ministros de Estado. Por fim, podem ser criadas por determinação da Presidência da Casa para estudar assuntos por ela definidos.<sup>81</sup>

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é criada por meio de requerimento assinado por pelo menos um terço dos integrantes da Câmara. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI) envolvem as duas casas e requerem a adesão mínima de um terço dos deputados e um terço dos senadores. São destinadas a investigar fatos determinados e relevantes do interesse público e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do

<sup>81</sup> Ver em [Comissões — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#).

país. Ambos os formatos têm poderes de investigação tal como as autoridades judiciais: convocação de pessoas para depoimento, oitiva de testemunhas, requisição de documentos e determinação de diligências, entre outras medidas. O prazo é de 120 dias prorrogáveis por decisão do Plenário, por mais sessenta dias, sem necessidade de interromper os trabalhos no recesso parlamentar. O relatório final aprovado poderá indicar a apresentação de projeto de lei e quando pertinente, tem suas conclusões enviadas ao Ministério Público Federal (MPF) para providências de responsabilização civil e criminal dos infratores. Não é permitido o funcionamento simultâneo de mais de cinco CPI.

Hofstatter destaca que a CF de 1988 ampliou os poderes das CPI, ao conferir ao instituto poderes de investigação tal como os de autoridades judiciais, assim como a obrigatoriedade de encaminhar os resultados da investigação ao MPF para providências civis e criminais quando for o caso. A limitação do número de CPI é usado comumente, observa o autor, como estratégia para conter a instalação de novas CPI: para barrar uma determinada investigação, parlamentares em maioria lançam outras antes, até alcançar o limite imposto e assim derrotar a intenção da minoria. Aquelas que são instaladas e alcançam a aprovação de um relatório final contendo recomendações legais irão exigir decisão do SF, da CD e por vezes do Presidente da República. Para o caso de processos criminais, as punições dependem do MPF e do Poder Judiciário, como não poderia deixar de ser. As CPI assim como processos de impeachment e operações especiais assemelham-se por atingirem grande repercussão nos meios de comunicação. Podem ser ao mesmo tempo instrumento de transparência como de sensacionalismo e destruição de adversários políticos, como veremos mais adiante.<sup>82</sup>

Deputados não são investigados por CPI. Nesse caso, o requerimento de representação obrigatoriamente precisa ser subscrito pela Mesa Diretora que consulta a Corregedoria e pode ou não remeter ao Conselho de Ética.<sup>83</sup>

As comissões externas são constituídas de ofício pelo presidente da Câmara ou a requerimento de qualquer deputado, e vão representar a Câmara a convite de terceiros ou para atividades que demandam a presença do parlamentar. Ocorrem para missões autorizadas para as quais o deputado pode se afastar por no máximo oito sessões quando desempenhada no

---

<sup>82</sup> FIGUEIREDO, 2001, p. 5 apud HOFSTATTER, 2008, p. 38.

<sup>83</sup> Ver em [Comissões — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br).

país, e por até trinta sessões para aquelas que se desenrolam no exterior. Quando envolvem ônus, necessitam obrigatoriamente de autorização do Plenário.<sup>84</sup>

As comissões mistas, permanentes ou temporárias envolvem parlamentares do Senado e da Câmara e são criadas para deliberar sobre temas de competência do Congresso Nacional. As comissões mistas permanentes são cruciais para o funcionamento do Governo e para a administração pública como um todo: a de Orçamento que aprecia os projetos que dão origem ao Plano Plurianual da União (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Orçamento Anual (LOA), assim como os projetos que abrem créditos adicionais.

A Comissão Representativa do Congresso, um colegiado misto previsto na Constituição para a finalidade de atuar durante os recessos parlamentares de julho e dezembro-janeiro de cada ano. Formada por sete senadores e 16 deputados e suplência de igual número, são eleitos no Senado e na Câmara na última sessão ordinária de cada período legislativo, para mandato específico e válido somente para o período de recesso. É a Comissão Representativa que assume as prerrogativas do Congresso Nacional no recesso parlamentar, exerce a competência administrativa das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, na ausência ou impedimento de seus membros, e em outras atribuições em caráter de urgência, cuja interrupção possa causar prejuízo ao país ou suas instituições.

Em destaque a seguir, as comissões permanentes do Senado Federal.

---

<sup>84</sup> Ver em Comissões — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

**Figura 3 - As comissões permanentes no Senado Federal**

<b>Senado Federal - Comissões Permanentes</b>	
<b>Comissão</b>	<b>Número de Membros Titulares (Suplentes em igual número, exceto a Mesa Diretora)</b>
<b>1. CDIR - Comissão Diretora do Senado Federal</b>	<b>7 titulares e 4 suplentes</b>
2. CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	27
3. CAS - Comissão de Assuntos Sociais	21
4. CCDD - Comissão de Comunicação e Direito Digital	17
5. CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	27
6. CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática	17
7. CDD - Comissão de Defesa da Democracia	11
8. CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	19
9. CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	17
10. CE - Comissão de Educação e Cultura	27
11. CEsp - Comissão de Esporte	11
12. CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura	23
13. CMA - Comissão de Meio Ambiente	17
14. Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	17
15. CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	19
16. CSP - Comissão de Segurança Pública	19
17. CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	17

Fonte: Senado Federal - Atividade Legislativa - Comissões. Ver em <https://legis.senado.leg.br/comissoes/>

No âmbito do Congresso Nacional, as comissões mistas permanentes estão no próximo quadro:

**Figura 4 - As comissões mistas permanentes no Congresso Nacional**

<b>Congresso Nacional - Comissões Mistas</b>				
<b>Comissão</b>	<b>Número de Senadores Titulares (Suplentes em igual número)</b>	<b>Número de Deputados Titulares (Suplentes em igual número)</b>	<b>Total de titulares (Suplentes em igual número)</b>	<b>Regra Diversa</b>
1. CCAI - Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência				1 Presidente: deputado 1 Vice-Presidente: senador Titulares: 6 senadores e 6 deputados Total: 14  <b>Sem suplências</b>
2. CMCF - Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal	12	12	24	
3. CMCPLP - Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidades dos Países de Língua Portuguesa	3	5	8	
4. CMCVM - Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher	12	12	24	
5. Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas	12	12	24	
6. CMMIR - Comissão Mista sobre Migrações Internacionais e Refugiados	12	12	24	
7. CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	11	31	42	+ 1 Presidente: deputado
8. CPCMS - Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul	10	27	37	
9. FIPA - Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas	10	10	20	

Fonte: Senado Federal - Atividade Legislativa - Comissões. Ver em <https://legis.senado.leg.br/comissoes/>

Legenda

As disputas envolvendo projetos, de avanços ou retrocessos, são operadas das atividades das comissões. Os debates envolvem parlamentares, ministros, especialistas, acadêmicos e especialmente representantes dos movimentos sociais. O diálogo social ocorre no âmbito das comissões. São, um instrumento em constante disputa. Uma primeira observação singela, a partir dos nomes das comissões, já ressaltam a inspiração democrática que flui do instrumento, em especial nas audiências públicas. É nas comissões que o antagonismo de projetos estruturantes se apresenta na sua forma mais acirrada.

No item seguinte, serão abordadas as comissões mistas temporárias instaladas para emitir pareceres sobre as medidas provisórias (MPV)

### **3.1.2 As medidas provisórias e o processo legislativo**

A seção VIII da CF dispõe sobre o processo legislativo. Todas as sete tipologias descritas no artigo 59 interferem na cidadania e na governança federativa, envolvendo o ordenamento jurídico a ser seguido pelo Governo Federal, estados e municípios.

**Seção VIII**  
**Do Processo Legislativo**  
**Subseção I**  
**Disposição geral**

**Art. 59.** O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição ;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.<sup>85</sup>

O instituto das medidas provisórias (MPV) tem origem na CF de 1988, e vale destaque por seu caráter de origem no Poder Executivo e a particularidade de vigência imediata desde a sua edição.

As MPV, instituto de iniciativa exclusiva do Presidente da República para o trato de medidas relevantes e urgentes, e tem vigência imediata desde sua edição. A Carta Magna

---

<sup>85</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Vade Mecum*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 38.

dispõe que, para sua conversão em lei ordinária, devem ter sua análise concluída pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias desde sua publicação, prorrogável por igual período. Perdem eficácia imediata se não forem votadas até o fim desse prazo ou se reprovadas em plenário. Nesses casos, por terem força de lei desde a sua publicação, o Congresso Nacional deve regular, por meio de decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. Caso não o faça, o normativo jurídico estabelecido pela MPV será conservado. A CF de 1988 determina que tanto a CD como o SF somente iniciam a análise de mérito depois de ajuizar sobre a legalidade constitucional da medida. O processo de análise ocorre por meio da formação de comissão mista de deputados e senadores exclusiva para a matéria. O processo de votação das MP em plenário tem início na CD e segue para o plenário do SF. O artigo 62 determina regras para edição e apreciação das MPV.<sup>86</sup>

### **Seção III - Do processo Legislativo**

#### **Subseção III - Das Leis**

**Art. 62.** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência,

---

<sup>86</sup> Disponível em [Comissões Mistas da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Comissões Mistas da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)).



subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.<sup>87</sup>

A tramitação das MPV no Congresso Nacional é regida pela Resolução do Congresso Nacional n. 1 de 2002<sup>88</sup>, que traz a exigência de formação da comissão mista para cada MP, prazos para apreciação e normativo para as emendas. A seguir, as etapas de tramite do processo no Congresso Nacional.

---

<sup>87</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Vade Mecum*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 39 e 40.

<sup>88</sup> Ver em Legislação Federal - Senado Federal.

## Figura 5 - Tramitação de Medidas Provisórias (MPV)<sup>89</sup>

### Publicação



O texto da Medida Provisória é publicado no Diário Oficial da União quando, então, passam a ser contados os prazos relativos à vigência e à sua tramitação no Congresso Nacional. Nesse momento, e nos seis dias subsequentes, podem ser oferecidas emendas à MPV perante a Comissão Mista destinada a emitir parecer sobre a matéria.

### Comissão Mista



O Presidente do Congresso Nacional, em até 48 horas após a publicação da MPV, designa uma Comissão Mista formada por 12 Senadores e 12 Deputados titulares (com igual número de suplentes), responsável por analisar previamente os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária.

Após instalada a comissão, são eleitos o Presidente e Vice-Presidente, pertencentes a Casas diferentes, e designados Relator e Relator-Revisor da matéria, o último para exercer as funções na Casa diversa da do Relator. O Presidente da Comissão Mista possui a prerrogativa de indeferir liminarmente as emendas apresentadas que forem estranhas ao texto original da MPV.

Apresentado e discutido, o texto do Relator é submetido à votação pelo colegiado, passando a constituir parecer da Comissão Mista ao ser aprovado. O parecer pode concluir, no mérito:

- pela aprovação total da MPV como foi editada pelo Poder Executivo;
- pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV), quando o texto original da MPV é alterado; ou
- pela rejeição da matéria, com o parecer sendo obrigatoriamente encaminhado à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados.

### Câmara dos Deputados



Analisada pela Comissão Mista, a MPV segue para o Plenário da Câmara dos Deputados, Casa iniciadora. O quorum para deliberação é de maioria simples (presente em Plenário a metade mais um dos deputados). As conclusões da deliberação da matéria incluem: a rejeição, aprovação na íntegra (nos termos da MPV editada), ou aprovação de projeto de lei de conversão – PLV (com alteração do texto originalmente publicado). Rejeitada, a

<sup>89</sup> Ver em [Entenda a Tramitação da Medida Provisória - Congresso Nacional](#).

matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Se aprovada (na íntegra ou na forma de PLV), é remetida ao Senado Federal.

### Senado Federal



O quórum para deliberação no Senado Federal também é de maioria simples (presente a metade mais um dos senadores) e o resultado da votação apresenta-se com as seguintes opções:

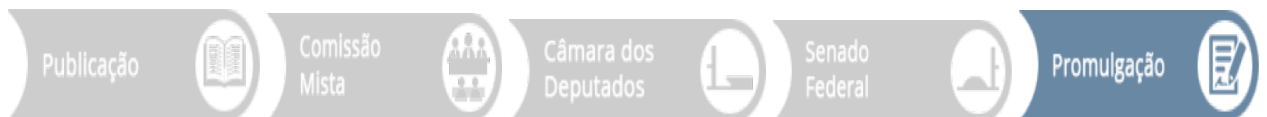
- rejeição: a matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada;
- aprovação na íntegra (nos termos da edição original): MPV é enviada à promulgação e se torna lei;
- aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados sem alterações de mérito: o texto é remetido à sanção do Presidente da República;
- aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados com emendas de mérito: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre as emendas;
- aprovação da Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre o PLV da Câmara dos Deputados: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória;
- aprovação de novo PLV: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre o PLV oferecido pelo Senado Federal.

### Retorno à Câmara dos Deputados



Se o Senado aprova com modificações o texto recebido da Câmara, as propostas retornam à análise da Câmara dos Deputados. As alterações promovidas pelo Senado são acatadas ou rejeitadas pela Câmara dos Deputados, sendo a matéria remetida à sanção (se aprovado o PLV) ou à promulgação (se aprovado o texto original da Medida Provisória).

### Promulgação da Medida Provisória



No caso de aprovação da MPV, a matéria é promulgada e convertida em lei ordinária pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, não sendo sujeita à sanção ou veto, como ocorre com os projetos de lei de conversão.

### Aprovação de Projeto de Lei de Conversão



Quando a MPV é aprovada na forma de um Projeto de Lei de Conversão, este é enviado à sanção do Presidente da República, que poderá tanto sancioná-lo quanto vetá-lo. Caberá ao Congresso Nacional deliberar sobre o veto e, assim, concluir o processo de tramitação da matéria.

### Rejeição da Medida Provisória



Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal podem concluir pela rejeição da Medida Provisória, quando então a sua vigência e tramitação são encerradas e ela é arquivada.

### Edição de Decreto Legislativo



Se houver a aprovação de PLV, rejeição ou perda de eficácia da MPV, o Congresso Nacional detém a prerrogativa de disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes de sua edição. Não se materializando a edição do referido decreto legislativo no prazo de 60 dias, as relações jurídicas constituídas durante o período de vigência conservam-se regidas pela MPV. Cabe destacar, ainda, que aprovado um PLV, a MPV mantém-se integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Não raro, autores relacionam as MP ao dispositivo do decreto-lei, amplamente utilizado durante a Ditadura Militar de 1964 e antes nos regimes de exceção. Hofstatter observa que o preceito constitucional viria substituir aquele de exceção e destaca:

A Constituição de 1937 introduziu o decreto-lei com algumas mudanças em relação ao instrumento da Constituição italiana [inspiração do preceito na Constituição de 1937]. A principal mudança dizia respeito à permissão de expedição de decretos-lei nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados. Como o Congresso Nacional permaneceu fechado entre 1937 e 1946, foram emitidos, segundo Pessanha, 9.914 decretos-lei, sendo 8.154 de responsabilidade de Getúlio Vargas e os restantes expedidos pelo presidente interino José Linhares e pelo presidente eleito Eurico Gaspar Dutra, até a promulgação da Constituição de 1946, pois essa Constituição não o contemplou em seu texto.<sup>90</sup>

Já resultado do Golpe Militar de 1964, a Constituição de 1967 tratou do tema no artigo 55. Segundo Campanhole:

O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: segurança nacional;

<sup>90</sup> HOFSTATTER, op. cit., p. 44.

finanças públicas, inclusive normas tributárias; criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.<sup>91</sup>

Como podemos observar, a CF de 1988 deu caráter distinto às MP, vedando sua aplicação às matérias dispostas em 1967, e normatizando sua publicação. O próprio trâmite do dispositivo revela que os riscos de abusos na sua edição podem ser devidamente afastados pelo Congresso Nacional. Não é raro constatar a circulação de desinformação a respeito do dispositivo.

As MP são instrumentos valiosos de governança federal e de uso exclusivo do Presidente da República, para temas relevantes e urgentes ao país, cuja eficácia é imediata com força de lei desde a sua publicação. Todavia, o Congresso Nacional pode devolver a medida ao Executivo, rejeitando assim as justificativas apresentadas para a urgência do assunto e sua aplicação legal imediata. Ademais, o Congresso também pode votar a rejeição a MP após o trâmite regular, afastando o risco de um presidente governar o país por meio da edição de medidas provisórias por sua livre vontade. O Congresso Nacional tem o controle absoluto do processo em suas mãos. Ao Presidente da República é vedado reeditar MP rejeitadas, de mesmo teor, na mesma legislatura.

### **3.1.3 A fiscalização de contas da União no processo legislativo e o TCU**

A fiscalização e o controle do Congresso Federal sobre a União e demais poderes estão expressos na seção IX, do artigo 70 ao 73. O inciso IV do at. 72 confere à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, por comissão técnica ou de inquérito, realizar por iniciativa própria inspeções ou auditorias contábeis, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial sobre todas as unidades dos poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário, bem como julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dispêndios, bens e valores públicos da administração direta e indireta, fundações e sociedades do poder público federal, empresas supranacionais e de todos aqueles que derem causa a prejuízo ao erário público. Note-se que da fiscalização que resulte ilegalidades ou irregularidades de contas, sanções previstas em lei são aplicáveis em multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações. A lei prevê que será assinado prazo para a adoção de providências para o

---

<sup>91</sup> CAMPANHOLE E CAMPANHOLE, 2000, p. 258 apud HOFSTATTER, 2008, p. 44.

exato cumprimento da lei. Depois do prazo, não atendida orientação do órgão, a execução do ato impugnado será susgado.

### **Seção IX**

#### **Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária**

**Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

O artigo 72 remete-se ao artigo 166 inciso 1º, pelo qual indícios de despesas não autorizadas, mesmo relacionadas a investimentos não programados ou subsídios não aprovados, poderão orientar a comissão mista permanente a solicitar à autoridade governamental esclarecimentos num prazo de cinco dias e se considerados insuficientes, a comissão requererá ao TCU pronunciamento conclusivo sobre o tema no prazo de trinta dias. Se o TCU julgar haver dano irreparável ou grave lesão à economia pública, deve propor ao Congresso Nacional sua sustação. A composição do TCU é formada por indicação de um terço pelo Presidente da República, e obrigatoriamente sendo dois dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal alternadamente, indicados por lista tríplice pelo tribunal, pelo critério objetivo de antiguidade e o subjetivo por merecimento e que por fim deve ser aprovados pelo Senado Federal. Órgão criado para auxiliar o Congresso Nacional, o TCU também foi revigorado pelo CF de 1988, tornando-o mais abrangente na atuação, independente, mais estruturado e com novos poderes.

**Art. 72.** A comissão mista permanente a que se refere o art. 166,

§ 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Cabe ao TCU, órgão composto por nove ministros, com sede e pessoal próprios, atribuições previstas no artigo 73, das quais se sintetiza em auxiliar o Congresso Nacional na apreciação e julgamento das contas da União e análise da legalidade dos atos de admissão de pessoal por concurso.

**Art. 73.** O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I – mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade;

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

A respeito da aprovação de contas do Executivo pelo Congresso Nacional, Hofstatter observa que, apesar das largas prerrogativas de fiscalização sobre a Administração Federal consagradas na Constituição, nem sempre o Parlamento dedicou-se com afinco à tarefa. Um exemplo representativo é o das contas do governo de Fernando Collor de Melo relativas aos anos de 1990, 1991 e 1992, aprovadas pelo TCU e em 2004 o Congresso Nacional ainda não tinha se pronunciado sobre elas.<sup>92</sup>

### **3.1.4 O Orçamento Geral da União (OGU) e processo legislativo e o**

O Poder Executivo apresenta ao Congresso o projeto de lei orçamentária detalhado e regionalizado, de despesas e receitas, isenções, anistias, subsídios e outros critérios e benefícios que repercutam no quadro financeiro, tributário e de crédito do país. A Seção II é dedicada às leis que organizam o orçamento público para dos três poderes: a do Plano Plurianual, que rege o planejamento de aplicação de recursos dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que contempla metas e prioridades da administração pública federal, as diretrizes da política fiscal e tributária. A LDO orienta a proposta de lei, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que será deliberado em plenário e quando aprovado dá origem a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA é organizada em duas tipologias: o orçamento fiscal e o de investimentos. A primeira, orçamento fiscal, relativo aos poderes da União, fundos, órgão da administração direta e indireta e fundações dependentes de recursos públicos. A segunda, o orçamento de

---

<sup>92</sup> HOFSTATTER, op. cit., p. 39.



investimento, é o das empresas que tem participação direta ou indiretamente da União por maioria do capital social com direito a voto.

Tanto o orçamento fiscal como o de investimentos devem ser elaborados à luz do Plano Plurianual (PPA) e tem como função destacada a redução das desigualdades entre as regiões, segundo critério populacional. A repartição dos recursos tem por base o censo populacional, atribuição precípua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, portanto, de grande importância para as políticas públicas.

Note-se que aos projetos de investimento das unidades federativas são requeridas análises de viabilidade, estimativas de custo e dados sobre execução física e financeira (§ 15).

## **Título VI**

### **Capítulo II**

#### **Seção II - Dos Orçamentos**

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos;

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

Os projetos de lei envolvendo plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e aqueles que tratam de créditos adicionais são analisados pelo Congresso Nacional e tem seu processo de análise e votação amparado no Regimento Comum das duas casas. A comissão mista permanente de senadores e deputados que examina projetos e suas informações contáveis, planos e programas nacionais, regionais e setoriais, assim como a fiscalização orçamentária, como tratam os artigos, parágrafos e incisos a seguir. As emendas tratadas no § 2º do art. 166, tem natureza diversa daquelas referenciadas no § 9º. As primeiras se referem a ação parlamentar destinadas modificar, ajustar, corrigir pontos específicos relacionados a programas e projetos previstos no PLOA. Já às emendas impositivas não são regidas pelos mesmos critérios exigidos à primeira, a exemplo dos estados e municípios inadimplentes que podem se beneficiar das impositivas.

**Art. 166.** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de

até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

§ 15. Revogado pela EC n. 100/2019.

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

O Congresso autoriza e fiscaliza a execução orçamentária da peça elaborada pelo Executivo e ao mesmo tempo tem a prerrogativa de participar dos gastos programáticos, a partir das emendas individuais e de bancada. Essas emendas tem caráter impositivo ao governo e foram obrigatórias de execução pelo governo em 2015, como parte da estratégia de pautas-bombas contra o governo Dilma, por ação do presidente da Câmara. A seguir, os artigos que regulam sua execução.

**Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:**

**I – transferência especial; ou**

**II – transferência com finalidade definida.**

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada,

em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II – encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I – serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;

II – pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III – serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I – vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II – aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

**Art. 167.** São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de

despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento;

XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social;

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

§ 6º Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do caput deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

A CF foi alterada por Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para contemplar as emendas impositivas, individuais e de bancada, pelas quais os parlamentares impõem gastos à União provenientes das articulações políticas em suas respectivas bases. Emendas parlamentares de orçamento são aquelas que tratam de recursos do Orçamento direcionados para obras e serviços para as cidades, em geral, da região do parlamentar. O caráter de emenda impositiva ao orçamento, isto é, pela qual a União é obrigada a executar, surgiu no início do segundo mandato de Dilma Roussef. Em 2015, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n. 86 que instituiu o Orçamento Impositivo para emendas individuais,

que estabelece a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, sendo metade do montante obrigatoriamente destinado à área de Saúde. Vale o registro: o orçamento anual é elaborado e executado pelo Poder Executivo mediante aprovação do Legislativo. A peça orçamentária é orientada por área, políticas e programas e suas respectivas rubricas, compondo em geral um quadro estruturante de gastos e investimentos. Antes da aprovação da EC 86/2015, já no contexto de pautas-bombas e sobre as quais discorreremos no próximo capítulo, deputados e senadores apresentavam suas emendas como propostas de dotações a serem executadas pelo Executivo Federal. Em 2019, já no governo Bolsonaro, nova Proposta de Emenda Constitucional foi aprovada, a PEC 34/2019, estendendo a imposição para emendas de bancada.<sup>93</sup>

O professor Fernando Veloso, da Fundação Getúlio Vargas, em artigo publicado pela Agência Estado em 2019, analisa o instituto do chamado Orçamento Impositivo. Para ele, a questão é muito mais complexa e vai além do contexto de pautas-bombas dirigidas ao governo pelo presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha. Tanto em 2015 como em 2019, as emendas constitucionais foram aprovadas rapidamente e evidenciam, segundo o autor, o objetivo de avançar o protagonismo parlamentar sobre atribuições do Executivo. A alteração constitucional de 2015, impôs ao governo a aplicação do limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União para as emendas individuais. As emendas de bancada se tornaram impositivas em 2016, mas por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no montante de 0,6% da RCL. A partir a aprovação da PEC 34/2019, as emendas de bancada passam a ser impositivas constitucionalmente ao governo ao mesmo tempo que aumentou o limite gradativamente para 1% da RCL até o percentual cheio em 2022. Veloso destaca a posição da Instituição Fiscal Independente (IFI) que chama a atenção para o problema: o aumento de gastos com emendas impositivas elevam a rigidez orçamentária, colocando em risco [o controle dos] gastos do Governo Federal, e [podendo resultar a] paralisação da máquina pública.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Sobre a votação da PEC na Câmara e no Senado, respectivamente ver <https://www.camara.leg.br/noticias/559377-camara-aprova-pec-do-orcamento-impositivo-para-emendas-de-bancada/> e <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/03/orcamento-impositivo-para-emendas-de-bancada-e-aprovado-no-senado-e-volta-para-a-camara>

<sup>94</sup> Ver em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-que-significa-aprovacao-da-pec-do-orcamento-impositivo>

O TCU também avaliou o dispositivo e produziu um relatório de auditoria das emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária que concluiu sobre os efeitos do orçamento impositivo sobre as emendas individuais, instituído pela EC 86/2015. Do voto assinado pelo presidente José Mucio Monteiro, pelo relator Vital do Rego e pela procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva, levado a plenário, destaca-se a análise do período de 2014 a 2017, quando a dotação total autorizada de emendas parlamentares individuais atingiu R\$ 36,5 bilhões, somente R\$ 24 bilhões foram empenhados (65,7%), e R\$ 20,2 bilhões foram para restos a pagar não processados (84,2%). Os dados indicam que o expressivo volume de recursos empenhados sem liquidação apontam para a dificuldade de concretizar projetos no mesmo exercício fixados por emendas dos parlamentares. O analista alerta aos parlamentares da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional a respeito da necessidade de priorizar obras em andamento com plano de trabalho definido. O TCU concluiu que as emendas não contribuem para a redução das desigualdades sociais e regionais, em função da distribuição parlamentar por critério populacional apenas sem levar em conta a renda per capita regional. A excessiva demora na execução de obras oriundas de emendas parlamentares evidencia o problema de falta de projeto executivo e plano de trabalho adequados: as 25 obras do Ministério das Cidades visitadas pelo TCU no âmbito das emendas impositivas, apresentaram execução da ordem de 55,8% contra 71,19% do total geral. Todavia, o fator mais ilustrativo da ineficácia do dispositivo está, como revela o TCU, na fragmentação de recursos gerada pelas emendas, pulverização de recursos em pequenos projetos, acarretando um custo operacional mais elevado, diferentemente do que ocorre com projetos que se inserem numa política pública estruturada e com padrões técnicos avançados junto ao Governo Federal.<sup>95</sup>

Podemos observar que, tendo o Poder Legislativo a atribuição de legislar sobre sua própria atuação, desde a promulgação da Carta Magna e com as emendas impositivas aprovadas no decorrer do período, o arcabouço legal confere aos parlamentares poderes assemelhados aos de governo. Por fim, vale destacar a correlação constitucional estabelecida entre as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual e os

---

<sup>95</sup> Relatório disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/3B/A2/96/38/CC64E610C821D3E6F18818A8/018.272-2018-5%20-%20VR%20-%20emendas%20impositivas.pdf>



resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 que trata das disposições gerais da Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ...

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

O bloco seguinte tratará das obrigações e das prerrogativas de senadores e deputados inscritos na Constituição Federal.

### **3.2 Deveres e garantias dos parlamentares na CF 1988**

O controle sobre a atuação parlamentar e suas garantias surgem na forma nos dispositivos que orientam o exercício da atividade de deputados e senadores. Parlamentares são julgados pelo Supremo Tribunal Federal e não podem ser presos salvo em flagrante por crime inafiançável e nesse caso, os autos precisam ser remetidos no prazo de 24 horas à respectiva Casa que confirmará ou não a prisão pelo voto da maioria de seus membros. Para o tratamento de denúncias de crimes apresentadas ao Supremo Tribunal Federal, este deve dar ciência à Casa respectiva que pode sustar o andamento da ação até a decisão final, seja por iniciativa de partido político seja por voto da maioria dos seus membros, no prazo limite de 45 dias desde o seu recebimento pela mesa diretora para deliberar sobre a ação.

#### **Seção V - Dos Deputados e dos Senadores**

**Art. 53.** Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Há salvaguardas importantes orientadas para a preservação da independência entre os poderes, ao mesmo tempo que se observa vedações importantes a atuação parlamentar em atenção à ética e ao decoro parlamentar.

**Art. 54.** Os Deputados e Senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior;

II – desde a posse:

- a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas no inciso I, a;
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;
- d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Pode perder o mandato o parlamentar que atuar em conflito de interesses, seja por firmar contrato com o poder público; ser proprietário de empresa que goze de contrato com o poder público; patrocinar causa de empresas privadas; faltar a um terço das sessões legislativas, exceto por licença ou missão autorizada; quando perder direitos políticos por decreto da Justiça Eleitoral; quando sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado; proceder de forma incompatível com o decoro parlamentar em casos definidos no regimento interno, no abuso de suas prerrogativas congressuais; ou obtenção de vantagens indevidas. A perda de mandato na CD ou no SF decorre de processo entre pares e por iniciativa da respectiva Mesa Diretora ou por partido político com representação no Congresso Nacional e em votação consagrada por maioria absoluta, assegurada ampla defesa. A renúncia do parlamentar submetido a processo de perda de mandato suspende os seus efeitos.

**Art. 55.** Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III – que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV – que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V – quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição ;

VI – que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

**Art. 56.** Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.<sup>96</sup>

O próximo bloco se refere aos Regimentos Internos do Congresso. São instrumentos que organizam o rito processual legislativo, autorizam e vedam atos, estabelece prioridades. Regem a atividade parlamentar no dia a dia dos trabalhos e podem ser alterados por decisão da maioria parlamentar.

### 3.3 Regimento Interno do Congresso, do Senado e da Câmara

Os regimentos internos do Senado Federal, da Câmara ou do Congresso Nacional, onde as duas casas atuam conjuntamente, são cruciais para amparar a rotina legislativa sobre normatizações e regimento processuais e de legalidade, como também podem ser invocados tanto para conter comportamentos abusivos, individuais ou de parlamentares no exercício de cargos de lideranças quanto para ampliar seus próprios poderes por meio de alterações.

<sup>96</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. *Vade Mecum*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 36 e 37.

Criado por meio da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970, o Regimento Comum do Congresso compõe com diversas outras resoluções e normas conexas, a estrutura de regras que norteiam as sessões conjuntas e a atividade legislativa mista, isto é, quando atuam juntos a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Para os casos omissos, o artigo 151 do regimento determina a subsidiariedade regimental: aplica-se o Regimento do Senado e se persistir a omissão, cabe o ordenado pelo Regimento da Câmara dos Deputados. O atual Regimento Comum do Congresso, vigente desde 2020 e publicado na 56ª legislatura, celebra em sua apresentação o quinquagésimo aniversário do dispositivo normativo. Foram três resoluções que alteraram o regimento desde a promulgação da primeira. A de 1990, de 2002 e versão ativa de 2006. Para os legisladores, é sinal de amadurecimento institucional. O regimento comum tem por foco a dinâmica de funcionamento e o processo de tramitação das matérias orçamentárias, medidas provisórias e mesmo da Comissão Representativa do CN e orienta os temas omissos ao Regimento Interno do Senado Federal (RISF).<sup>97</sup>

### **Regimento Interno do Senado Federal (RISF)**

O primeiro regimento do Senado é de 1826. Pela ordem, foi alterado em 1831, 1903, 1926, 1935, 1946, 1948, 1952, 1959, 1971 e 1989. A versão vigente, em sua 12ª edição, data de 2016<sup>98</sup>. O RISF registra medidas disciplinares no capítulo VI do Regimento<sup>99</sup>, nos casos que surgem descritos nos artigos a seguir:

**Art. 19.** Ao Senador é vedado:

I - usar de expressões descorteses ou insultuosas;

II - falar sobre resultado de deliberação definitiva do Plenário, salvo em explicação pessoal.

**Art. 20.** Não será lícito ler da tribuna ou incluir em discurso, aparte, declaração de voto ou em qualquer outra manifestação pública, documento de natureza sigilosa.

**Art. 21.** O Senador, ao fazer uso da palavra, manter-se-á de pé, salvo licença para se conservar sentado, por motivo de saúde, e dirigir-se-á ao Presidente ou a este e aos Senadores, não lhe sendo lícito permanecer de costas para a Mesa.

---

<sup>97</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Regimentos do Congresso, Senado e Câmara. Disponível em [Regimentos do Congresso, Senado e Câmara - Congresso Nacional](#). Acesso em 8 jun. 2023.

<sup>98</sup> BRASIL. Senado Federal. Regimentos Internos do Senado Federal. Disponível em [Regimento Interno - Senado Federal](#). Acesso em 8 jun. 2023.

<sup>99</sup> BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno Consolidado. Volume I. Revisado e atualizado até julho de 2016. Brasília: 2015, 2v, p.24. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>. Acesso em 2 jul. 2023.

**Art. 22.** Em caso de infração do art. 19, I, proceder-se-á da seguinte maneira:  
 I - o Presidente advertirá o Senador, usando da expressão “Atenção!”;  
 II - se essa observação não for suficiente, o Presidente dirá “Senador F., atenção!”;  
 III - não bastando o aviso nominal, o Presidente retirar-lhe-á a palavra;  
 IV - insistindo o Senador em desatender às advertências, o Presidente determinará sua saída do recinto, o que deverá ser feito imediatamente;  
 V - em caso de recusa, o Presidente suspenderá a sessão, que não será reaberta até que seja obedecida sua determinação.

**Art. 23.** Constituirá desacato ao Senado:

I - reincidir na desobediência à medida disciplinar prevista no art. 22, IV;  
 II - agressão, por atos ou palavras, praticada por Senador contra a Mesa ou contra outro Senador, nas dependências da Casa.

**Art. 24.** Em caso de desacato ao Senado, proceder-se-á de acordo com as seguintes normas:

I - o Segundo-Secretário, por determinação da Presidência, lavrará relatório pormenorizado do ocorrido;  
 II - cópias autenticadas do relatório serão encaminhadas aos demais membros da Mesa e aos líderes que, em reunião convocada pelo Presidente, deliberarão:  
 a) pelo arquivamento do relatório;  
 b) pela constituição de comissão para, sobre o fato, se manifestar;  
 III - na hipótese prevista na alínea b do inciso II, a comissão, de posse do relatório, reunir-se-á, no prazo de duas horas, a partir de sua constituição, a fim de eleger o Presidente, que designará relator para a matéria;  
 IV - a comissão poderá ouvir as pessoas envolvidas no caso e as testemunhas que entender;  
 V - a comissão terá o prazo de dois dias úteis para emitir parecer, que será conclusivo, podendo propor uma das seguintes medidas:  
 a) censura pública ao Senador;  
 b) instauração de processo de perda de mandato (Const., art. 55, II);  
 VI - aprovado pela comissão, o parecer será encaminhado à Mesa para o procedimento cabível no caso.

**Art. 25.** Se algum Senador praticar, dentro do edifício do Senado, ato incompatível com o decoro parlamentar ou com a compostura pessoal, a Mesa dele conhecerá e abrirá inquérito, submetendo o caso ao Plenário, que sobre ele deliberará, no prazo improrrogável de dez dias úteis.

Da perda de mandato e suspensão de imunidades, o RISF preconiza:

**Da perda de mandato**

**Art. 32.** Perde o mandato o Senador (Const., art. 55):

I - que infringir qualquer das proibições constantes do art. 54 da Constituição; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;  
 III - que deixar de comparecer à terça parte das sessões deliberativas ordinárias do Senado, em cada sessão legislativa anual, salvo licença ou missão autorizada;  
 IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;  
 V - quando o decretar a Justiça Eleitoral;  
 VI - que sofrer condenação criminal em sentença definitiva e irrecurável.

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao Senador e a percepção de vantagens indevidas (Const., art. 55, § 1º).

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional (Const., art. 55, § 2º).

§ 3o Nos casos dos incisos III a V, a perda do mandato será declarada pela Mesa, de ofício ou mediante provocação de qualquer Senador, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa (Const., art. 55, § 3o).

§ 4o A representação será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que proferirá seu parecer em quinze dias úteis, concluindo:

I - nos casos dos incisos I, II e VI, do caput, pela aceitação da representação para exame ou pelo seu arquivamento;

II - no caso do inciso III, do caput, pela procedência, ou não, da representação.

§ 5o O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, lido e publicado no Diário

do Senado Federal e em avulso eletrônico, será:

I - nos casos dos incisos I, II e VI, do caput, incluído na Ordem do Dia após o interstício regimental;

II - no caso do inciso III, do caput, encaminhado à Mesa para decisão.

**Art. 33.** Admitida a representação pelo voto do Plenário, o Presidente designará comissão composta de nove membros para instrução da matéria.

§ 1o Recebida e processada, será fornecida cópia da representação ao acusado, que terá o prazo de quinze dias úteis, prorrogável por igual período, para apresentar, à comissão, sua defesa escrita.

§ 2o Apresentada ou não a defesa, a comissão, após proceder às diligências que entender necessárias, emitirá parecer, concluindo por projeto de resolução, no sentido da perda do mandato ou do arquivamento definitivo do processo.

§ 3o Para falar sobre o parecer, será concedida vista do processo ao acusado pelo prazo de dez dias úteis.

**Art. 34.** O acusado poderá assistir, pessoalmente ou por procurador, a todos os atos e diligências, e requerer o que julgar conveniente aos interesses da defesa.

**Art. 35.** O projeto de resolução, depois de lido no Período do Expediente, publicado no Diário do Senado Federal em avulso eletrônico, será incluído em Ordem do Dia e submetido à votação.

**Art. 36.** As imunidades dos Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante voto de dois terços dos membros da Casa, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida (Const., art. 53, § 8o).

Do RISF, destacamos as disposições privativas do funcionamento do Senado Federal como órgão judiciário que veremos acionadas no processo de impedimento da presidenta Dilma em 2016 e estão descritas no Título IX, no seu cap. I:

**Art. 377.** Compete privativamente ao Senado Federal (Const., art. 52, I e II):

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.

Parágrafo único. Nos casos previstos neste artigo, o Senado funcionará sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, parágrafo único).

**Art. 378.** Em qualquer hipótese, a sentença condenatória só poderá ser proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado, e a condenação limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis (Const., art. 52, parágrafo único).

**Art. 379.** Em todos os trâmites do processo e julgamento serão observadas as normas prescritas na lei reguladora da espécie.

**Art. 380.** Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão as seguintes normas:

I - recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, nos casos previstos no art. 377, I, ou a denúncia do crime, nos demais casos, será o documento lido no Período do Expediente da sessão seguinte;

II - na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo;

III - a comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao Presidente do Senado Federal, para remessa, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento;

IV - o Primeiro Secretário enviará ao acusado cópia autenticada de todas as peças do processo, inclusive do libelo, intimando-o do dia e hora em que deverá comparecer ao Senado para o julgamento;

V - estando o acusado ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada pelo Presidente do Senado ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que ele se encontre;

VI - servirá de escrivão um funcionário da Secretaria do Senado designado pelo Presidente do Senado.

**Art. 381.** Instaurado o processo, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções (Const., art. 86, § 1º, II).

Parágrafo único. Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente da República, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (Const., art. 86, § 2º).

**Art. 382.** No processo e julgamento a que se referem os arts. 377 a 381 aplicar-se-á, no que couber, o disposto na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.<sup>100</sup>

## Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>101</sup> foi aprovado por meio da Resolução n. 17, de 1989, para o objetivo de adaptar o funcionamento e o processo legislativo

<sup>100</sup> BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno Consolidado. Volume I. Revisado e atualizado até julho de 2016. Brasília: 2015, 2v, p.145. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>. Acesso em 2 jul. 2023.

<sup>101</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em 2 jul. 2023.

à CF de 1988. O art. 8º está disposta a composição e o funcionamento da Mesa Diretora, um instituto de amplos poderes:

Art. 8º Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas, observadas as seguintes regras:

I - a escolha será feita na forma prevista no estatuto de cada Partido, ou conforme o estabelecer a própria bancada e, ainda, segundo dispuser o ato de criação do Bloco Parlamentar;

II - em caso de omissão, ou se a representação não fizer a indicação, caberá ao respectivo Líder fazê-la;

III - o resultado da eleição ou a escolha constará de ata ou documento hábil, a ser enviado de imediato ao Presidente da Câmara, para publicação;

IV - independentemente do disposto nos incisos anteriores, qualquer Deputado poderá concorrer aos cargos da Mesa que couberem à sua representação, mediante comunicação por escrito ao Presidente da Câmara, sendo-lhe assegurado o tratamento conferido aos demais candidatos.

§ 1º Salvo composição diversa resultante de acordo entre as bancadas, a distribuição dos cargos da Mesa far-se-á por escolha das Lideranças, da maior para a de menor representação, conforme o número de cargos que corresponda a cada uma delas.

§ 2º Se até 30 de novembro do segundo ano de mandato verificar-se qualquer vaga na Mesa, será ela preenchida mediante eleição, dentro de cinco sessões, observadas as disposições do artigo precedente. Ocorrida a vacância depois dessa data, a Mesa designará um dos membros titulares para responder pelo cargo.

§ 3º É assegurada a participação de um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.

§ 4º As vagas de cada Partido ou Bloco Parlamentar na composição da Mesa serão definidas com base no número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação, na conformidade do resultado final das eleições proclamado pela Justiça Eleitoral, desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato.

§ 5º Em caso de mudança de legenda partidária, o membro da Mesa perderá automaticamente o cargo que ocupa, aplicando-se para o preenchimento da vaga o disposto no § 2º deste artigo.<sup>102</sup>

O artigo 217 trata da instauração de processo criminal, isto é, relacionado a crimes comuns, contra o presidente e o vice-presidente da República e ministros de Estado e do processo:

**Art. 217.** A solicitação do Presidente do Supremo Tribunal Federal para instauração de processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado será recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que notificará o acusado e despachará o expediente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, observadas as seguintes normas: (“Caput” do artigo com redação adaptada à Resolução no 20, de 2004, conforme republicação determinada pelo Ato da Mesa no 71, de 2005)

<sup>102</sup> Câmara dos Deputados. Regimento Interno (RICD). Ato da Mesa n. 71, de 2005 e Resolução n. 17 de 1989. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>



I - perante a Comissão, o acusado ou seu advogado terá o prazo de dez sessões para, querendo, manifestar-se;

II - a Comissão proferirá parecer dentro de cinco sessões contadas do oferecimento da manifestação do acusado ou do término do prazo previsto no inciso anterior, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de autorização;

III - o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania será lido no expediente, publicado no Diário da Câmara dos Deputados, distribuído em avulsos e incluído na Ordem do Dia da sessão seguinte à de seu recebimento pela Mesa; (Inciso com redação adaptada à Resolução no 20, de 2004, conforme republicação determinada pelo Ato da Mesa no 71, de 2005)

IV - encerrada a discussão, será o parecer submetido a votação nominal, pelo processo da chamada dos Deputados.

§ 1º Se, da aprovação do parecer por dois terços dos membros da Casa, resultar admitida a acusação, considerar-se-á autorizada a instauração do processo.

§ 2º A decisão será comunicada pelo Presidente ao Supremo Tribunal Federal dentro do prazo de duas sessões.

O artigo a seguir envolve o processo nos crimes de responsabilidade (no exercício do cargo) do presidente e do vice-presidente da República e de ministro de Estado:

**Art. 218.** É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.

§ 1º A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo.

§ 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.

§ 3º Do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário.

§ 4º Do recebimento da denúncia será notificado o denunciado para manifestar-se, querendo, no prazo de dez sessões.

§ 5º A Comissão Especial se reunirá dentro de quarenta e oito horas e, depois de eleger seu Presidente e Relator, emitirá parecer em cinco sessões contadas do oferecimento da manifestação do acusado ou do término do prazo previsto no parágrafo anterior, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de autorização.

§ 6º O parecer da Comissão Especial será lido no expediente da Câmara dos Deputados e publicado na íntegra, juntamente com a denúncia, no Diário da Câmara dos Deputados e avulsos.

§ 7º Decorridas quarenta e oito horas da publicação do parecer da Comissão Especial, será o mesmo incluído na Ordem do Dia da sessão seguinte.

§ 8º Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido à votação nominal, pelo processo de chamada dos Deputados.

§ 9º Será admitida a instauração do processo contra o denunciado se obtidos dois terços dos votos dos membros da Casa, comunicada a decisão ao Presidente do Senado Federal dentro de duas sessões.

A respeito da atuação parlamentar, o Regimento contempla as diretrizes para a atuação e normas de conduta parlamentar, sobre as quais destacamos matérias correlatas no âmbito do exercício do mandato que são remetidas ao Código de Ética da instituição e tratadas no respectivo Conselho.

**Art. 17.** Ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é assegurado o pleno acesso, exclusivamente para fins de consulta, ao Sistema de Acompanhamento e Informações do Mandato Parlamentar disponibilizado pela Secretaria-Geral da Mesa e demais sistemas ou bancos de dados existentes ou que venham a ser criados na Câmara dos Deputados, onde constem, dentre outros, os dados referentes:

I - ao desempenho das atividades parlamentares, e em especial sobre:

- a) cargos, funções ou missões que tenha exercido no Poder Executivo, na Mesa, em Comissões ou em nome da Casa durante o mandato;
- b) número de presenças às sessões ordinárias, com percentual sobre o total;
- c) número de pronunciamentos realizados nos diversos tipos de sessões da Câmara dos Deputados;
- d) número de pareceres que tenha subscrito como relator;
- e) relação das Comissões e Subcomissões que tenha proposto ou das quais tenha participado;
- f) número de propostas de emendas à Constituição, projetos, emendas, indicações, requerimentos, recursos, pareceres e propostas de fiscalização e controle apresentado;
- g) número, destinação e objetivos de viagens oficiais ao exterior realizadas com recursos do poder público;
- h) licenças solicitadas e respectiva motivação;
- i) votos dados nas proposições submetidas à apreciação, pelo sistema nominal, na legislatura;
- j) outras atividades pertinentes ao mandato, cuja inclusão tenha sido requerida pelo Deputado;

II - à existência de processos em curso ou ao recebimento de penalidades disciplinares, por infração aos preceitos deste Código.

Parágrafo único. Os dados de que trata este artigo serão armazenados por meio de sistema de processamento eletrônico e ficarão à disposição dos cidadãos por meio da internet ou de outras redes de comunicação similares, podendo, ainda, ser solicitados diretamente à Secretaria-Geral da Mesa.

**Art. 21-E.** O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, composto de 21 (vinte e um) membros titulares e igual número de suplentes, é o órgão da Câmara dos Deputados competente para examinar as condutas puníveis e propor as penalidades aplicáveis aos Deputados submetidos ao processo disciplinar previsto no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que integra este Regimento.

§ 1º Os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados serão designados para um mandato de 2 (dois) anos, na forma dos arts. 26 e 28 deste Regimento Interno, os quais elegerão, dentre os titulares, 1 (um) Presidente e 2 (dois) Vice-Presidentes, observados os procedimentos estabelecidos no art. 7º deste Regimento, no que couber.

§ 2º As disposições constantes do parágrafo único do art. 23, do § 2º do art. 40 e do art. 232 deste Regimento Interno não se aplicam aos membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

O artigo 244 discorre sobre o decoro parlamentar:

**Art. 244.** O deputado que praticar ato contrário ao decoro parlamentar ou que afete a dignidade do mandato estará sujeito às penalidades e ao processo disciplinar previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que definirá também as condutas puníveis.

O rito de instauração do processo criminal contra deputado encontra-se em dois artigos:

**Art. 250.** No caso de prisão em flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos à Casa dentro de vinte e quatro horas, sob pena de responsabilidade da autoridade que a presidir, cuja apuração será promovida de ofício pela Mesa.

**Art. 251.** Recebida a solicitação ou os autos de flagrante, o Presidente despachará o expediente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, observadas as seguintes normas:

I - no caso de flagrante, a Comissão resolverá preliminarmente sobre a prisão, devendo:

a) ordenar apresentação do réu preso, que permanecerá sob sua custódia até o pronunciamento da Casa sobre o relaxamento ou não da prisão;

b) oferecer parecer prévio, facultada a palavra ao Deputado envolvido ou ao seu representante, no prazo de setenta e duas horas, sobre a manutenção ou não da prisão, propondo o projeto de resolução respectivo, que será submetido até a sessão seguinte à deliberação do Plenário, pelo voto secreto da maioria de seus membros;

II - vencida ou inócua a fase prevista no inciso I, a Comissão proferirá parecer, facultada a palavra ao Deputado ou ao seu representante, no prazo de dez sessões, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de licença ou pela autorização, ou não, da formação de culpa, no caso de flagrante, propondo o competente projeto de resolução;

III - o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, uma vez lido no expediente, publicado no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, será incluído em Ordem do Dia;

IV - se, da aprovação do parecer, pelo voto secreto da maioria dos membros da Casa, resultar admitida a acusação contra o Deputado, considerar-se-á dada a licença para instauração do processo ou autorizada a formação de culpa;

V - a decisão será comunicada pelo Presidente ao Supremo Tribunal Federal dentro em duas sessões;

Parágrafo único. Estando em recesso a Casa, as atribuições conferidas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e ao Plenário serão exercidas cumulativamente pela Comissão Representativa do Congresso Nacional, a que se reporta o § 4º do art. 58 da Constituição Federal, se assim dispuser o Regimento Comum; caso contrário, as mencionadas atribuições serão desempenhadas plenamente pela Mesa, ad referendum do Plenário.

Por fim, o artigo 268 é dedicado da disciplina parlamentar e o artigo 271 será útil no decorrer desta pesquisa:

**Art. 268.** Se algum Deputado, no âmbito da Casa, cometer qualquer excesso que deva ter repressão disciplinar, o Presidente da Câmara conhecerá do fato e requisitará à Corregedoria Parlamentar a abertura de sindicância ou inquérito destinado a apurar responsabilidades e propor sanções cabíveis.

**Art. 271.** Excetuado aos membros da segurança, é proibido o porte de arma de qualquer espécie nos edifícios da Câmara e suas áreas adjacentes, constituindo infração disciplinar, além de contravenção, o desrespeito a esta proibição.

Parágrafo único. Incumbe ao Corregedor, ou Corregedor substituto, supervisionar a proibição do porte de arma, com poderes para mandar revistar e desarmar.

Os estudos produzidos por Hofstatter revelam amplos poderes autoconcedidos pelos parlamentares por meio do Regimento Interno e por conseguinte, uma expressiva e determinante concentração de poder do presidente do Senado e da Câmara, e em menor grau das lideranças partidárias. O Regimento Interno da Câmara determina, organiza e controla todos os procedimentos vinculados a atuação parlamentar e suas instâncias legislativas. No Regimento Interno estão as competências do Presidente da Mesa Diretora que além de presidir as sessões, tem a prerrogativa de conceder a palavra a deputados; suspender a sessão; nomear Comissão Especial, depois de ouvir o Colégio de Líderes; deliberar sobre questão de ordem e reclamações; organizar a pauta de plenário e planejar a agenda mensal posterior da ordem de votações, ouvido o Colégio de Líderes; determinar a Ordem do Dia de cada sessão plenária, levando em conta a agenda mensal; convocar sessões da Câmara; distribuir matérias às Comissões Permanentes e Especiais; designar os membros titulares e suplentes das comissões, por comunicação dos líderes ou se expirado o prazo fixado, por livre escolha; julgar recurso contra decisão de presidente de Comissão em questão de Ordem; cumprir e fazer cumprir o Regimento.<sup>103</sup>

É o presidente da Câmara, portanto, que decide unilateralmente quem fala, o que será votado, quando e como. Concentra em sua pessoa o poder de negociar com o Governo e com seus pares. Controla o início da tramitação de cada novo projeto de lei, na medida que é sob sua responsabilidade a distribuição de matérias às Comissões Permanentes e Especiais. O trabalho das Comissões pode ser interrompido pelo presidente da Mesa, que pode retirar o projeto da comissão, mesmo antes da produção do relatório, e levá-lo à votação em plenário em caráter de urgência. O trabalho nas comissões, além de garantir participação equilibrada e democrática, resulta subsídios especializados e informações estratégicas importantes para deliberação.<sup>104</sup>

O presidente da Mesa personifica a última e exclusiva instância de decisão.

No próximo bloco, a abordagem recai sobre os instrumentos de controle institucional da atuação parlamentar.

### **3.4 Corregedoria e Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da CD e do SF**

---

<sup>103</sup> HOFSTATTER, op. cit., p. 71.

<sup>104</sup> MUELLER, 2000, p. 61 apud HOFSTATTER, 2008, p. 71

### 3.4.1 Na Câmara dos Deputados

São duas instâncias existentes na Câmara dos Deputados para investigar denúncias contra deputados, a Corregedoria Parlamentar e o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. A primeira, a Corregedoria, tem por diploma inicial o Ato da Mesa n. 37, de 2009<sup>105</sup>, que regulamentou os procedimentos para a apreciação de representações relacionadas ao decoro parlamentar e de processos relacionados a possível de perda de mandato previstas nos incisos IV e V do art. 55 da Constituição Federal. Todavia, a Corregedoria Parlamentar foi institucionalizada como órgão superior da Câmara dos Deputados por meio das Resoluções n. 25, de 2013, e n. 54 de 2014, que regulamenta procedimentos da Corregedoria Parlamentar e responde pela conservação do decoro parlamentar, da ordem e da disciplina. É formada por quatro integrantes da Mesa Diretora designados por orientação da própria Mesa, um corregedor e três corregedores substitutos. O corregedor é sempre o ocupante do cargo de 2º vice-presidente da Câmara. O mandato é dois anos, por designação é do presidente da Casa, e é vedada a recondução no período subsequente na mesma legislatura. As denúncias são enviadas à Corregedoria pelo presidente da Casa e caberá ao corregedor presidir o inquérito ou quando julgar apropriado, nomear uma comissão de sindicância que presidirá e se incumbirá de averiguar fatos e ouvir depoimentos. Note-se que o corregedor atua como investigador em um prazo de vinte sessões. No âmbito da Corregedoria, os deputados são investigados e a conclusão de um processo pode configurar em denúncia de ações incompatíveis com o mandato parlamentar. Nesses casos, a regra é dar continuidade ao processo disciplinar no Conselho de Ética. Cabe exclusivamente a Mesa Diretora decidir sobre o envio da denúncia ao conselho.<sup>106</sup>

Sobre a Corregedoria Parlamentar, o Regimento Interno considera as atualizações da Resolução n. 25, de 2013 e determina:

**Art. 21-F.** Compete à Corregedoria Parlamentar, observado o disposto nos arts. 267, 268, 269 e 271:  
I - promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito da Câmara dos Deputados;

---

<sup>105</sup> Ver em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/corregedoria-parlamentar/legislacao-2/ato-da-mesa-no-37-de-31-03-2009>

<sup>106</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Corregedoria Parlamentar. Processo ético-disciplinar na Câmara dos Deputados. 55ª Legislatura, 2015-2019. Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília: 2015. Disponível em processo\_etico\_corregedoria\_parlamentar.pdf.

II - dar cumprimento às determinações da Mesa referentes à segurança interna e externa da Câmara dos Deputados;  
 III - promover sindicância ou inquérito para apuração de notícias de ilícitos, no âmbito da Câmara dos Deputados, que envolvam Deputados.

Parágrafo único. Nas hipóteses de perda de mandato previstas nos incisos IV e V do art. 55 da Constituição Federal, a análise, no âmbito da Câmara dos Deputados, restringir-se-á aos aspectos formais da decisão judicial.

**Art. 21-G.** A Corregedoria Parlamentar é composta por 1 (um) Corregedor e 3 (três) Corregedores Substitutos.

Parágrafo único. Os membros da Corregedoria Parlamentar serão designados para mandatos de 2 (dois) anos pelo Presidente da Câmara dos Deputados, vedada a recondução no período subsequente, na mesma legislatura.

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é responsável por instaurar e instruir processos disciplinares sejam provocados pela Mesa Diretora, a partir de denúncias originadas na Corregedoria, indicando a instauração de processo disciplinar, sejam por meio de representações apresentadas diretamente ao Conselho por partidos políticos.

No caso das representações feitas diretamente no Conselho de Ética, o processo precisará ser instaurado e tem início as investigações com a presença do corregedor no âmbito do Conselho de Ética. O denunciado será julgado por seus pares que revisando as evidências podem ou não indicar punições: desde censura oral até a perda de mandato. Nos casos em que o parecer aprovado recomende punições severas, tal parecer deve ser votado em Plenário no prazo máximo de dois dias.

Vale novamente ressaltar que a atuação das comissões parlamentares de inquérito, as CPI, não tem competência sobre denúncias a deputados. Todavia, ao surgir indícios de envolvimento de parlamentares em ilícitudes, que ferirem o decoro parlamentar, a CPI poderá solicitar a Mesa Diretora uma representação ao Conselho de Ética. O depoimento do parlamentar é opcional tanto na Corregedoria e no Conselho de Ética, mas é obrigatório na CPI, com livre acesso dos acusados aos processos.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar foi criado como instituto disciplinar próprio pela Resolução no 25, de 2001 e atualizado na Resolução n. 2, de 2011, nos termos:

**Das disposições preliminares**

**Art. 1o** - Este Código estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que sejam titulares ou que estejam no exercício de mandato de Deputado Federal.

Parágrafo único. Regem-se também por este Código o procedimento disciplinar e as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar.

**Art. 2o** - As imunidades, prerrogativas e franquias asseguradas pela Constituição Federal, pelas leis e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados aos Deputados são institutos destinados à garantia do exercício do mandato popular e à defesa do Poder Legislativo.

#### Dos deveres fundamentais:

**Art. 3o** - São deveres fundamentais do Deputado:

- I - promover a defesa do interesse público e da soberania nacional;
- II - respeitar e cumprir a Constituição Federal, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional;
- III - zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas e representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo;
- IV - exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade;
- V - apresentar-se à Câmara dos Deputados durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinárias e participar das sessões do Plenário e das reuniões de Comissão de que seja membro, além das sessões conjuntas do Congresso Nacional;
- VI - examinar todas as proposições submetidas a sua apreciação e voto sob a ótica do interesse público;
- VII - tratar com respeito e independência os colegas, as autoridades, os servidores da Casa e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar, não prescindindo de igual tratamento;
- VIII - prestar contas do mandato à sociedade, disponibilizando as informações necessárias ao seu acompanhamento e fiscalização;
- IX - respeitar as decisões legítimas dos órgãos da Casa.

#### Dos atos incompatíveis

**Art. 4o** - Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato:

- I - abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1o);
- II - perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1o);
- III - celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a à contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos Deputados;
- IV - fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;
- V - omitir intencionalmente informação relevante ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18;
- VI - praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes, que afetem a dignidade da representação popular.

#### Dos atentatórios ao decoro parlamentar:

**Art. 5o** - Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste Código:

- I - perturbar a ordem das sessões da Câmara dos Deputados ou das reuniões de Comissão;
- II - praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa;
- III - praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara dos Deputados ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão ou os respectivos Presidentes;
- IV - usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento;
- V - revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara dos Deputados ou Comissão hajam resolvido que devam ficar secretos;
- VI - revelar informações e documentos oficiais de caráter sigiloso, de que tenha tido conhecimento na forma regimental;
- VII - usar verbas de gabinete ou qualquer outra inerente ao exercício do cargo em desacordo com os princípios fixados no caput do art. 37 da Constituição Federal;
- VIII - relatar matéria submetida à apreciação da Câmara dos Deputados, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral;
- IX - fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões ou às reuniões de Comissão;
- X - deixar de observar intencionalmente os deveres fundamentais do Deputado, previstos no art. 3º deste Código.

Parágrafo único. As condutas puníveis neste artigo só serão objeto de apreciação mediante provas.

## Das competências do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

**Art. 6º** - Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados:

- I - zelar pela observância dos preceitos deste Código, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados;
- II - processar os acusados nos casos e termos previstos no art. 13;
- III - instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução, nos casos e termos do art. 14;
- IV - responder às consultas formuladas pela Mesa, Comissões, Partidos Políticos ou Deputados sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar.

## Da composição, vedações, substituições:

**Art. 7º** - O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar compõe-se de 21 (vinte e um) membros titulares e igual número de suplentes, todos com mandato de 2 (dois) anos, com exercício até a posse dos novos integrantes, salvo na última sessão legislativa da legislatura, cujo encerramento fará cessar os mandatos no Conselho.

§ 1º - Durante o exercício do mandato de membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Deputado não poderá ser afastado de sua vaga no colegiado, salvo por término do mandato, renúncia, falecimento ou perda de mandato no colegiado, não se aplicando aos membros do colegiado as disposições constantes do parágrafo único do art. 23, do § 2º do art. 40 e do art. 232 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

§ 2º Não poderá ser membro do Conselho o Deputado:

- I - submetido a processo disciplinar em curso, por ato atentatório ou incompatível com o decoro parlamentar;
- II - que tenha recebido, na legislatura, penalidade disciplinar de suspensão de prerrogativas regimentais ou de suspensão do exercício do mandato, da qual se tenha o competente registro nos anais ou arquivos da Casa;



III - que esteja no exercício do mandato na condição de suplente convocado em substituição ao titular;

IV - condenado em processo criminal por decisão de órgão jurisdicional colegiado, ainda que a sentença condenatória não tenha transitado em julgado.

§ 3º A representação numérica de cada partido e bloco parlamentar atenderá ao princípio da proporcionalidade partidária, assegurada a representação, sempre que possível, de todos os partidos políticos em funcionamento na Câmara dos Deputados, na conformidade do disposto no caput do art. 9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

§ 4º No início de cada sessão legislativa, observado o que dispõe o caput do art. 26 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e as vedações a que se refere o § 2º deste artigo, os líderes comunicarão ao Presidente da Câmara dos Deputados, na forma do art. 28 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os Deputados que integrarão o Conselho representando cada partido ou bloco parlamentar.

§ 5º O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar terá 1 (um) Presidente e 2 (dois) Vice-Presidentes, eleitos por seus pares dentre os membros titulares, vedada a reeleição para o mesmo cargo na eleição subsequente.

§ 6º A vaga no Conselho verificar-se-á em virtude de término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do mandato no colegiado, neste último caso quando o membro titular deixar de comparecer a 5 (cinco) reuniões consecutivas ou, intercaladamente, a 1/3 (um terço) das reuniões durante a sessão legislativa, salvo motivo de força maior justificado por escrito ao Presidente do Conselho, a quem caberá declarar a perda do mandato.

§ 7º A instauração de processo disciplinar no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar em face de um de seus membros, com prova inequívoca da acusação, constitui causa para o seu imediato afastamento da função, a ser aplicado de ofício pelo Presidente do Conselho, devendo perdurar até decisão final sobre o caso.

Da atribuição da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania de aprovar o regulamento e disciplinar o funcionamento do Conselho de Ética.

**Art. 8º - A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovará regulamento específico para disciplinar o funcionamento e a organização dos trabalhos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.**

§ 1º O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar poderá oferecer à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proposta de reformulação do regulamento mencionado no caput e de eventuais alterações posteriores que se fizerem necessárias ao exercício de sua competência.

§ 2º A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar poderão deliberar no período de recesso parlamentar, desde que matéria de sua competência tenha sido incluída na pauta de convocação extraordinária do Congresso Nacional, nos termos do § 7º do art. 57 da Constituição Federal.

§ 3º Os prazos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar contar-se-ão em dias úteis, inclusive em se tratando de recurso ou pedido de vista, ficando suspensos no recesso, salvo na hipótese de inclusão de matéria de sua competência na pauta de convocação extraordinária, nos termos do § 2º.

Das penalidades aplicáveis e do processo disciplinar:

**Art. 9º - As representações relacionadas com o decoro parlamentar deverão ser feitas diretamente à Mesa da Câmara dos Deputados.**

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para requerer à Mesa da Câmara dos Deputados representação em face de Deputado que tenha incorrido em conduta incompatível ou atentatória ao decoro parlamentar, especificando os fatos e as respectivas provas.

§ 2º Recebido o requerimento de representação com fundamento no § 1º, a Mesa instaurará procedimento destinado a apreciá-lo, na forma e no prazo previstos em regulamento próprio, findo o qual, se concluir pela existência de indícios suficientes e pela inocorrência de inépcia:

I - encaminhará a representação ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo de 3 (três) sessões ordinárias, quando se tratar de conduta punível com as sanções previstas nos incisos II, III e IV do art. 10; ou

II - adotará o procedimento previsto no art. 11 ou 12, em se tratando de conduta punível com a sanção prevista no inciso I do art. 10.

§ 3º A representação subscrita por partido político representado no Congresso Nacional, nos termos do § 2º do art. 55 da Constituição Federal, será encaminhada diretamente pela Mesa da Câmara dos Deputados ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo a que se refere o inciso I do § 2º deste artigo.

§ 4º O Corregedor da Câmara dos Deputados poderá participar de todas as fases do processo no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, inclusive das discussões, sem direito a voto.

§ 5º O Deputado representado deverá ser intimado de todos os atos praticados pelo Conselho e poderá manifestar-se em todas as fases do processo.

**Art. 10.** São as seguintes as penalidades aplicáveis por conduta atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar:

I - censura, verbal ou escrita;

II - suspensão de prerrogativas regimentais por até 6 (seis) meses;

III - suspensão do exercício do mandato por até 6 (seis) meses;

IV - perda de mandato.

§ 1º Na aplicação de qualquer sanção disciplinar prevista neste artigo serão considerados a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Câmara dos Deputados e para o Congresso Nacional, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do infrator.

§ 2º O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar decidirá ou se manifestará, conforme o caso, pela aplicação da penalidade requerida na representação tida como procedente e pela aplicação de cominação mais grave ou, ainda, de cominação menos grave, conforme os fatos efetivamente apurados no processo disciplinar.

§ 3º Sem prejuízo da aplicação das penas descritas neste artigo, deverão ser integralmente ressarcidas ao erário as vantagens indevidas provenientes de recursos públicos utilizados em desconformidade com os preceitos deste Código, na forma de Ato da Mesa.

**Art. 11.** A censura verbal será aplicada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, em sessão, ou de Comissão, durante suas reuniões, ao Deputado que incidir nas condutas descritas nos incisos I e II do art. 5º.

Parágrafo único. Contra a aplicação da penalidade prevista neste artigo, poderá o Deputado recorrer ao respectivo Plenário no prazo de 2 (dois) dias úteis.

**Art. 12.** A censura escrita será aplicada pela Mesa, por provocação do ofendido, nos casos de incidência nas condutas previstas no inciso III do art. 5º ou, por solicitação do Presidente da Câmara dos Deputados ou de Comissão, nos casos de reincidência nas condutas referidas no art. 11.

§ 1º Antes de deliberar sobre a aplicação da sanção a que se refere o caput a Mesa assegurará ao Deputado o exercício do direito de defesa pelo prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 2º Contra a aplicação da penalidade prevista neste artigo, poderá o Deputado recorrer ao Plenário da Câmara dos Deputados no prazo de 2 (dois) dias úteis.

**Art. 13.** O projeto de resolução oferecido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que proponha a suspensão de prerrogativas regimentais, aplicável ao Deputado que incidir nas condutas previstas nos incisos VI a VIII do art. 5o deste Código, será apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros, observado o seguinte:

I - instaurado o processo, o Presidente do Conselho designará relator, a ser escolhido dentre os integrantes de uma lista composta por 3 (três) de seus membros, formada mediante sorteio, o qual:

a) não poderá pertencer ao mesmo Partido ou Bloco Parlamentar do Deputado representado;

b) não poderá pertencer ao mesmo Estado do Deputado representado;

c) em caso de representação de iniciativa de Partido Político, não poderá pertencer à agremiação autora da representação;

II - o Conselho promoverá a apuração dos fatos, notificando o representado para que apresente sua defesa no prazo de 10 (dez) dias úteis e providenciando as diligências que entender necessárias no prazo de 15 (quinze) dias úteis, prorrogáveis uma única vez, por igual período, por deliberação do Plenário do Conselho;

III - o Conselho aprovará, ao final da investigação, parecer que:

a) determinará o arquivamento da representação, no caso de sua improcedência;

b) determinará a aplicação das sanções previstas neste artigo, no caso de ser procedente a representação;

c) proporá à Mesa que aplique sanção menos grave, conforme os fatos efetivamente apurados no processo; ou

d) proporá à Mesa que represente em face do investigado pela aplicação de sanção mais grave, conforme os fatos efetivamente apurados no processo, hipótese na qual, aprovada a representação, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar reabrirá o prazo de defesa e procederá à instrução complementar que entender necessária, observados os prazos previstos no art. 14 deste Código, antes de deliberar;

IV - concluído o processo disciplinar, o representado poderá recorrer, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com efeito suspensivo, contra quaisquer atos do Conselho ou de seus membros que tenham contrariado norma constitucional, regimental ou deste Código, hipótese na qual a Comissão se pronunciará exclusivamente sobre os vícios apontados, observando, para tanto, prazo de 5 (cinco) dias úteis;

V - o parecer aprovado pelo Conselho será encaminhado pelo Presidente à Mesa, para as providências referidas na parte final do inciso VIII do § 4o do art. 14, devidamente instruído com o projeto de resolução destinado à efetivação da penalidade;

VI - são passíveis de suspensão as seguintes prerrogativas:

a) usar a palavra em sessão, no horário destinado ao Pequeno ou Grande Expediente;

b) encaminhar discurso para publicação no Diário da Câmara dos Deputados;

c) candidatar-se a, ou permanecer exercendo, cargo de membro da Mesa, da Ouvidoria Parlamentar, da Procuradoria Parlamentar, de Presidente ou Vice-Presidente de Comissão, ou de membro de Comissão Parlamentar de Inquérito;

d) ser designado relator de proposição em Comissão ou no Plenário;

VII - a penalidade aplicada poderá incidir sobre todas as prerrogativas referidas no inciso VI ou apenas sobre algumas, a juízo do Conselho, que deverá fixar seu alcance tendo em conta a atuação parlamentar pregressa do acusado, os motivos e as consequências da infração cometida;

VIII - em qualquer caso, a suspensão não poderá estender-se por mais de 6 (seis) meses.

Da aplicação de penalidades:

**Art. 14.** A aplicação das penalidades de suspensão do exercício do mandato por no máximo 6 (seis) meses e de perda do mandato é de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros, em virtude de provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, após a conclusão de processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo.

§ 1º Será punido com a suspensão do exercício do mandato e de todas as suas prerrogativas regimentais o Deputado que incidir nas condutas previstas nos incisos IV, V, IX e X do art. 5o.

§ 2º Na hipótese de suspensão do exercício do mandato superior a 120 (cento e vinte) dias, o suplente do parlamentar suspenso será convocado imediatamente após a publicação da resolução que decretar a sanção.

§ 3º Será punido com a perda do mandato o Deputado que incidir nas condutas previstas no art. 4º.

§ 4º Recebida representação nos termos deste artigo, o Conselho observará o seguinte procedimento:

I - o Presidente do Conselho designará o relator do processo, observadas as condições estabelecidas no inciso I do art. 13 deste Código;

II - se a representação não for considerada inepta ou carente de justa causa pelo Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, mediante provocação do relator designado, será remetida cópia de seu inteiro teor ao Deputado acusado, que terá o prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentar sua defesa escrita, indicar provas e arrolar testemunhas, em número máximo de 8 (oito);

III - o pronunciamento do Conselho pela inépcia ou falta de justa causa da representação, admitido apenas na hipótese de representação de autoria de Partido Político, nos termos do § 3o do art. 9o, será terminativo, salvo se houver recurso ao Plenário da Casa, subscrito por 1/10 (um décimo) de seus membros, observado, no que couber, o art. 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados;

IV - apresentada a defesa, o relator da matéria procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias no prazo improrrogável de 40 (quarenta) dias úteis, no caso de perda de mandato, e 30 (trinta) dias úteis, no caso de suspensão temporária de mandato, findas as quais proferirá parecer no prazo de 10 (dez) dias úteis, concluindo pela procedência total ou parcial da representação ou pela sua improcedência, oferecendo, nas 2 (duas) primeiras hipóteses, projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato ou à cominação da suspensão do exercício do mandato ou, ainda, propondo a requalificação da conduta punível e da penalidade cabível, com o encaminhamento do processo à autoridade ou órgão competente, conforme os arts. 11 a 13 deste Código;

V - a rejeição do parecer originariamente apresentado obriga à designação de novo relator, preferencialmente entre aqueles que, durante a discussão da matéria, tenham se manifestado contrariamente à posição do primeiro;

VI - será aberta a discussão e nominal a votação do parecer do relator proferido nos termos deste artigo;

VII - concluído o processo disciplinar, o representado poderá recorrer, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com efeito suspensivo, contra quaisquer atos do Conselho ou de seus membros que tenham contrariado norma constitucional, regimental ou deste Código, hipótese na qual a Comissão se pronunciará exclusivamente sobre os vícios apontados, observando, para tanto, prazo de 5 (cinco) dias úteis;

VIII - concluída a tramitação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na hipótese de interposição do recurso a que se refere o inciso VII, o processo será encaminhado à Mesa e, uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia.

§ 5º A partir da instauração de processo ético-disciplinar, nas hipóteses de que tratam os arts. 13 e 14, não poderá ser retirada a representação oferecida pela parte legítima.

**Art. 15.** É facultado ao Deputado, em qualquer caso, em todas as fases do processo de que tratam os arts. 13 e 14, inclusive no Plenário da Câmara dos Deputados, constituir advogado para sua defesa ou fazê-la pessoalmente ou por intermédio do parlamentar que indicar, desde que não integrante do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Parágrafo único. Quando a representação ou requerimento de representação contra Deputado for considerado leviano ou ofensivo à sua imagem, bem como à imagem da Câmara dos Deputados, os autos do processo respectivo serão encaminhados à Procuradoria Parlamentar para as providências reparadoras de sua alçada, nos termos do art. 21 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Dos prazos:

**Art.16.** Os processos instaurados pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados não poderão exceder o prazo de 60 (sessenta) dias úteis para deliberação pelo Conselho ou pelo Plenário da Câmara dos Deputados, conforme o caso, na hipótese das penalidades previstas nos incisos II e III do art. 10.

§ 1º O prazo para deliberação do Plenário sobre os processos que concluírem pela perda do mandato, conforme o inciso IV do art. 10, não poderá exceder 90 (noventa) dias úteis.

§ 2º Recebido o processo nos termos do inciso V do art. 13 ou do inciso VIII do § 4º do art. 14, lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos, a Mesa terá o prazo improrrogável de 2 (duas) sessões ordinárias para incluí-lo na pauta da Ordem do Dia.

§ 3º Esgotados os prazos previstos no caput e no § 1º deste artigo:

I - se o processo se encontrar no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, concluída sua instrução, passará a sobrestar imediatamente a pauta do Conselho;

II - se o processo se encontrar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para fins de apreciação do recurso previsto no inciso IV do art. 13 e no inciso VII do § 4º do art. 14, passará a sobrestar imediatamente a pauta da Comissão;

III - uma vez cumprido o disposto no § 2º, a representação figurará com preferência sobre os demais itens da Ordem do Dia de todas as sessões de liberativas até que se ultime sua apreciação.

§ 4º A inobservância pelo relator dos prazos previstos nos arts. 13 e 14 autoriza o Presidente a avocar a relatoria do processo ou a designar relator substituto, observadas as condições previstas nas alíneas a a c do inciso I do art. 13, sendo que:

I - se a instrução do processo estiver pendente, o novo relator deverá concluí-la em até 5 (cinco) dias úteis;

II - se a instrução houver sido concluída, o parecer deverá ser apresentado ao Conselho em até 5 (cinco) dias úteis.

Das exigências aos deputados de apresentar declarações: de bens e renda no ato da posse, de impedimento de votar quando se tratar de matéria de seu interesse pessoal, todas submetidas ao devido sigilo.

**Art. 18.** O deputado apresentará à Mesa ou, no caso do inciso III deste artigo, quando couber, à comissão, as seguintes declarações:

I - ao assumir o mandato, para efeito de posse, e noventa dias antes das eleições, no último ano da legislatura, declaração de bens e rendas, incluindo todos os passivos de sua responsabilidade de valor igual ou superior à sua remuneração mensal como deputado;

II - até o trigésimo dia seguinte ao encerramento do prazo para entrega da declaração do imposto de renda das pessoas físicas, cópia da declaração feita ao Tesouro;

III - durante o exercício do mandato, em comissão ou em Plenário, ao iniciar-se a apreciação de matéria que envolva direta e especificamente seus interesses patrimoniais, declaração de impedimento para votar.

§ 1º As declarações referidas nos incisos I e II deste artigo serão autuadas em processos devidamente formalizados e numerados seqüencialmente, fornecendo-se ao declarante comprovante da entrega, mediante recibo em segunda via ou cópia da mesma declaração, com indicação do local, data e hora da apresentação.

§ 2º Uma cópia das declarações de que trata o parágrafo anterior será encaminhada ao Tribunal de Contas da União, para os fins previstos no § 2º do art. 1º da Lei no 8.730, de 1993.

§ 3º Os dados referidos nos parágrafos anteriores terão, na forma da Constituição Federal (art. 5, XII), o respectivo sigilo resguardado, podendo, no entanto, a responsabilidade pelo mesmo ser transferida para o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, quando este os solicitar, mediante aprovação do respectivo requerimento pela sua maioria absoluta, em votação nominal.

§ 4º Os servidores que, em razão de ofício, tiverem acesso às declarações referidas neste artigo ficam obrigados a resguardar e preservar o sigilo das informações nelas contidas, nos termos do parágrafo único do art. 5º da Lei no 8.730, de 1993, e art. 116, inciso VIII, da Lei no 8.112, de 1990.<sup>107</sup>

### 3.4.2 No Senado Federal

As competências do Senado são assemelhadas as da Câmara. A Corregedoria tem suas diretrizes dispostas na Resolução n. 17, de 1993 e dispõe:

**Art. 1º** É criada a Corregedoria do Senado Federal constituída de um Corregedor e três Corregedores substitutos, os quais serão eleitos na forma pelo qual o são os demais membros da Comissão Diretora.

**Art. 2º** Compete ao Corregedor ou Corregedor substituto:

I – promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito do Senado Federal;

II – dar cumprimento às determinações da Mesa referentes à segurança interna e externa da Casa;

III – supervisionar a proibição de porte de arma, com poderes para revistar e desarmar;

IV – fazer sindicância sobre denúncias de ilícitos no âmbito do Senado, envolvendo Senadores.

**Art. 3º** O Corregedor poderá, observados os preceitos regimentais e as orientações da Mesa, baixar provimentos no sentido de prevenir perturbações da ordem e da disciplina no âmbito da Casa.

**Art. 4º** Compete aos Corregedores substitutos substituírem o Corregedor em seus eventuais impedimentos, de acordo com a ordem de precedência dos respectivos cargos na Mesa.

<sup>107</sup> <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>

O corregedor poderá assumir, em caso de delitos no interior do Senado, poderes próprios da Justiça.

**Art. 5o** Em caso de delito cometido por Senador nos edifícios do Senado, caberá ao Corregedor, ou Corregedor substituto por ele designado, presidir o inquérito instaurado para apuração dos fatos.

§ 1o Serão observados, no inquérito, o Código de Processo Penal e os regulamentos policiais do Distrito Federal, no que couber.

§ 2o O presidente do inquérito poderá solicitar a cooperação técnica de órgãos policiais especializados ou requisitar servidores de seus quadros para auxiliar sua realização.

§ 3o Servirá de escrivão funcionário estável do Senado designado pelo presidente do inquérito.

§ 4o O inquérito será enviado, após sua conclusão, à autoridade competente.

§ 5o Em caso de flagrante de crime inafiançável, realizar-se-á a prisão do agente, que será entregue, com o auto respectivo, ao Presidente do Senado, atendendo-se nesta hipótese, ao prescrito no art. 53, § 3o da Constituição Federal.

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar<sup>108</sup> tem por competência zelar pela observância das prescrições contidas na Constituição Federal, no Regimento Interno e no Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. A criação do órgão decorre da Resolução nº 20, de 1993, a mesma que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar. O sentido primordial do órgão, segundo a Resolução, é a preservação da dignidade do mandato parlamentar no Senado Federal. O Conselho de Ética recebe e analisa previamente representações ou denúncias contra senadores. Configurado o delito, medidas disciplinares podem ser adotadas, como advertência, censura verbal ou escrita, perda temporária do exercício do mandato e perda do mandato. O Conselho é constituído por 15 membros titulares e igual número de suplentes, eleitos para mandato de dois anos. Sua composição deve observar o princípio da proporcionalidade partidária quando possível e o rodízio entre partidos políticos ou blocos parlamentares não representados, devendo suas decisões ser tomadas ostensivamente. O Código de Ética preconiza deveres, vedações, medidas disciplinares, o processo disciplinar, a instrução probatória, nulidades entre outras disposições.

Dos deveres fundamentais do senador:

Art. 1o No exercício do mandato, o Senador atenderá às prescrições constitucionais e regimentais e às contidas neste Código, sujeitando-se aos procedimentos disciplinares nele previstos.

Art. 2o São deveres fundamentais do Senador:

<sup>108</sup> Ver em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/cedp>

- I – promover a defesa dos interesses populares e nacionais;
- II – zelar pelo aprimoramento da ordem constitucional e legal do País, particularmente das instituições democráticas e representativas, e pelas prerrogativas do Poder Legislativo;
- III – exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular;
- IV – apresentar-se ao Senado durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinária e participar das sessões do plenário e das reuniões de Comissão de que seja membro, além das sessões conjuntas do Congresso Nacional.

#### Das vedações constitucionais:

Art. 3º É expressamente vedado ao Senador:

I – desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissível *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior;

II – desde a posse:

- a) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que seja demissível *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, a;
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;
- d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo (Constituição Federal, art. 54).

§ 1º Consideram-se incluídas nas proibições previstas nos incisos I, a e b, e II, a e c, para os fins do presente Código de Ética e Decoro Parlamentar, pessoas jurídicas de direito privado controladas pelo Poder Público.

§ 2º A proibição constante da alínea a do inciso I compreende o Senador, como pessoa física, seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por eles controladas.

§ 3º Consideram-se pessoas jurídicas às quais se aplica a vedação referida no inciso II, a, para os fins do presente Código, os Fundos de Investimentos Regionais e Setoriais.

#### Dos atos contrários à ética e ao depor parlamentar:

Art. 4º É, ainda, vedado ao Senador:

- I – celebrar contrato com instituição financeira controlada pelo Poder Público, incluídos nesta vedação, além do Senador como pessoa física, seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por ele controladas;
- II – dirigir ou gerir empresas, órgãos e meios de comunicação, considerados como tal pessoas jurídicas que indiquem em seu objeto social a execução de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens;
- III – praticar abuso do poder econômico no processo eleitoral.

§ 1º É permitido ao Senador, bem como a seu cônjuge ou companheira, movimentar contas e manter cheques especiais ou garantidos, de valores cor-



rentes e contrato de cláusulas uniformes, nas instituições financeiras referidas no inciso I.

§ 2o Excluem-se da proibição constante do inciso II a direção ou gestão de jornais, editoras de livros e similares.

Art. 5o Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:

I – o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1o);

II – a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1o) tais como doações, ressalvados brindes sem valor econômico;1

III – a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Parágrafo único. Incluem-se entre as irregularidades graves, para fins deste artigo:

I – a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participe o Senador, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controlada, ou ainda, que aplique os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente às suas finalidades estatutárias;

II – a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou contratada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

#### Das medidas disciplinares:

Art. 7o As medidas disciplinares são:

- a) advertência;
- b) censura;
- c) perda temporária do exercício do mandato;
- d) perda do mandato.**

Art. 8o A advertência é medida disciplinar de competência dos Presidentes do Senado, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Comissão.

Art. 9o A censura será verbal ou escrita.

§ 1o A censura verbal será aplicada pelos Presidentes do Senado, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Comissão, no âmbito desta, quando não couber penalidade mais grave, ao Senador que:

I – deixar de observar, salvo motivo justificado, os deveres inerentes ao mandato ou os preceitos do Regimento Interno;

II – praticar atos que infrinjam as regras da boa conduta nas dependências da Casa;

III – perturbar a ordem das sessões ou das reuniões.

§ 2o A censura escrita será imposta pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e homologada pela Mesa, se outra cominação mais grave não couber, ao Senador que:

I – usar, em discurso ou proposição, de expressões atentatórias ao decoro parlamentar;

II – praticar ofensas físicas ou morais a qualquer pessoa, no edifício do Senado, ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão, ou os respectivos Presidentes.

Art. 10. Considera-se incurso na sanção de perda temporária do exercício do mandato, quando não for aplicável penalidade mais grave, o Senador que:

- I – reincidir nas hipóteses do artigo antecedente;

II – praticar transgressão grave ou reiterada aos preceitos do Regimento Interno ou deste Código, especialmente quanto à observância do disposto no art. 6o;

III – revelar conteúdo de debates ou deliberações que o Senado ou Comissão haja resolvido devam ficar secretos;

IV – revelar informações e documentos oficiais de caráter reservado, de que tenha tido conhecimento na forma regimental;

V – faltar, sem motivo justificado, a dez sessões ordinárias consecutivas ou a quarenta e cinco intercaladas, dentro da sessão legislativa ordinária ou extraordinária.

Art. 11. Serão punidas com a perda do mandato:

I – a infração de qualquer das proibições constitucionais referidas no art.

3o (Constituição Federal, art. 55);

II – a prática de qualquer dos atos contrários à ética e ao decoro parlamentar capitulados nos arts. 4o e 5o (Constituição Federal, art. 55);

III – a infração do disposto nos incisos III, IV, V e VI do art. 55 da Constituição.

#### Do processo disciplinar:

Art. 12 A sanção de que trata o art. 10 será decidida pelo Plenário, em escrutínio secreto e por maioria simples, mediante provocação da Mesa, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Partido Político representado no Congresso Nacional, na forma prevista nos arts. 14 e 15, excetuada a hipótese do parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. Quando se tratar de infração ao inciso V do art. 10, a sanção será aplicada, de ofício, pela Mesa, resguardado, em qualquer caso, o princípio da ampla defesa.

Art. 13. A perda do mandato será decidida pelo Plenário, em escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos, mediante iniciativa da Mesa, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Partido Político representado no Congresso Nacional, na forma prevista nos arts. 14 e 15 (Constituição Federal, art. 55, § 2o).

Parágrafo único. Quando se tratar de infração aos incisos III, IV e V do art. 55 da Constituição, a sanção será aplicada, de ofício, pela Mesa, resguardado, em qualquer caso, o princípio da ampla defesa.

Art. 14. A representação contra Senador por fato sujeito à pena de perda do mandato ou à pena de perda temporária do exercício do mandato, aplicáveis pelo Plenário do Senado, na qual, se for o caso, sob pena de preclusão, deverá constar o rol de testemunhas, em número máximo de 5 (cinco), os documentos que a instruem e a especificação das demais provas que se pretende produzir, será oferecida diretamente ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pela Mesa ou por partido político com representação no Congresso Nacional.

§ 1o Apresentada a representação, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar procederá ao exame preliminar de sua admissão no prazo de 5 (cinco) dias úteis, determinando o seu arquivamento nos seguintes casos:

I – se faltar legitimidade ao seu autor;

II – se a representação não identificar o Senador e os fatos que lhe são imputados;

III – se, ressalvados os casos previstos no inciso I do art. 3o desta Resolução, os fatos relatados forem referentes a período anterior ao mandato ou se forem manifestamente improcedentes.

§ 2º Da decisão que determine o arquivamento da representação caberá recurso ao Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, no prazo de 2 (dois) dias úteis contado de sua publicação, subscrito por, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros.

Art. 15. Admitida a representação, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar determinará as seguintes providências:

I – registro e autuação da representação;

II – notificação do Senador, acompanhada da cópia da respectiva representação e dos documentos que a instruíram, para apresentar defesa prévia, no prazo de 10 (dez) dias úteis contado da intimação, pessoal ou por intermédio de seu gabinete no Senado Federal, observando-se o seguinte:

a) a defesa prévia deverá, se for o caso, estar acompanhada de documentos e rol de testemunhas, até o máximo de 5 (cinco), sob pena de preclusão;

b) transcorrido o prazo sem apresentação de defesa, o Presidente do Conselho nomeará defensor dativo para oferecê-la, reabrindo-lhe igual prazo, ressalvado o direito do representado de, a todo tempo, nomear outro de sua confiança ou a si mesmo defender-se, sem abertura de novo prazo para defesa;<sup>13</sup>

III – designação de relator, mediante sorteio, a ser realizado em até 3 (três) dias úteis, entre os membros do Conselho, sempre que possível, não filiados ao partido político representante ou ao partido político do representado.

§ 1º A escolha do defensor dativo compete ao Presidente do Conselho, vedada a designação de membro do próprio colegiado, nos termos do inciso III do caput deste artigo.

§ 2º No caso de impedimento ou desistência do relator, o Presidente do Conselho designará substituto na reunião ordinária subsequente, observado o disposto no inciso III do caput deste artigo.

Art. 15-A. Oferecida a defesa prévia, o relator apresentará relatório preliminar, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, e o Conselho, em igual prazo, realizará análise inicial do mérito da representação, no qual examinará se há indícios de prática de ato que possa sujeitar o Senador à perda do mandato ou de ato punível na forma dos arts. 8º e 9º desta Resolução.

§ 1º Se houver indícios de prática de ato que possa sujeitar o Senador à perda do mandato, em decisão adotada pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que se dará em processo de votação nominal e aberta, a representação será recebida e será instaurado o processo disciplinar.

§ 2º Instaurado o processo, o Conselho se manifestará sobre a necessidade de afastamento do representado do cargo que eventualmente exerça, de dirigente em Comissão ou na Mesa, desde que exista:

I – indício da alegação de prática de ato incompatível com o decoro parlamentar;

II – fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação à imagem do Senado Federal.

§ 3º O afastamento de que trata o § 2º será coincidente com a previsão de conclusão do relatório proposta pelo relator, admitindo-se uma prorrogação, por igual período.

§ 4º Para fins do disposto no § 4º do art. 55 da Constituição Federal e no art. 20 desta Resolução, considera-se instaurado o processo a partir da publicação da decisão de que trata o § 1º deste artigo, que se dará impreterivelmente no Diário do Senado Federal que circular no dia subsequente.

§ 5º Na hipótese da inexistência de indícios de prática de ato que possa sujeitar o Senador à perda do mandato, a representação será convertida em denúncia se houver indício da prática de fato sujeito às medidas previstas nos arts. 8º e 9º desta Resolução, instaurando-se processo disciplinar para a aplicação daquelas medidas, nos termos ali estabelecidos.

§ 6º Se o Conselho decidir pela improcedência da representação, ela será arquivada.

Art. 16. Ao representado e ao denunciado é assegurado amplo direito de defesa e o contraditório, devendo ser intimados pelos respectivos gabinetes no Senado Federal ou por intermédio de procurador, para acompanhar todos os atos e termos do processo disciplinar.

Art. 17. Perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, poderão ser diretamente oferecidas, por qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica, denúncias relativas ao descumprimento, por Senador, de preceitos contidos no Regimento Interno e neste Código.

§ 1º Não serão recebidas denúncias anônimas.

§ 2º Apresentada a denúncia, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar procederá ao exame preliminar de sua admissão no prazo de 5 (cinco) dias úteis, determinando o seu arquivamento nos seguintes casos:

I – se faltar legitimidade ao seu autor;

II – se a denúncia não identificar o Senador e os fatos que lhe são imputados;

III – se, ressalvados os casos previstos no inciso I do art. 3º desta Resolução, os fatos relatados forem referentes a período anterior ao mandato ou se forem manifestamente improcedentes.

§ 3º Da decisão que determine o arquivamento da denúncia caberá recurso ao Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, subscrito por, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros, no prazo de 2 (dois) dias úteis contados de sua publicação, que se dará impreterivelmente no Diário do Senado Federal do dia subsequente.

§ 4º Admitida a denúncia, será designado, por sorteio, relator, que realizará sumariamente a verificação de procedência das informações, ouvido o denunciado, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado de sua intimação.

§ 5º Transcorrido o prazo mencionado no § 4º deste artigo, o Presidente incluirá a matéria na pauta da reunião subsequente, na qual o Conselho deliberará pela procedência da denúncia ou pelo seu arquivamento.

§ 6º Considerada procedente a denúncia por fato sujeito às medidas previstas nos arts. 8º e 9º desta Resolução, será instaurado processo disciplinar e o Conselho promoverá sua aplicação, nos termos ali estabelecidos.

§ 7º Caso entenda que a acusação é fundada em indícios bastantes que, se comprovados, justificariam a perda do mandato, o Conselho encaminhará os autos à Mesa, para a apresentação de representação.

§ 8º Qualquer partido político com representação no Congresso Nacional poderá subscrever a denúncia de que trata o § 7º que, nesse caso, será encaminhada à Mesa como representação.

§ 9º Recebida de volta pelo Conselho a representação de que tratam os §§ 7º e 8º, será aberto processo disciplinar e expedida notificação específica para o representado, para os fins do § 4º do art. 55 da Constituição e do art. 20 desta Resolução.

§ 10. Poderá o Conselho, independentemente de denúncia ou representação, promover a apuração, nos termos deste artigo, de ato ou omissão atribuída a Senador.

#### Da instrução probatória:

Art. 17-A. Iniciado o processo disciplinar, o Conselho procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias, assim como as requeridas pelo representante ou denunciante, pelo representado ou denunciado e pelo relator e pelos demais membros do Conselho, mediante a intimação prévia do representado ou denunciado, que poderá ser feita por intermédio de seu gabinete no Senado Federal, para, querendo, acompanhar os atos.

Parágrafo único. Nos casos puníveis com suspensão de prerrogativas regimentais, a instrução probatória será processada em, no máximo, 30 (trinta) dias úteis.

Art. 17-B. O Conselho poderá convocar o representado ou denunciado para prestar depoimento pessoal.

Parágrafo único. Se forem inquiridas testemunhas, o depoimento pessoal do representado ou denunciado, quando colhido, poderá precedê-las, desde que respeitado o seu direito de ser ouvido também posteriormente a elas.

Art. 17-C. Em caso de produção de prova testemunhal, o Presidente deverá conduzir os trabalhos e estabelecer a forma de sua execução.

Parágrafo único. Havendo convocação de reunião para oitiva de testemunha, observar-se-ão as seguintes normas, nessa ordem:

I – serão inquiridas as testemunhas arroladas pelo representante ou denunciante, as convocadas por iniciativa do Conselho e, por último, as arroladas pelo representado ou denunciado;

II – preferencialmente, a inquirição das testemunhas ocorrerá numa única sessão, devendo ficar separadas as de acusação das de defesa e serem recolhidas a lugar de onde não possam ouvir debates nem as respostas umas das outras;

III – a testemunha prestará compromisso e falará somente sobre o que lhe for perguntado, sendo-lhe defesa qualquer explanação ou consideração inicial à guisa de introdução;

IV – ao relator será facultado inquirir a testemunha no início do depoimento e a qualquer momento que entender necessário;

V – após a inquirição inicial do relator, será dada a palavra ao representado ou denunciado ou ao seu procurador para que formule as perguntas que entender necessárias;

VI – feitas as perguntas, será concedido a cada membro do Conselho o prazo de até 10 (dez) minutos improrrogáveis para formular perguntas;

VII – a chamada para que os Senadores inquiram a testemunha será feita de acordo com a lista de inscrição, passando-se a palavra primeiramente aos membros do Conselho e a seguir aos demais Senadores;

VIII – após os titulares e suplentes inquirirem a testemunha, será concedido aos Senadores que não integram o Conselho o mesmo prazo dos seus membros, para suas arguições;

IX – a testemunha não será interrompida, exceto pelo Presidente ou pelo relator;

X – se a testemunha se fizer acompanhar de advogado, este não poderá intervir ou influir, de qualquer modo, nas perguntas e nas respostas, sendo-lhe permitido consignar protesto ao Presidente do Conselho, em caso de abuso ou violação de direito.

Art. 17-D. Podem depor como testemunhas todas as pessoas, exceto as incapazes, impedidas ou suspeitas.

Parágrafo único. Sendo estritamente necessário, os Senadores ouvirão testemunhas impedidas ou suspeitas, mas os seus depoimentos serão prestados independentemente de compromisso e os Senadores lhes atribuirão o valor de informantes.

Art. 17-E. A Mesa, o representante ou denunciante e o representado ou denunciado poderão requerer a juntada de documentos novos em qualquer fase do processo, até o encerramento da instrução, desde que pertinentes à matéria suscitada na representação ou denúncia.

Art. 17-F. Se necessária a realização de perícia, o Conselho, em decisão fundamentada, designará perito, que poderá ser de órgão externo ao Senado Federal.

§ 1º Feita a designação, o relator poderá formular quesitos e fixará de imediato o prazo para a entrega do laudo, comunicando o fato ao perito para início dos trabalhos.

§ 2º Incumbe ao representante ou denunciante e ao representado ou denunciado apresentar quesitos e designar assistente técnico, dentro do prazo de 3 (três) dias úteis contado da intimação da designação do perito.

Art. 17-G. O representado ou denunciado terá ciência da data e local designados pelo relator ou indicados pelo perito para ter início a produção da prova.

Art. 17-H. O perito apresentará o laudo na Secretaria do Conselho, no prazo fixado pelo relator.

Parágrafo único. É lícito ao Conselho convocar o perito para prestar esclarecimentos orais.

Art. 17-I. Produzidas as provas, o relator declarará encerrada a instrução, intimará o representado ou denunciado para apresentar suas alegações finais no prazo de 3 (três) dias úteis e, após isso, entregará relatório que será apreciado pelo Conselho no prazo de 10 (dez) dias úteis.

§ 1º Recebido o relatório, a Secretaria do Conselho o desdobrará em duas partes, disponibilizando para divulgação apenas a primeira parte, descritiva, ficando a segunda parte, que consiste na análise e no voto do relator, sob sigilo até sua leitura em reunião pública.

§ 2º O parecer poderá concluir pela procedência da representação ou pelo seu arquivamento, oferecendo-se, na primeira hipótese, o Projeto de Resolução apropriado para a declaração da perda do mandato.

#### Das nulidades:

Art. 17-J. Quando esta Resolução, o Regimento Interno do Senado Federal ou norma subsidiária prescreverem determinada forma, sob pena de nulidade, sua decretação não poderá ser requerida pela parte que lhe deu causa.

Parágrafo único. Quando houver forma prescrita, sem cominação de nulidade, o Conselho considerará válido o ato se, realizado de outro modo, atingir a sua finalidade.

Art. 17-L. Anulado o ato, reputam-se de nenhum efeito todos os subsequentes, que dele dependam.

Art. 17-M. O Conselho, ao pronunciar a nulidade, declarará quais atos são atingidos, ordenando as providências necessárias, a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato não se repetirá nem se lhe suprirá a falta quando não prejudicar o representado ou denunciado.

§ 2º Quando puder decidir do mérito a favor do representado ou denunciado, o Conselho não pronunciará a nulidade nem mandará repetir o ato declarado nulo, ou suprir-lhe a falta.

Art. 17-N. O erro de forma do processo acarreta unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários, a fim de se observarem as disposições legais.

#### Da apreciação do parecer:

Art. 17-O. Na reunião de apreciação do parecer do relator, o Conselho observará os seguintes procedimentos, nessa ordem:

I – anunciada a matéria pelo Presidente, dar-se-á a palavra ao relator, que procederá à leitura do relatório;

II – será concedido o prazo de 20 (vinte) minutos, prorrogável por mais 10 (dez), ao representado ou denunciado e/ou seu procurador para defesa oral, sendo-lhe facultada a entrega prévia de memoriais escritos aos membros do Conselho;

III – será a palavra devolvida ao relator para leitura do seu voto;

IV – a discussão do parecer terá início, podendo cada membro do Conselho usar a palavra, durante 10 (dez) minutos improrrogáveis, após o que será concedido igual prazo aos Senadores que não integram o Conselho;

V – o Conselho passará à deliberação, que se dará em processo de votação nominal;

VI – o resultado final da votação será publicado no Diário do Senado Federal.

§ 1º É facultado ao representado ou denunciado pedir a palavra pela ordem para esclarecer sucintamente a matéria em discussão.

§ 2º Em caso de pena de perda do mandato, o parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para exame dos aspectos constitucional, legal e jurídico, o que deverá ser feito no prazo de 5 (cinco) sessões ordinárias.

§ 3º Concluída a tramitação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, será o processo encaminhado à Mesa e, uma vez lido no Expediente, será publicado no Diário do Senado Federal e distribuído em avulsos para inclusão em Ordem do Dia.

Art. 18. Quando um Senador for acusado por outro, no curso de uma discussão ou noutra circunstância, de ato que ofenda sua honorabilidade, pode pedir ao Presidente do Senado, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Comissão, que apure a veracidade da arguição e o cabimento de sanção ao ofensor, no caso de improcedência da acusação.

Art. 19. Para a apuração de fatos e das responsabilidades previstas nesta Resolução, o Conselho poderá solicitar auxílio de outras autoridades públicas, inclusive quanto à remessa de documentos necessários à instrução probatória, ressalvada a competência privativa da Mesa.

Art. 20. O processo disciplinar regulamentado neste código não será interrompido pela renúncia do Senador ao seu mandato, nem serão pela mesma elididas as sanções eventualmente aplicáveis os seus efeitos.

Art. 21. Quando, em razão das matérias reguladas neste Código, forem injustamente atingidas a honra ou a imagem da Casa, de seus órgãos ou de qualquer dos seus membros, poderá o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar solicitar intervenção à Mesa.

### Das competências do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar:

Art. 22. Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos deste Código e do Regimento Interno, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar no Senado Federal.

§ 1º Ressalvados os casos previstos no inciso I do art. 3º desta Resolução, a representação ou denúncia somente poderá abordar atos ou omissões ocorridas no curso do mandato do representado ou denunciado.<sup>96</sup>

§ 2o Os Senadores estão sujeitos ao julgamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar a partir de sua posse.

Art. 23. O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar será constituído por quinze membros titulares e igual número de suplentes, eleitos para mandato de dois anos, observando, quando possível, o princípio da proporcionalidade partidária e o rodízio entre Partidos Políticos ou Blocos Parlamentares não representados, devendo suas decisões ser tomadas ostensivamente.

§ 1o Os Líderes Partidários submeterão à Mesa os nomes dos Senadores que pretenderem indicar para integrar o Conselho, na medida das vagas que couberem ao respectivo partido.

§ 2o As indicações referidas no parágrafo anterior serão acompanhadas pelas declarações atualizadas, de cada Senador indicado, onde constarão as informações referentes aos seus bens, fontes de renda, atividades econômicas e profissionais, nos termos dos incisos I, II e III do art. 6o.

§ 3o Acompanharão, ainda, cada indicação, uma declaração assinada pelo Presidente da Mesa, certificando a inexistência de quaisquer registros, nos arquivos e anais do Senado, referentes à prática de quaisquer atos ou irregularidades capitulados nos arts. 8o e 11, independentemente da legislatura ou sessão legislativa em que tenham ocorrido.

§ 4o Caberá à Mesa providenciar, durante os meses de fevereiro e março da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, a eleição dos membros do Conselho.

Art. 23-A. Se for oferecida representação ou denúncia contra Senador ou se houver qualquer matéria pendente de deliberação, o Presidente do Conselho convocará seus membros com antecedência de pelo menos 2 (dois) dias úteis, para se reunirem na sede do Senado Federal, em dia e hora prefixados, para escolha do relator, nos termos do art. 15, III, e 17, § 4o.

§ 1o Em nenhum caso o horário das reuniões do Conselho coincidirá com o da Ordem do Dia das sessões deliberativas ordinárias ou extraordinárias do Senado Federal ou do Congresso Nacional, sob pena de nulidade do que for deliberado no Conselho.

§ 2o As reuniões serão públicas, salvo quando, por força de lei, se faça necessário resguardar o sigilo de bens constitucionalmente tutelados, especialmente a intimidade da pessoa humana e a proteção do menor, e os votos serão ostensivos.

§ 3o Por deliberação de seus membros, o Conselho poderá:

I – reunir-se, eventualmente, em qualquer outro local fora da sede do Senado Federal para audiência de instrução da representação ou denúncia;

II – por comissão constituída por 3 (três) membros ou por servidores do Senado Federal, inspecionar lugar ou coisa a fim de esclarecer fato ligado ao objeto da representação ou denúncia, lavrando termo circunstanciado.

§ 4o As diligências a serem realizadas fora do Senado Federal, que exijam a atuação de outros entes da Federação ou de outros Poderes da República, serão feitas por intermédio da Mesa.

Art. 24. Ressalvadas as normas previstas nesta Resolução, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar observará, quanto à organização interna e ordem de seus trabalhos, as disposições regimentais relativas ao funcionamento das Comissões, inclusive no que diz respeito à eleição de seu Presidente e designação de relatores.

§ 1o Os membros do Conselho deverão, sob pena de imediato desligamento e substituição, observar a discricção e o sigilo inerentes à natureza de sua função.

§ 2o Será automaticamente desligado do Conselho o membro que não comparecer, sem justificativa, a três reuniões, consecutivas ou não, bem assim o



que faltar, ainda que justificadamente, a mais de seis reuniões, durante a sessão legislativa.

Art. 25. O Corregedor do Senado participará das deliberações do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, com direito a voz e voto, competindo-lhe promover as diligências de sua alçada, necessárias aos esclarecimentos dos fatos investigados.

#### Das disposições transitórias:

Art. 26. O Orçamento Anual do Senado consignará dotação específica, com os recursos necessários à publicação das Declarações Obrigatórias previstas no art. 6o.

Art. 26-A. Se necessário, o Presidente, por deliberação do Conselho, prorrogará, por prazo determinado, a investigação e o julgamento da representação ou da denúncia.

Art. 26-B. Aplicar-se-ão, subsidiariamente, ao processo disciplinar parlamentar, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de Processo Administrativo), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), no que for cabível.

Os instrumentos regulamentares perpassados nesse capítulo permitem concluir o sentido geral perseguido pelo legislador constituinte, voltado à garantir e plena atuação parlamentar com destaque para os atributos de fiscalização e controle sobre o Poder Executivo. Praticamente todos os atos governamentais passam pelo crivo do legislativo: políticas e programas monitorados nas comissões temáticas e especiais, como no caso das MPV mas não apenas; o destaque das CPI e CPMI, a peça orçamentária e sua execução; nomeações estratégicas entre outras competências. A CF de 1988 foi o instrumento que encerrou a longa ditadura militar que marcou o período anterior e se revelou como um forte instrumento mobilizador de superação do peso das armas sobre a sociedade. Como um reflexo natural, os constituintes se posicionaram em linha para estabelecer garantias democráticas, fundamentais para o conceito de pesos e contrapesos articulados no Estado Democrático de Direito.

O extenso arcabouço trazido em destaque nesse capítulo devem ser úteis ao seguimento dessa pesquisa justamente porque dialogam e se articulam diretamente aos eventos relacionados à crise institucional que permeou os eventos de 2015 e 2016, até a confluência na condenação de Dilma e depois nos desdobramentos que se seguiram no transcorrer do governo ilegítimo de Michel Temer e na chegada da extrema-direita pelo voto em 2018. Vimos que se é fato que os parlamentares tinham os instrumentos para paralisar o governo e

destituir a presidenta da República, também tinham à sua disposição o escopo relacionado à ética e ao Decoro necessário para evitar abusos, conter excessos, garantir a lisura e punir delitos e desvios. Os mecanismos de controle interno da ação parlamentar estavam postos, mas os parlamentares apenas se pronunciaram no compasso de ação do STF. Não temos registro de ação intempestiva, tampouco preventiva no âmbito das próprias Casas.

#### 4. A GÊNESE DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: A ESSÊNCIA ÍNTIMA DOS FATOS

*Enquanto os homens exercem seus podres poderes  
Morrer e matar de fome, de raiva e de sede  
São tantas vezes gestos naturais*  
Caetano Veloso, canção do álbum Velô, de 1984.

Esse capítulo remete a análise da crise política instalada no Congresso em 2015, o estado de golpe do legislativo contra o Executivo, liderado pelo presidente da Câmara; caracterizado pelas pautas-bombas contra o governo; os antecedentes políticos e a incidência sobre a crise das denúncias contra parlamentares no âmbito da Operação Lava Jato; o ano de 2016 e o Poder Legislativo como tribunal de exceção.

Os estudos envolvendo a destituição pelo Parlamento, da presidenta Dilma Rousseff, eleita em 2010 e reeleita em 2014, exigem considerar a instabilidade das relações entre os poderes daquele período, uma crise institucional resultado de um amplo processo de disputa por hegemonia por forças de direita e ultradireita, com raízes no tecido social e organizada em maioria no Poder Legislativo. Em pouco mais de três décadas, uma ação articulada impôs uma agenda de retrocesso sistemático da Carta de 1988 e pautas de caráter antipopular, antinacional e antidemocrático avançaram sobre os direitos sociais constitucionais e sobre políticas e programas do Poder Executivo implantados, um breviário de contrarreforma constitucional de forte impacto nos direitos e garantias, promovido a partir de alterações aprovadas pelo Congresso Nacional, sem rupturas. Ainda que as fragilidades do Sistema Político levassem a inconstitucionalidades flagrantes, abrigadas no modelo de democracia liberal representativa vigente, os resultados eleitorais até então vinham sendo respeitados.

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2016) transcorreram em meio a turbulências com o Congresso Nacional, mas foi no governo de Dilma que a crise ganhou escala. A Operação Lava Jato afetava diretamente o Congresso, com parlamentares investigados. Dilma foi pressionada a agir sobre a Política Federal para que cessasse a escalada de denúncias e a atuação da PF sobre elas. Somada a crise política, a forte crise econômica propiciou o ambiente de conflitos, acirrando os

embates. A ruptura democrática aconteceu em 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff e ao que se sucedeu, com a prisão de Lula e sua impugnação nas eleições presidenciais de 2018, abrindo caminho para a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro. No lócus privilegiado do Congresso Nacional, instrumentos de exceção foram tornados legais de forma ilegítima. O conceito de Estado de Exceção de Giorgio Agamben e os dispositivos por ele destacados são paradigmáticos do comportamento político dos parlamentares no período recente de crise institucional.

O professor Muniz Sodré<sup>109</sup>, em artigo recente, observa a relação íntima entre política e crime como traço do fascismo. O autor registra que foi George Orwell o primeiro a observar na linguagem política em “delituosa escamoteação da verdade”, o sentido secreto de tornar o crime respeitável, visando prioritariamente inferir no exercício de poder. Seguindo essa trilha, Sodré afirma que a lógica do crime é maior do que a lógica da lei e a raiz do fenômeno criminoso é “a miséria humana, a aliança interna com a escuridão”. E afirma: “Em sua amplitude, o crime configura todo dano ético à sociedade. Por exemplo, a tortura, assim como sua apologia pública”.<sup>110</sup>

A reflexão do professor Sodré será primordial na investigação sobre os precedentes do processo que levaram à destituição de Dilma Rousseff em 2016, pela via dos poderes parlamentares constituídos.

## **4.1 O ano de 2015 e o Estado de Golpe: o fator Eduardo Cunha**

### **4.1.1 O presidente da Câmara e o Governo Dilma Rousseff**

Em 2017, ao vivo, em uma entrevista exclusiva ao grupo Bandeirantes, sistema de rádio e televisão, o então presidente da República Michel Temer, entre outros temas abordados, ao ser questionado sobre o papel fundamental do presidente da Câmara, deputado federal Eduardo Cunha, no impedimento de Dilma Rousseff, e sobre o caráter de sua relação com o parlamentar, Temer começa a responder pela segunda pergunta e afirma que o relacionamento de ambos seria apenas institucional, sem relação pessoal, e para responder a

---

<sup>109</sup> Muniz Sodré é sociólogo, professor emérito da UFRJ e autor de obras de destaque.

<sup>110</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/muniz-sodre/2023/02/o-crime-pede-respeito.shtml>

primeira questão, passa a relatar um diálogo acontecido no final de 2015 entre ele, Temer, no cargo de vice-presidente da República, e o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, ambos do mesmo partido, o PMDB<sup>111</sup>. As palavras de Temer, vale novamente destacar, ao vivo, são bastante reveladoras sobre o processo arbitrário envolvendo o afastamento da presidenta do cargo. No momento do diálogo rememorado por Temer, final de 2015, Cunha respondia à denúncia de quebra de decoro parlamentar no Conselho de Ética da Câmara — Representação n. 01, de 28 de outubro de 2015, de autoria do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e da Rede Sustentabilidade (REDE), Processo 01, instaurado em 3 de novembro de 2015. Segundo Temer, Cunha teria anunciado a boa notícia para o governo: a decisão de arquivar todos os pedidos de impeachment contra Dilma Rousseff, até aquele momento quinze representações, motivada por informação segura de que os três votos do PT de que precisava no Conselho de Ética para o arquivamento do seu processo de cassação, estariam garantidos. Temer afirma literalmente que

Em uma ocasião, ele [Eduardo Cunha] foi me procurar. Ele me disse “vou arquivar todos os pedidos de impeachment da presidente, porque prometeram-me os três votos do PT no Conselho de Ética”. Eu disse que era muito bom, porque assim acabava com essa história de que ele estava na oposição. (...) naquele dia eu disse a ela [Dilma] “presidente, pode ficar tranquila, o Eduardo Cunha me disse que vai arquivar todos os processos de impedimento”. Ela ficou muito contente e foi bem tranquila para a reunião.<sup>112</sup>

Quando o tema da chantagem viria a público em 2015, o presidente do PT, deputado Rui Falcão, e os membros do partido no Conselho de Ética foram também a público negar submissão a tal acordo. A decisão da bancada do PT, de 2 de dezembro de 2015 foi o justo oposto, os três deputados do partido que integravam o colegiado, Zé Geraldo (PA), Leo de Brito (AC) e Valmir Prascidelli (SP) votariam pela cassação acompanhando o relator<sup>113</sup>. Os três votos eram de fato decisivos para a absolvição de Cunha no Conselho, a preservação do

<sup>111</sup> Dois anos depois, o partido mudaria o nome. A Convenção Nacional Extraordinária de 19 de dezembro de 2017, aprovou o retorno à sigla original da legenda: de PMDB para MDB - Movimento Democrático Brasileiro. A tentativa de resgatar a memória de um partido democrático, de oposição à ditadura, visava amenizar o desgaste da imagem partidária. Ver em <https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-aprova-mudanca-de-nome-e-passa-a-ser-chamado-mdb.ghtml>

<sup>112</sup> TEMER, Michel. Entrevista Especial concedida a Fabio Pannunzio, Sergio Amaral e Eduardo Oinegue. Canal Band News, abril de 2017. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=fxGIg9\\_D36c](https://www.youtube.com/watch?v=fxGIg9_D36c). Acesso em 15 mar. 2023.

<sup>113</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-12/pt-decide-votar-contru-eduardo-cunha-no-conselho-de-etica>

mandato e conseqüentemente da imunidade parlamentar, cujas garantias previstas no art. 53 da CF, permitiriam à própria Casa sustar em plenário o andamento do processo já em curso contra Cunha no STF. Imediatamente o presidente da Câmara dá seguimento aos processos de impeachment. À Band, Temer prossegue afirmando que se Dilma tivesse atendido aos pedidos de Cunha persuadindo os membros do PT a votarem em favor dele no Conselho de Ética da Câmara, não teria havido impeachment. O presidente da República confessa em rede nacional que, em 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, admitiu que só aceitou o pedido de impeachment de Dilma Rousseff porque o PT teria se recusado a dar-lhe os três votos no Conselho de Ética, que garantiriam sua absolvição e preservação do mandato parlamentar. Em termos coloquiais: chantagem.<sup>114</sup>

A entrevista de Temer teve forte repercussão nacional. A Mônica Bergamo na Folha de S.Paulo, José Eduardo Cardozo, ex-ministro da Justiça de Rousseff e seu advogado de defesa no processo de afastamento, responde à afirmação de Temer à Band de que “o impeachment de Dilma Rousseff (PT), em 2016, seguiu a Constituição e foi um ‘golpe de sorte’ para o país”. Cardoso afirma que o fato de ter havido um processo formal não afasta o fato de ter havido um golpe. Os desdobramentos do processo aberto com base no artigos 51 e 52 da CF, foram para Cardoso um “vale-tudo” institucional: “a existência de um processo que resultou na deposição de uma presidente não é garantia de que as regras constitucionais tenham sido seguidas à risca”.<sup>115</sup>

O quadro a seguir retrata a banalização do dispositivo constitucional do impeachment como instrumento de disputa política, além de forte indicador de riscos democráticos. Os números de se referem aos primeiros seis meses dos governos desde Collor e jogam luz sobre a situação de Dilma em 2015.

---

<sup>114</sup> TEMER, Michel. Entrevista Especial concedida a Fabio Pannunzio, Sergio Amaral e Eduardo Oinegue. Canal Band News, abril de 2017. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=fxGIG9\\_D36c](https://www.youtube.com/watch?v=fxGIG9_D36c). Acesso em 15 mar. 2023.

<sup>115</sup> Ver em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/01/temer-pratica-ilegitima-defesa-e-da-resposta-tragicomica-ao-rebater-acusacao-de-golpe-diz-cardozo.shtml>

**Figura 6 - Pedidos de Impeachment desde Collor: primeiros seis meses de mandato**



Fonte: Câmara dos Deputados/Poder 360. 15 jul. 2023

Cardozo argumenta que o afastamento de Rousseff não ocorreu por crime de responsabilidade comprovado em razão das chamadas pedaladas fiscais: "Dilma não cometeu ato ilícito porque todos os governos anteriores faziam o mesmo procedimento. Não foi doloso e havia manifestações de órgãos técnicos dizendo isso. E não foi ela que praticou o ato. Tudo isso foi provado, inclusive, pela perícia do Senado", mas ocorreu por falta de apoio parlamentar, o que somente se sustentaria em um regime parlamentarista. Eis a chave para a compreensão do problema. E prossegue:

Basta pegar a sessão [do Congresso, que julgou a então presidente]. Não era por aqueles fatos que Dilma estava sofrendo impeachment, mas pelo conjunto da obra. Ora, o conjunto da obra é apreciação política que não tem base no presidencialismo para depor um presidente. O presidente pode perder apoio do povo e da base parlamentar, mas continua governando.<sup>116</sup>

<sup>116</sup><https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/01/temer-pratica-ilegitima-defesa-e-da-resposta-tragicomica-ao-rebater-acusacao-de-golpe-diz-cardozo.shtml>

O presidente da Câmara, Eduardo Cunha, ao contrário do que afirma Temer já havia anunciado publicamente seu rompimento com o Governo Dilma no fim do recesso parlamentar de julho de 2015. Pressionado pela Operação Lava Jato, figurando entre os investigados anunciados em março, sob suspeita de envolvimento nos atos de corrupção na Petrobras, Cunha acusa o governo de ter agido politicamente contra ele, na pessoa do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, que por pressão do governo teria incluído seu nome na lista entregue ao STF em 3 de março de 2015. Janot se pautou pela delação premiada do lobista Julio Camargo que envolveu o presidente da Câmara na Lava Jato ao acusar Cunha de receber cinco milhões de dólares ou em valor nominal 16,5 milhões de reais de propina no esquema de corrupção envolvendo Nestor Cerveró e Paulo Roberto Costa na Petrobras<sup>117</sup>. O presidente da Câmara debita a denúncia do PGR ao governo e anuncia o rompimento.

No retorno dos trabalhos parlamentares em agosto de 2015, Cunha anuncia que levará ao Plenário a análise das contas de governos, pendentes desde o governo Collor, limpando a pauta, o que abriria caminho para julgar as contas governamentais. Cunha espera que o TCU julgue e desaprove as contas do governo de 2014. O presidente da Câmara tem o respaldo legal nos artigos 48 a 52; e no artigo 73 da CF. Nesse ponto, retomamos Hofstatter: as contas do governo Collor de Melo relativas aos anos de 1990, 1991 e 1992, aprovadas pelo TCU, ainda estavam pendentes de deliberação pelo Congresso em 2004. O ano agora é 2015. Cunha conta com o TCU para reprovar as contas de Dilma questionadas pelas chamadas pedaladas fiscais, ação pela qual o governo adiou repasses relacionados ao Plano Safra a bancos públicos para conter despesas. Ante recomendação do TCU e a rejeição das contas pelo Congresso, estariam garantidas as condições para abrir caminho para impeachment da presidenta, a partir de um clima negativo que poderia influenciar ainda mais negativamente o quadro, alimentar a desconfiança da população e assim aumentar a pressão sobre Dilma.

Além de abrir caminho para o impeachment, Cunha dedicou-se a colocar em prática seu programa de “pautas-bombas” para atingir o governo: despachou doze pedidos de impeachment permitindo assim o início da etapa de análise; autorizou a criação das CPI do BNDES e dos Fundos de Pensão; articulou a derrota do governo na votação de vetos

---

<sup>117</sup> Cinco Momentos da tensa relação entre Cunha e Dilma. *BBC News Brasil*. 3 ago 2015. Disponível em [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150729\\_dilma\\_e\\_cunha\\_ab](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150729_dilma_e_cunha_ab). Acesso em 12 jul. 2023.



presidenciais a projetos de forte impacto nas contas públicas tais como a alteração do fator previdenciário, o reajuste em dobro do FGTS, a equiparação do percentual de aumento do salário mínimo com o das aposentadorias; fez aprovar o orçamento impositivo de emendas parlamentares; e o reajuste do Judiciário, este último um veto a percentual elevado decidido pelos próprios magistrados, incompatível com as dificuldades do momento, de grave crise fiscal. Cunha admite que está elevando a dificuldade do governo, mas debita o fato à baixa popularidade da presidenta e por conseguinte à falta de apoio parlamentar. Mesmo parlamentares de oposição ao governo, do DEM e do PSDB, manifestaram-se contra as pautas-bombas de Cunha, consideradas excessivas. Mantendo o anonimato, alegaram à imprensa que a oposição poderia comemorar as derrotas do governo, mas preocupava o aspecto institucional de grave crise. Ponderaram por uma relação mais equilibrada.<sup>118</sup>

Nessa altura, os artigos 3º e 4º do Código de Ética já havia sido desrespeitados, todavia, os deputados preocupados não mencionaram o abuso das prerrogativas do presidente da Casa e em 2016, e posteriormente votariam em bloco pelo afastamento da presidenta.

As divergências de Cunha com Dilma e com o PT vinham de longa data. Em 2013, líder do PMDB na Câmara, Cunha foi principal parlamentar a contrapor a MP dos Portos, medida provisória que definia novas regras para o setor portuário, em especial, a respeito da renovação dos contratos de concessão de exploração de áreas pelo setor privado, um entrave que vinha desafiando a modernização portuária e a execução do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e sobre o qual, Dilma vinha se dedicando desde sua passagem pela Casa Civil da Presidência da República (2006-2010) e coordenava o PAC. O setor portuário é um elo importante entre Cunha e Temer, em especial o Porto de Santos, órgão federal.

### **O Inquérito dos Portos**

Investigações da Polícia Federal no âmbito da Operação Patmos, deflagrada em maio de 2017, reúne oitocentas páginas e cinquenta depoentes envolvendo supostos repasses ilegais no sistema portuário. Índícios apontam Temer como suspeito de corrupção atuando como líder de um grupo para este fim, criado na década de 1990, no tempo que ainda era deputado

---

<sup>118</sup> GAMA, Junia e IGLESIAS, Simone. Na Câmara, Cunha monta pauta-bomba. *O Globo*. 27 jul. 2015. Disponível em <https://oglobo.globo.com/politica/na-camara-cunha-monta-pauta-bomba-16971948>. Acesso em 12 jul. 2023.

federal por São Paulo. Os primeiros pagamentos suspeitos remontam, portanto, mais de duas décadas. O documento da PF registra que dois dias apenas depois de assumir a Presidência em 2016, depois do golpe, Temer criou um grupo de trabalho para tratar das demandas do setor. Dois assessores ligados a Temer surgem na investigação. O coronel João Baptista Lima Filho, que atua em São Paulo, e Rodrigo Rocha Loures, que acompanha Temer cotidianamente em Brasília. Loures era o seu principal assessor na vice-presidência de Rousseff. Foi ele a articular, segundo a PF, a publicação do Decreto 9048/2017, que ampliou a vigência dos contratos de concessões de empresas portuárias de 25 para 35 anos e assim sucessivamente até 70 anos.<sup>119</sup>

Mais de cem empresas se beneficiaram do Decreto dos Portos, mas que acabou questionado pelo TCU em junho de 2018 e por fim limitou a prorrogação dos contratos de concessão dos terminais portuários, firmados entre 1993 e 2017, vetando a prorrogação sucessiva até setenta anos. O relatório da PF traz o caminho do dinheiro de propina. Para recepcionar as quantias dos empresários, estava a empresa Argeplan, do coronel João Baptista Lima Filho, amigo de Temer desde que este assumiu, em 1982, a Secretária de Segurança Pública de São Paulo e o coronel Lima, da Polícia Militar de São Paulo, foi nomeado seu assessor. Segundo a Polícia Federal, "a partir de 1983, o número de contratos da Argeplan com a Polícia Militar cresceu mais de 100%". O relatório da PF destaca a atuação de Lima junto a Temer como coordenador das campanhas e múltiplas jornadas nas atividades partidárias de forma oculta, na Polícia Militar e na Argeplan. Lima e o seu sócio na Argeplan foram indiciados pela PF por organização criminosa, corrupção passiva e lavagem de dinheiro.<sup>120</sup>

O relatório registra também as denúncias de cobrança de propina, feitas por executivos do Grupo J&F, proprietários da Eldorado Celulose, com negócios ligados ao setor portuário, e indica que empresários do setor haviam estado com Temer em 2013, então vice-presidente, no momento que a presidenta Dilma Rousseff tentava aprovar a MP dos Portos, que alterava a Lei dos Portos de 1993. Das alterações promovidas na MP no decorrer das votações na Câmara e no Senado, Dilma vetou treze pontos. No relatório da PF, as empresas Rodrimar e

---

<sup>119</sup> FALCOSKI, Patricia. PF vê indícios de que Temer participa de esquema de propina no Porto de Santos desde a década de 90. *O Globo*. 17 out. 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/10/17/relatorio-final-do-inquerito-dos-portos-traz-detalhes-sobre-esquema-de-corrupcao-no-porto-de-santos.ghtml>. Acesso em 13 jul. 2023.

<sup>120</sup> Ibidem.

Libra surgem com seus sócios-proprietários figurando como organização criminosa, e responsáveis por corrupção ativa e lavagem de dinheiro. Além disso, concluiu também que entre 2006 e 2016, o setor portuário fez doações da ordem de 115 milhões de reais ao MDB de Temer e Cunha.<sup>121</sup>

Em 2013, justamente, Temer e Cunha, vice-presidente e líder do MDB da Câmara, respectivamente, atuaram unidos para alterar o texto da MP durante a votação pela Câmara e derrubar os vetos presidenciais, entre vários pontos, em especial o que não permitia a empresas devedoras nos contratos com os portos públicos participarem de novas licitações de concessões. Derrotaram a presidenta e o texto aprovado permitiu que contratos em dívida que fossem levados a decisão arbitral e pudessem ter suas concessões renovadas. Na campanha de 2014, Temer e Cunha tiveram por principais financiadores de campanha a família Torrealba, da empresa Libra. Para o PMDB, comandado por Temer, foram destinados cerca de dois milhões de reais. Parte dos recursos foram para uma conta eleitoral própria aberta por Temer, distinta das contas da campanha presidencial de Dilma. Outros 750 mil reais foram destinados pelos Torrealba ao PMDB do Rio de Janeiro, de Eduardo Cunha. As doações e a defesa dos interesses da Libra por dentro do Governo Temer, apuradas pela Operação Skala em 2018, levaram os quatro irmãos Torrealba à prisão.<sup>122</sup>

#### **4.1.2 O presidente da Câmara e o Conselho de Ética**

Em 14 de junho de 2016, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados aprovaria por 11 votos a 9, a recomendação da perda de mandato de Eduardo Cunha. 245 dias se passaram desde a entrega da representação do PSOL e da Rede ao Conselho. O longo período transcorrido revelaria em si mesmo a anomia do sistema de controle na Câmara e que se reforça na cronologia do fatos, que resgatamos a seguir:

Em 3 de março de 2015, o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, havia apresentado ao ministro-relator da Operação Lava Jato no STF, Teori Zavascki, petição para abertura de 28 inquéritos envolvendo 54 pessoas no âmbito da Operação Lava Jato. A

---

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> BARROCAL, André. Financiadora de Temer perde disputa bilionária com o Porto de Santos. CartaCapital. 08 jan. 2019. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/financiadora-de-temer-perde-disputa-bilionaria-com-o-porto-de-santos/>. Acesso em 13 jul. 2023.

chamada lista Janot era resultado das oitivas dos delatores, o ex-diretor de Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, e o doleiro Alberto Youssef. Inicialmente os nomes não foram divulgados, mas Eduardo Cunha sabia que figurava na lista e dois dias depois, em 5 de março, apresentou-se voluntariamente na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Petrobras. Criada em 28 de maio de 2014, a CPMI era presidida pelo senador Vital do Rêgo (PMDB-PB), por vice-presidente o senador Gim Argello (PTB-DF), e o relator dos trabalhos deputado Marco Maia (PT-RS). O escopo era justamente o de investigar as denúncias de irregularidades na companhia petrolífera.<sup>123</sup>

Em 6 de março de 2015, o STF abre inquéritos a partir da lista, na qual figuravam entre outros parlamentares, o deputado e presidente da Câmara, Eduardo Cunha.

Em 12 de março de 2015, Cunha se apresenta novamente para depor na CPMI da Petrobras de forma voluntária e afirma categoricamente não ter contas no exterior: “Não tenho qualquer tipo de conta em qualquer lugar que não seja a conta que está declarada no meu imposto de renda”. Restará comprovado que mentiu.

Em 27 de maio de 2015, o presidente da Câmara recebe em seu gabinete, lideranças que organizaram os protestos contra o governo de Dilma Rousseff e apresentaram naquele momento um pedido de impeachment<sup>124</sup>.

Em 15 de setembro de 2015, os líderes do PSDB, DEM, Solidariedade, PPS, PSC e PTB, partidos de oposição ao governo Dilma, depois de negociação prévia com o presidente da Câmara do PMDB, que ainda estava na base do governo, apresentaram a Questão de Ordem n. 105/2015, solicitando a fixação das regras para a tramitação do processo de impeachment da presidenta. Era a abertura de que Cunha necessitava para fixar um rito sumário ao processo, afastado das garantias básicas do devido processo legal e do pleno exercício do direito de defesa. A base governista protestou e apresentou recursos que foram ignorados. Assim, na impossibilidade de solução *interna corporis*, recorreram ao STF. Os ministros Teori Zavaschi e Rosa Weber reconheceram o arbítrio de Cunha e concederam

---

<sup>123</sup> JUNGMAN, Mariana. CPMI da Petrobras é instalada e será presidida por senador do PMDB. *Agência Brasil*. 27 mai. 2014. Disponível em <https://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2014-05/cpmi-da-petrobras-e-instalada-e-sera-presidida-por-senador-do-pmdb>

<sup>124</sup> Ver <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2015/08/eduardo-cunha-e-util-para-movimento-diz-lider-de-protesto-anti-dilma.amp.html> e

liminares sustando a eficácia das regras editadas para atender à negociação com os partidos de oposição.

Em 29 de setembro de 2015, João Augusto Henriques, considerado um dos operadores do PMDB na Petrobras, em depoimento à Polícia Federal, afirma ter feito depósitos numa conta bancária do presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, na Suíça. O pagamento estava relacionado à negociação de compra e venda de um campo de exploração de petróleo no Benin pela Petrobras. Por ter citado o presidente da Câmara, depoimento de Henriques foi remetido ao STF, aos cuidados do ministro Teori Zavascki. Novamente, Cunha estaria sujeito à decisão do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, para a abertura de um novo inquérito. Nesse momento, Cunha já estava denunciado ao STF por suposta propina dos cinco milhões de dólares por facilitação da compra de dois navios-sonda da Samsung Heavy Industries pela Petrobras na delação premiada de Julio Camargo em meados de julho.<sup>125</sup>

Em 1º de outubro de 2015, viria a público a suspeita de que ele e familiares eram titulares de conta bancária na Suíça, configurando crime eleitoral e tributário, omissão de informação patrimonial, procedimentos que se chocam com o decoro parlamentar, cuja punição é a com a perda do mandato.

Em 7 de outubro de 2015, o TCU entrou definitivamente na estratégia do impeachment e aprovou parecer por unanimidade do ministro Augusto Nardes pela rejeição das contas da presidenta Dilma Rousseff, a primeira vez que o Congresso Nacional recebe um parecer do tribunal pela rejeição de contas de um presidente da República. Desde 1937, o TCU aprovava as contas do Executivo com ou sem ressalvas. Dilma, a primeira mulher presidenta da República também foi a primeira a ter suas contas rejeitadas, elemento a mais a embasar a tese de prática de ilícitos por Dilma. Imediatamente Cunha atendeu pedido da oposição e postergou a análise da denúncia original apresentada por Janaína Paschoal, Hélio Bicudo e Miguel Reale Jr. para que pudesse ser aditada com o relatório do TCU pela rejeição das contas conduzido por Nardes<sup>126</sup>. O ministro do TCU, Augusto Nardes, estava também

---

<sup>125</sup> CARVALHO, Jailton de. Ao depor, lobista diz ter feito pagamento em conta de Cunha. O Globo. 29 Set. 2015. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514682/noticia.html?sequence=1>

<sup>126</sup> Augusto Nardes tem sua trajetória ligada ao Parlamento e foi deputado federal diversas vezes: membro, Comissão Executiva da ARENA; Vice-Líder do PDS, 1986-1988 e 1989; membro da Comissão Executiva do PDS/PP; vice-presidente do Diretório Regional do PDS do RS, 1988-1990; vice-líder do PPR, 1995; vice-líder do PPB, 1995-1997; vice-líder do Bloco PPB/PL de 1996-1997. Renunciou, em 20 de setembro de 2005, ao mandato de Deputado Federal pelo PP-RS na legislatura 2003-2007 para assumir o cargo de Ministro do TCU. Ver em <https://www.camara.leg.br/deputados/73889/biografia>

naquele momento sendo investigado pela PGR por denúncias de receber propina no valor de 1,65 milhão de reais de empresa envolvida em fraudes fiscais<sup>127</sup>. O relator vinha antecipando publicamente seu voto pela rejeição. A AGU pediu ao STF seu afastamento da relatoria por suspeição sem sucesso.<sup>128</sup>

O presidente da Câmara e a oposição tinham ciência de que a rejeição de contas da presidente da República de 2014, de um fato do mandato anterior, não poderia ensejar por força do artigo 86 da CF, no seu § 4º: “O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”. Portanto, fatos com base no anterior não poderiam servir ao atendimento da lei um impeachment nesse novo mandato iniciado em 2015. A repercussão política de desgaste, todavia, serviam à estratégia de minar a reputação de Dilma e para ampliar seu desgaste político.

No mesmo dia, em 7 de outubro de 2015, trinta parlamentares de sete partidos entram com representação contra Eduardo Cunha na Corregedoria da Câmara dos Deputados, solicitando abertura de processo disciplinar contra o presidente da Câmara, alegando contradição entre as declarações de Cunha em março, quando esteve voluntariamente na CPMI da Petrobras, afirmando não ter contas no exterior, e as informações prestadas pelas autoridades suíças. O Ministério Público Europeu confirmou que o presidente da Câmara era “o beneficiário de contas controladas por empresas de fachadas no sistema bancário suíço”. O deputado Carlos Manato (SD-ES), na condição de corregedor, enviou o requerimento à Secretaria-Geral da Mesa para conferência de assinaturas. No requerimento, os deputados são explícitos:

as contas que estão sendo referidas jamais foram declaradas no Imposto de Renda do parlamentar”. Tampouco constam de sua prestação de contas junto ao TSE. Mais do que isso, em várias oportunidades, perante seus pares e a imprensa, o presidente da Casa negou possuir contas no exterior.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Ver em [https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1691012-ministro-do-tcu-se-torna-alvo-de-investigacao-sobre-fraudes-fiscais.shtml?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1691012-ministro-do-tcu-se-torna-alvo-de-investigacao-sobre-fraudes-fiscais.shtml?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter)

<sup>128</sup> Ver em <https://www.jb.com.br/pais/noticias/2015/10/06/agu-pede-ao-stf-suspensao-do-julgamento-das-contas-de-dilma.html>

<sup>129</sup> CARVALHO, Daniel de. Deputados entregam representação contra Cunha na Corregedoria da Câmara. Estadão. 07 out. 2015. Disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/deputados-entregam-representacao-contracunha-na-corregedoria-da-camara/>

A fratura institucional fica nesse momento exposta: pelo regimento, é o presidente da Câmara que decide pelo prosseguimento de processo de quebra de decoro, entretanto, o presidente é o acusado. Pelo regimento, Cunha deveria se declarar impedido e nesse caso a decisão caberia ao vice-presidente da Mesa, o deputado Waldir Maranhão (PP-MA), aliado de Cunha e também ele, investigado na Operação Lava-Jato. Cunha não se declarou impedido. Manato, todavia, recorreu a Lei 9.784, de 1999, para validar seu entendimento de que Cunha estava “impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria”. O cabo de guerra estava instalado.<sup>130</sup>

A ação dos deputados junto a Corregedoria foi o primeiro movimento de pressão pela renúncia do presidente da Câmara, mas já era sabido que os normativos vigentes e o viés corporativo davam vantagem à Cunha. Assim, seguiram com uma representação direta no Conselho de Ética, e nesse caso a ação não poderia ser suprapartidária. Por essa razão, apenas PSOL e Rede assinaram o pedido.

Em 14 de outubro de 2015, a Secretaria-Geral da Mesa registra o recebimento da representação do PSOL e da REDE, contra Eduardo Cunha no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, dirigida ao seu presidente, o deputado federal José Carlos Araújo (PSD-BA).

Em 15 de outubro de 2015, ministro Teori Zavascki, do STF, aceita pedido de abertura de investigação contra o presidente da Câmara, requerida por ação do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, e baseado nas informações sobre contas na Suíça atribuídas a Cunha, sua esposa, Claudia Cruz, e sua filha, Danielle Cunha. Na semana anterior, o Ministério Público da Suíça tinha enviado ao Brasil os documentos de comprovação da origem do dinheiro das contas de Cunha. As contas e os valores indicam o pagamento de propina sobre a compra de um campo de Petróleo em Benin, na África, pela Petrobras, no valor de cerca de 34 milhões de dólares. Com este novo inquérito, Cunha responde naquele momento por dois processos no STF, no âmbito das investigações da Operação Lava Jato. Em agosto, Cunha havia sido denunciado novamente por Janot por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> CARVALHO, op. cit. 2015.

<sup>131</sup> AGÊNCIA BRASIL - EBC. STF abre inquérito para investigar contas de Cunha na Suíça. 15 out. 2015. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-10/stf-abre-inquerito-para-investigar-contas-de-cunha-na-suica>. Acesso em 16 jul. 2023.

Entre as estratégias protelatórias de Cunha para manter-se a frente da presidência da Mesa estava a decisão inédita de interpor uma reunião prévia da Mesa Diretora, sem data marcada, antes de enviar os pedidos de investigação à Corregedoria. Tais processos passariam então a ser discutidos previamente pelo colegiado, o que antes era prerrogativa exclusiva do presidente da Casa. Nessa altura, dois requerimentos de abertura de processo por quebra de decoro parlamentar contra o presidente da Mesa, Eduardo Cunha, e seu vice-presidente Waldir Maranhão (PP-MA) aguardavam despacho, o primeiro do dia 7 de outubro e outro do dia 14 de outubro. Acionar o colegiado não infringia o Regimento Interno que não vedava a decisão colegiada, todavia pelo RICD, a prerrogativa exclusiva do presidente da Câmara era a prática. Trata-se do primeiro encaminhamento aos requerimentos que pedem instauração de processos por quebra de decoro.<sup>132</sup>

A avaliação, sem prazo estabelecido no RICD, é considerada protocolar no trâmite de requerimentos envolvendo cassação de mandato, e está no âmbito da autonomia única do presidente da Mesa. Assim, seguindo o rito, os dois requerimentos chegaram a Cunha para análise dos requisitos formais, em especial, a validade das assinaturas. Técnicos legislativos responsáveis pela conferência, apontam que em geral tais requerimentos são despachados pela Mesa até três dias em média. Se estiverem com as autorias comprovadas, seguem para o corregedor que faz nova verificação do cumprimento das regras, em especial da documentação de identificação dos autores, e então instaura o processo de investigação. O deputado envolvido tem o prazo de cinco dias para apresentar sua defesa. O corregedor poderá requisitar documentos ao Ministério Público Federal e ouvir testemunhas e tem 45 dias para apresentar parecer sobre a investigação da denúncia, que podem ser prorrogados por igual período. A representação do PSOL e da Rede Sustentabilidade no Conselho de Ética também teria de aguardar o prazo regimental limite de três sessões ordinárias para que o presidente da Câmara despachasse a denúncia ao Conselho. Em 23 de outubro de 2015, para contrapor a atuação protelatória na CD, o deputado Silvio Costa (PCdoB-PE), protocolou

---

<sup>132</sup> PASSARINHO, Nathalia e VIVAS, Fernanda. Cunha retarda envio à Corregedoria de processos por quebra de decoro. *TV Globo/G1*. Brasília, 23 out. 2015. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/cunha-retarda-envio-corregedoria-de-processos-por-quebra-de-decoro.html>



requerimento na Procuradoria-Geral da República pelo afastamento de Cunha da presidência da Mesa Diretora da Câmara.<sup>133</sup>

Em 2 de dezembro de 2015, a bancada do PT anuncia apoio ao processo de cassação de Eduardo Cunha no Conselho de Ética. No mesmo dia, o presidente da Mesa, Eduardo Cunha, dá prosseguimento ao pedido de impeachment da presidenta Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. Em 8 de dezembro, por meio de votação secreta, constitui a comissão especial destinada à análise do processo composta apenas com membros da oposição ao governo. Em 17 de dezembro, o STF anula a votação secreta e indica o rito o processo a ser seguido pela Câmara.

Em 17 de março de 2016, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, instala a comissão especial do impeachment seguindo o rito do STF. Em 29 de março de 2016, o PMDB, maior partido do Congresso e assim o maior aliado da base, rompe oficialmente com o Governo Dilma.

Em 11 de abril de 2016, a comissão especial aprova parecer do relator pela abertura de processo de impeachment contra Rousseff. Em 17 de abril de 2016, o plenário da Câmara vota com o relator e aprova abertura de processo. No dia seguinte, 18 de abril, Cunha entrega o processo ao presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL). Vinte e quatro horas depois, em 19 de abril de 2016, as lideranças dos partidos no Senado indicam seus representantes na comissão especial do impeachment. As ameaças de Eduardo Cunha estavam cumpridas.

Em 4 de maio de 2016, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Teori Zavascki, determinou o afastamento do mandato de deputado federal de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) assim como da presidência da Câmara. Teori atendeu ao pedido do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, formulado em 16 de dezembro de 2015, em Ação Cautelar (AC) ajuizada naquele momento em torno de dois inquéritos, o de número 3983 e o 4146, ambos por suposto envolvimento no esquema de pagamento de propina na Petrobras no âmbito da Operação Lava Jato. Janot alertava que Cunha, no exercício do cargo de presidente da Câmara, reiterava a prática de delitos. O ministro Teori considerou o pedido da PGR mais do que justificado ao discorrer sobre onze fatos delituosos de Cunha no exercício do mandato.

---

<sup>133</sup> PASSARINHO, Nathalia e VIVAS, Fernanda. Cunha retarda envio à Corregedoria de processos por quebra de decoro. *TV Globo/G1*. Brasília, 23 out. 2025. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/cunha-retarda-envio-corregedoria-de-processos-por-quebra-de-decoro.html>

Entre dezembro de 2015 e maio de 2016, Cunha já respondia a cinco inquéritos de números 3.983, 4.146, 4.207, 4.231 e 4.232. No julgamento do primeiro, o plenário da Corte considerou haver indícios suficientes de autoria e materialidade de parte do esquema pelo qual teria recebido os cinco milhões de dólares, que continuava a exercer pressão para a retomada de repasses e que tinha os meios de obstruir as investigações. Nas palavras de Teori:

É certo que no exercício da presidência da Câmara dos Deputados os riscos de reiteração da prática desses atos, a tentativa de ocultar possíveis crimes e a interferência nas investigações são, obviamente, potencialmente elevados. Já considerada essa condição, há indícios mais recentes, trazidos pelo Procurador-Geral da República, de que o Deputado Federal Eduardo Cunha continua atuando no desvio de finalidade e promovendo interesses espúrios.<sup>134</sup>

Por fim, Teori ponderaria que caso a presidenta Dilma Rousseff fosse afastada do cargo com consequências sobre a chapa eleitoral, portanto, impugnando o vice-presidente, seria o presidente da Câmara a ocupar o primeiro lugar na linha de substituição presidencial. Com o afastamento de Cunha da presidência da Mesa, o vice-presidente da Casa assume, no caso, o deputado Waldir Maranhão (PP-MA), um dos 32 integrantes do Partido Popular (PP), investigados na Lava Jato. De acordo com o RICD, o vice-presidente da Câmara assume o comando por cinco sessões legislativas ao que se segue a convocação de eleição para a escolha do novo presidente.<sup>135</sup>

Em 14 de junho de 2016, o Conselho de Ética de Decoro da Câmara dos Deputados aprova parecer do relator deputado Marcos Rogério (DEM-RO) que conclui pela cassação do deputado Eduardo Cunha, afastado da presidência da Casa desde 4 de maio pelo STF. E uma votação apertada, por 11 a 9 votos, o processo seguiria seu curso para a deliberação final do plenário da casa. A Representação 01 de 2015 deu origem ao Processo 01/2015 e foi aberto formalmente em 3 de novembro de 2015. O parecer preliminar do relator, deputado Marcos

---

<sup>134</sup> DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Lava Jato: ministro Teori determina agastamento de Eduardo Cunha. 05 mai. 2016. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/quentes/238729/ministro-teori-determina-afastamento-de-eduardo-cunha>

<sup>135</sup> Ibidem.

Rogério, pela admissibilidade da Representação foi aprovado em 01 de março de 2016. Em 14 de junho de 2016, o colegiado aprovou o parecer definitivo pela perda de mandato.<sup>136</sup>

O teor da Representação 01, de 2015, teve por base a denúncia da PGR no Inquérito n. 3983/DF contra Cunha e que contou no STF com a relatoria do ministro Teori Zavaschi, da qual extraiu-se duas das principais condutas incompatíveis com o decoro parlamentar praticadas pelo representado Eduardo Cunha. A primeira dos crimes de corrupção passiva por duas vezes e de lavagem de dinheiro por sessenta vezes que afrontam o disposto no artigo 55, II e parágrafo 1º da CF, com pena de perda de mandato. O disposto no artigo 4º, inciso II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados são claríssimos em afirmar os procedimentos de Cunha incompatíveis com o decoro parlamentar, com previsão de perda de mandato, ao “perceber a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas”, delitos também cabíveis de punição pela Constituição Federal, art. 55, § 1º.

A segunda conduta afronta dispositivos que consideram crime prestar informação falsa sobre contas bancárias declaradas à Câmara dos Deputados, conforme dispõe o artigo 4º, inciso V do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Os autores da Representação passam então a discorrer sobre os autos do Inquérito n. 3983/DF, que trazem para esta Representação as evidências e provas colhidas pela PGR e dispostas no anexos. Os signatários alertam para a gravidade dos elementos descritos na denúncia da PGR, em provas suficientes o bastante para justificar a abertura do processo de quebra de decoro parlamentar. Ao fim da exposição, os autores requerem:

- I.— o recebimento da presente Representação pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e a competente instauração do Processo Disciplinar, ante a prática de ato incompatível com o decoro parlamentar do Deputado Federal Eduardo Cosentino da Cunha, com a designação de relator;
- II. — a notificação do Representado para que responda, se lhe aprouver, a presente Representação, no prazo regimental;

---

<sup>136</sup> O relator Marcos Rogério, em Parecer da Rep. 01/2015, celebrará a ação tempestiva do Conselho de Ética, citando nos últimos anos, dos processos disciplinares que lhe foram apresentados, a cassação de todos os parlamentares envolvidos em condutas ilícitas investigadas na operação Lava-Jato. Aprovou a cassação do deputado André Vargas, então vice-presidente da Câmara, e envolvido com o laboratório Labogen, do mesmo Leonardo Meirelles que afirmou perante este Conselho de Ética ter conhecimento de que Eduardo Cunha recebeu US\$ 5 milhões de dólares de propina em caso envolvendo a compra de navios-sonda para a Petrobras; e ainda a cassação do deputado Luis Argola, então acusado do recebimento de propina por Alberto Youssef.

- III. — o depoimento pessoal do Representado ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, sem prejuízo da defesa técnica, bem como dos senhores Júlio Camargo, Alberto Youssef, Fernando Soares, João Augusto Henriques, Eduardo Vaz Costa Musa e Leonardo Meirelles;
- IV. — o envio de requerimento ao Supremo Tribunal Federal, para que sejam compartilhados os inteiros teores das colaborações premiadas homologadas por aquela Corte.
- V. — a produção de provas por todos os meios permitidos em lei, além das apresentadas nesta oportunidade, principalmente a prova documental e testemunhal;
- VI. — ao final, a procedência da presente Representação com a recomendação ao Plenário da Câmara dos Deputados da cassação do mandato parlamentar, uma vez que as condutas cometidas pelo Representado são incompatíveis com o decoro parlamentar, na forma do disposto no art. 4º incisos II e V do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, cuja pena, inscrita no próprio caput do referido art. 4º. é a perda do mandato.

Em 14 de junho de 2016 o parecer do deputado Marcos Rogério pela perda de mandato é aprovado. O relatório pauta-se nos fatos da Representação 01/2015 do PSOL e da REDE, com base no artigo 4º, incisos II e V do Código de Ética e Decoro Parlamentar, formulada contra o Deputado Eduardo Cunha:

- a) a percepção de vantagens indevidas tendo em vista as condutas imputadas ao representado na denúncia proposta pelo Ministério Público Federal perante o STF pela prática dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro;
- b) a realização de declarações falsas à CPI da PETROBRAS, em virtude de o representando ter afirmado em depoimento não possuir contas no exterior e não ter recebido vantagens indevidas e a realização de declarações falsas à Câmara dos Deputados em razão de o representado ter omitido das declarações de imposto de renda a existência de patrimônio no exterior, o que teria sido contrariado por documentos encaminhados pelo Poder Judiciário Suíço ao Brasil, os quais revelariam a existência de ao menos quatro contas vinculadas ao representado e a familiares (ORION, TRIUMPH, NETHERTON e KOPEK);

No parecer, o relator deputado Marcos Rogério discorre sobre as numerosas tentativas de Eduardo Cunha de barrar o processo a exemplo da decisão do primeiro vice-presidente da Câmara no exercício da Presidência, deputado Waldir Maranhão, que em decisão monocrática impetra o Recurso n. 98/2015, de 9 de dezembro, determinando o impedimento do primeiro relator designado pelo Conselho de Ética, deputado Fausto Pinato no início da legislatura pertencida ao PDT-SP e ao se transferir para o DEM teria se juntado ao mesmo bloco, a partir de um argumento próprio de oposição: de que Pinato seria do mesmo bloco parlamentar de Eduardo Cunha, portanto, estaria impedido de julgar seus pares. Marcos Rogério assume

então a relatoria em 10 de dezembro de 2015, manteve o parecer preliminar de Pinato para a admissibilidade do processo e o colegiado o seguiu, aprovando o relatório. Novamente, enquanto o Conselho aguardava a defesa de Cunha, em 2 de fevereiro de 2016, o deputado Waldir Maranhão deu provimento ao Recurso n. 104/15 e anulou a deliberação de admissibilidade do processo, considerando-a nula ao entender que um novo relator exigia nova discussão e novo pedido de vista.<sup>137</sup>

Naquele momento, fatos novos se somaram à denúncia. A deputada Clarissa Garotinho requereu anexação aos autos de novas denúncias relacionadas à construção do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro: a titularidade de outras nove contas de Eduardo Cunha no exterior e o recebimento de vantagens indevidas relacionadas à liberação de verbas do FGTS para a construção do porto entre outras. O relator não acolheu a nova denúncia, considerando que atrasaria ainda mais a decisão, concluiu seu voto pela admissibilidade da representação inicial, acolhendo as novas denúncias como aditamento à inicial, parte integrante do processo. A defesa de Cunha chegou ao Conselho no dia 21 de março de 2016.<sup>138</sup>

O Conselho de Ética obteve toda a documentação que requereu de diferentes órgãos públicos relacionadas ao denunciado Eduardo Cunha, com destaque para o inteiro teor dos Inquéritos n. 3.983 e 4.146, em tramitação no STF, do processo administrativo movido pelo Banco Central e o teor das delações premiadas de Ricardo Pernambuco e Ricardo Pernambuco Júnior, sócios da Carioca Engenharia, trazendo com detalhes as vantagens ilícitas depositadas em outras contas no exterior, por intermediar a liberação de recursos da Caixa Econômica Federal, provenientes do FGTS, para as obras de construção do Porto Maravilha. Nos memoriais de defesa, Cunha sustenta a impossibilidade de incluir novas imputações na fase de instrução, “sob pena de ofensa ao princípio da não-surpresa”. Para não sucumbir às controvérsias jurídicas, o relator Marcos Rogério manteve então a análise de mérito da Representação inicial, sem prejuízo de aditar as novas denúncias no processo.<sup>139</sup>

O relator buscou afastar-se das controvérsias impetradas por Cunha, mas não se furtou de enumerá-las em seu voto. Para o relator, Pinato não poderia ser afastado, já que a vaga que

---

<sup>137</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Relatório e voto. Representação n. 01, de 2015. Brasília, 31 mai. 2016. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/pareceres/parecer-do-dep-marcos-rogerio-rep-01-15-em-desfavor-do-dep-eduardo-cunha>

<sup>138</sup> Idem, p. 4.

<sup>139</sup> Idem, p. 5.

ocupava no Conselho de Ética no início da legislatura pertencia ao PDT e continuaria sendo do PDT, mesmo ao mudar-se para o DEM, e este mesmo o DEM já não pertencia ao bloco parlamentar do PMDB. Cunha tenta em outras alegações de ofensa a princípios legais a exemplo da presunção de inocência já que os fatos ainda estavam sendo investigados. Cunha também tenta estabelecer controvérsia sobre o conceito de *trust* e *trustee*, levando o relator a discorrer sobre a história e possíveis usos do instituto jurídico. Para finalidades lícitas, para proteger beneficiários vulneráveis quando incapazes de gerir seu patrimônio; e finalidades ilícitas configuradas fraudes por contratos de gavetas com terceiros para proteger o real proprietário do fisco, caso de Cunha.<sup>140</sup>

Do mérito em si, Marcos Rogério registra que

Durante anos o Deputado Eduardo Cunha omitiu à Câmara dos Deputados e nas sucessivas declarações de imposto de renda apresentadas à Receita Federal a titularidade de milhões de dólares no exterior. Mais, quando prestou o depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito da PETROBRÁS, em 12 de março de 2015, ocasião em que afirmou nunca ter tido contas fora do Brasil, o representado havia acabado de retornar de Paris, viagem na qual ele, a esposa e a filha gastaram com cartões de créditos vinculados a contas na Suíça o valor de USO 46.601,56 em hotéis, lojas e restaurantes de luxo.<sup>141</sup>

E sobre as contas no exterior de Eduardo Cunha:

Segundo as informações enviadas pelo Ministério Público da Suíça, foram identificadas quatro contas abertas naquele país relacionadas ao Deputado Eduardo Cunha, a saber:

- 1) CONTA ORION, no 45481602, mantida no Banco Baer;
- 2) CONTA TRIUMPH SP, no 4546.6857, mantida no Julius Baer;
- CONTA NETHERTON INVESTMENTS LTD, no 4548.6752, mantida no Banco Suíço Julius Baer;
- 4) CONTA KOPEK, no 4547.8512, mantida no Banco Suíço Julius Baer.

Todas foram conferidas com recursos astronômicos. Vale destacar, duas similaridades incontrovertidas. A pergunta e resposta secreta para o uso da função “Esqueci minha senha” ou para acionar o help desk da conta Triumph é “My mother’s name” e “Elza”. A mãe de Eduardo Cunha é Elza Consentino da Cunha. A Netherton Investments, uma offshore formada

<sup>140</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Relatório e voto. Representação n. 01, de 2015. Brasília, 31 mai. 2016. p. 13 a 26. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/pareceres/parecer-do-dep-marcos-rogerio-rep-01-15-em-desfavor-do-dep-eduardo-cunha>

<sup>141</sup> Idem, p. 33.

em Singapura em 2008 no Banco Julius Bayer, com intermediação do escritório Posada Y Vecino Consultores, do Uruguai, com filiar em Genebra. Os formulários de abertura de conta foram assinados por Jorge Haiek Reggiardo, argentino, e Luis Maria Peneyrua, uruguaio, este é, segundo o MPF, o mesmo operador de Nestor Ceveró, diretor internacional da Petrobras entre 2003 e 2008.<sup>142</sup>

O relator discorre sobre as contas ainda ativas naquele momento.

Por sua vez, as contas continuaram ativas e com intensa movimentação durante o atual mandato do Deputado Eduardo Cunha. As contas TRIUMPH SP e ORION SP, embora encerradas, respectivamente, em 20/05/2014 e 23/04/2014, após o início da operação Lava-jato, tiveram a totalidade dos ativos transferidos para a conta NETHERTON, que continua aberta até hoje. Da conta TRIUMPH, foram transferidos USO 246.230,59 dólares. Já da conta ORION, foram transferidos CHF 970.261,63 francos suíços e EUR 22.608,37 euros.

Atualmente, a conta NETHERTON continua aberta e possui saldo de CHF 2.348.000,00 francos suíços, os quais se encontram bloqueados desde 17 de abril de 2015. Igual ocorre com a conta KOPEK, que teve o valor de CHF 166.854 francos suíços bloqueados no mesmo dia.

Às vésperas do depoimento do parlamentar à CPI da PETROBRÁS, vale dizer, foram gastos com cartões de crédito pelo Deputado e familiares numa viagem a Paris o valor de USO 46.601,56 em hotéis, lojas e restaurantes de luxo.<sup>143</sup>

Dos fatos apurados, restou ao relator observar a gravidade e finalidade da omissão intencional de Eduardo Cunha na CPI da Petrobras e perante à Câmara dos Deputados, ferindo o artigo 18 do Código de Ética, como já foi visto. Marcos Rogério ressalta duas alternativas. Uma decorrente de equívoco de interpretação da legislação, portanto culposa. E outra decorrente da intenção de ludibriar seus pares e a sociedade, feita de mentiras e assim dolosas. À luz do artigo 4º, inciso V, do Código de Ética, o contexto e os fatos restaram delituosos. Do recebimento de vantagens indevidas, o exame das transferências recebidas por Cunha no exterior e disponibilizadas pelo STF ao Conselho, destacamos do texto do relator a comprovação de

5 transferências bancárias entre os dias 30 de maio de 2011 e 23 de junho de 2011 da conta de João Augusto Rezende Henriques na Suíça para a conta do Deputado Eduardo Cunha, intitulada ORION SP, no valor total de CHF 1.311.750,00 francos suíços.

---

<sup>142</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Relatório e voto. Representação n. 01, de 2015. Brasília, 31 mai. 2016. p. 43. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/pareceres/parecer-do-dep-marcos-rogerio-rep-01-15-em-desfavor-do-dep-eduardo-cunha>

<sup>143</sup> Idem, p. 48.

Foram quatro transferências no valor de CHF 250.000,00 francos suíços e uma transferência no valor de CHF 311.700,00 francos suíços, sendo todas essas transferências confirmadas tanto no extrato da conta de origem-ACONA INTERNATIONAL INVESTMENTS LTD - como no extrato da conta destinatária dos valores - conta ORION SP, de Eduardo Cunha.

As provas coligidas aos autos da denúncia oferecida perante o Supremo Tribunal Federal dão conta de que a origem destes recursos, por sua vez, decorreu do recebimento de vantagens indevidas recebidas em virtude da compra pela PETROBRAS de campo de petróleo em BENIN.<sup>144</sup>

Com o rastreamento do dinheiro pelo MPF e STF, as provas vieram irrefutáveis. O sucessor de Ceveró na diretoria Internacional da Petrobras, Jorge Zelada, e João Augusto Rezende Henriques já estavam presos naquele momento, condenados em primeira instância por envolvimento no esquema de propinas na compra dos navios sonda, lembrando que era Henriques o responsável por cobrar e receber propina dos negócios da área internacional e repassar a Eduardo Cunha. O relator conclui que a instrução probatória demonstra a ação deliberada e contínua de conduta dolosa destinada a esconder a estrutura montada para haver vantagens ilícitas e de ocultação de patrimônio ilícito. As declarações de imposto de renda entregues por Cunha anualmente à Câmara dos Deputados configuram em si mesmo ofensa continuada ao artigo 4º, inciso V do Código de Ética. A ida voluntária a CPI da Petrobras e mentir sobre a existência de contas no exterior e sobre o recebimento de vantagens indevidas levou o relator Marcos Rogério a concluir por ação premeditada para conter as investigações em curso. Selou também seu destino. O reincidente Eduardo Cunha, de acordo com os documentos do Banco *Julius Baer*, o *beneficiária/owner*, pessoa responsável pelo controle da conta, traz o perfil de Eduardo Cunha, elaborado pelo banco suíço, em 3 de maio de 2007: ex-presidente da Telerj e eleito deputado federal pela primeira vez em 1998, já possuindo naquela época uma fortuna de cinco milhões de dólares<sup>145</sup>, não declarados. Em resumo,

já há provas suficientes de que o Deputado Eduardo Cunha **usou do cargo de deputado federal para receber vantagens indevidas, ora praticando atos privativos de parlamentares**, ora usando seu prestígio e poder para indicar aliados a postos-chave da Administração Pública, o que torna censurável sua conduta perante a CPI da Petrobras no sentido de negar peremptoriamente fatos que, logo depois, viriam a lume à sociedade.<sup>146</sup>

---

144 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Relatório e voto. Representação n. 01, de 2015. Brasília, 31 mai. 2016. p. 49 a 50. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/pareceres/parecer-do-dep-marcos-rogerio-rep-01-15-em-desfavor-do-dep-eduardo-cunha>

<sup>145</sup> Idem, p. 37.

<sup>146</sup> Idem, p. 51 a 56; e p. 76.



O relatório do deputado Marcos Rogério vai a voto no Plenário<sup>147</sup>.

Em 12 de setembro de 2016, o deputado federal Eduardo Cunha tem o seu mandato cassado pelo plenário da Câmara dos Deputados por quebra de decoro parlamentar. Dos 512 deputados em exercício, seriam necessários 257 votos favoráveis a perda de mandato. O então presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), conduziria a sessão. A votação em plenário do parecer do deputado Marcos Rogério no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar foi aprovado por 450 votos favoráveis, dez contrários e nove abstenções<sup>148</sup>. Cunha guardará recordes do processo de cassação. Iniciado em outubro de 2015, foi o mais longo na história da Câmara dos Deputados. Eduardo Cunha também guardará posição histórica de ter sido o primeiro deputado afastado do mandato e da presidência da Câmara dos Deputados pelo STF. Cassado, Cunha se tornaria inelegível por oito anos. Ato contínuo, Maia solicitou ao primeiro-secretário da mesa a leitura e promulgação da Resolução n, 18/2015, que declarou a perda do mandato do deputado Eduardo Cunha por conduta incompatível com o decoro parlamentar.<sup>149</sup>

Em 19 de outubro de 2016, por determinação da Justiça Federal, a Política Federal cumpre mandado de prisão preventiva contra o ex-deputado federal Eduardo Cunha. A ordem de prisão partiu do ex-juiz federal Sergio Moro, então da 13ª Vara Federal de Curitiba, foro até então das investigações relacionadas à Operação Lava Jato, e atendendo à força-tarefa do Ministério Público Federal (MPF). Os procuradores alegaram que a cronologia dos fatos tornaram evidentes o risco da ação deliberada deflagradas por Cunha e de seus aliados contra as investigações, a exemplo da atuação de Cunha no exercício do mandato e da presidência da mesa:

1. Tramitação de requerimentos para o Tribunal de Contas da União (TCU) e na Câmara dos Deputados envolvendo a empresa, de forma de pressionar o lobista Julio Camargo a pagar a propina combinada.
2. Promover a demissão do servidor da área de Informática da Câmara, que apresentou as provas de que a autoria dos requerimentos relacionados a

---

<sup>147</sup> Da [Ata - 14 de junho de 2016 - Votação do Parecer do Deputado Marcos Rogério, referente à Rep. 01/2015 em desfavor do Deputado Eduardo Cunha](#) no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados aprovado, por 11 votos favoráveis e 9 contrários.

<sup>148</sup> Ver em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=12/9/2016&numSessao=219>

<sup>149</sup> Ver dados completos da votação em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=12/9/2016&numSessao=219>

- Mitsui não era da deputada Solange Almeida, uma das laranjas de Cunha, mas por ele mesmo.
3. Requerimentos contra o Grupo Schahin, cujos acionistas eram considerados inimigos pessoais de Cunha e de seu operador Lucio Bolonha Funaro.
  4. Atuar pela convocação de Beatriz Catta Preta, advogada de Julio Camargo, na CPI da Petrobras. Foi o depoimento de Camargo que incriminou Cunha em propinas dos negócios da Petrobras.
  5. No âmbito da CPI da Petrobras, contratar a Kroll, empresa de consultoria investigativa na tentativa de intimidar colaboradores da Operação Lava Jato e afetar credibilidades.
  6. Atuar pela quebra de sigilo de parentes de Alberto Youssef, para intimidar este que foi o primeiro colaborador a delatar Eduardo Cunha.
  7. Propor projeto de lei cujo texto previa impossibilidade de colaboradores corrigirem seus depoimentos.
  8. Ação direta e de seus aliados no Conselho de Ética, para manobrar pelo fim do seu processo de cassação.
  9. Ameaças desferidas ao deputado federal Fausto Pinato (PRB-SP), relator do processo de cassação no Conselho de Ética.
  10. Oferta de propina a Pinato, para que produzisse um relatório favorável a Cunha no Conselho de Ética.<sup>150</sup>

Um dos fundamentos do MPF para o mandato de prisão preventiva de Cunha é a decisão do STF de maio de 2016, que determinou o afastamento do réu no cargo e destacando sua atuação delituosa sobre seu processo de cassação na Câmara: “Os episódios incluem encerramento indevido de sessões do Conselho de Ética, falta de disponibilização de local para reunião do Conselho e até mesmo ameaça sofrida pelo relator do processo.”<sup>151</sup>

Eduardo Cunha dispunha dos instrumentais regimentais para atuar. E usou sem parcimônia, por meios legais e ilícitos.

## 4.2 O ano de 2016: Poder Legislativo como tribunal de exceção

A moral seletiva marcou o período. Danosa e indelével, da criminalização da política à criminalização da gestão foi um passo curto e de desfecho breve. Em 2 de dezembro de 2015, no mesmo dia em que o PT anunciou apoio ao processo no Conselho de Ética, de cassação de do deputado Eduardo Cunha, o então presidente da Câmara dos Deputados despachou e assim deu prosseguimento ao pedido de impeachment da presidenta da República, Dilma

---

<sup>150</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Justiça Federal determina prisão de Eduardo Cunha a pedido da força-tarefa Lava Jato. 19 out. 2016. Disponível em <https://www.pf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias-pr/justica-federal-determina-prisao-de-eduardo-cunha-no-caso-lava-jato>. Acesso em 16 jul. 2023.

<sup>151</sup> Ibidem.

Rousseff<sup>152</sup>. Assinado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, a peça alegava que a presidenta teria cometido crime de responsabilidade ao realizar as chamadas “pedaladas fiscais” e a edição de decretos de abertura de crédito sem autorização do Congresso. Para os acusadores, os decretos suplementaram o orçamento e afetaram o cumprimento da meta fiscal em 2015, sem que o legislativo aprovasse a nova meta. Em relação às pedaladas fiscais, os acusadores alegaram que o atraso operacional do repasse do Tesouro aos bancos públicos referente pagamento dos juros do Plano Safra da agricultura, serviu para fazer superávit fiscal, criando uma situação falsamente positiva das contas públicas.<sup>153</sup>

A defesa da presidenta alegava que os decretos remanejaram recursos a partir do excesso de arrecadação ou superávit financeiro e assim não podiam ser caracterizados aumento de despesa. Ademais, o atraso dos repasses do Tesouro aos bancos não eram operações de crédito, mas se referiam à equalização de taxas de juros prevista no Plano Safra, no contexto da política pública já há anos realizada. Não era um empréstimo dos bancos ao governo, mas dos bancos aos agricultores. Após 273 dias, em 31 de agosto de 2016, o desfecho foi a cassação do mandato presidencial, todavia o mesmo Congresso que a condenou por crimes de responsabilidade, manteve os seus direitos políticos.<sup>154</sup>

O processo foi marcado por polêmicas e controvérsias. Em 8 de dezembro de 2015, o Plenário da Câmara, em votação secreta, comandada por Eduardo Cunha, elegeu uma chapa avulsa composta por membros da oposição ao governo, para a comissão especial formada para analisar o pedido de impeachment. Imediatamente, Rodrigo Janot, o procurador-geral da República e Luís Inácio Adams, o advogado-geral da União, denunciaram a impropriedade da votação secreta e manifestaram-se pela anulação desta comissão especial arbitrária. O STF agiu, em 17 de dezembro de 2015, às vésperas do recesso parlamentar, anulou a eleição da comissão especial e definiu o rito do impeachment a ser seguido pela Câmara, salvaguardando os critérios de votações abertas, inclusive para a eleição das chapas da comissão especial, com

---

<sup>152</sup> Ver principais documentos relacionados ao processo de impeachment de Dilma Rousseff em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>.

<sup>153</sup> Especial. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. *Senado Notícias*. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>

<sup>154</sup> Idem.

integrantes indicados pelos líderes. No retorno dos trabalhos legislativos, em fevereiro de 2016, a Câmara apresentou recurso da decisão do SFT, que o rejeitou e assim manteve o rito nos parâmetros orientados em dezembro.<sup>155</sup>

Em março de 2016, após reunião do diretório nacional, o PMDB rompeu oficialmente com o Governo. Eduardo Cunha, ainda presidente da Câmara, instalou a comissão especial com o seu partido na oposição. Os deputados Rogério Cosso (PSD-DF) e Jovair Arantes (PTB-GO) foram eleitos presidente e relator, respectivamente. A medida que o processo avançava, Dilma continuava a perder apoio no Congresso.

Em 11 de abril de 2016, a comissão especial aprovou relatório de Arantes pela abertura do processo, por 38 votos a 27. Em 14 de abril, atendendo a mandato de segurança da AGU, pelo qual apontava nulidades nos procedimentos da Câmara, o STF indeferiu a medida liminar, mas os ministros da corte fizeram consignar em ata o objeto a ser deliberado pelo plenário da CD, restrito ao teor da denúncia acolhida pelo presidente da Câmara: “i) seis decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015, em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional e ii) reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais”<sup>156</sup>.

Em 17 de abril de 2016, o Plenário da Câmara autorizava a abertura do processo de impeachment contra Dilma por 367 a favor, 137 votos contrários, sete abstenções e duas ausências. Eduardo Cunha presidiu a sessão.<sup>157</sup>

No dia seguinte, em 18 de abril, o presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), recebe o processo contra Dilma das mãos de outro peemedebista, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, que dali a poucos dias seria afastado do cargo pelo STF. No dia seguinte, as lideranças já iniciam a indicação dos senadores que irão compor a comissão especial. Os senadores Raimundo Lira (PMDB-PB) e Antonio Anastasia (PSDB-MG) são eleitos presidente e relator, respectivamente. Os trabalhos da comissão contaram com quatro audiências públicas e quatro debates envolvendo 13 convidados. Pela acusação, compareceram os autores da representação contra Dilma, os juristas Miguel Reale Júnior,

---

<sup>155</sup> Idem.

<sup>156</sup> Ver em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11584577>.

<sup>157</sup> Especial. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. *Senado Notícias*. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>

Helio Bicudo e Janaína Paschoal; além do ex-ministro do STF Carlos Velloso. Pela defesa, estiverem José Eduardo Cardoso, então advogado-geral da União; Nelson Barbosa, ministro da Fazenda; Katia Abreu, ministra da Agricultura; e Marcello Lavenère, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O relatório preliminar de Anastasia, favorável à abertura de processo de impeachment, foi aprovado em 6 de maio e seis dias depois, em 12 de maio, o plenário do Senado votava pela abertura do processo e imediatamente afastaria Dilma do cargo.<sup>158</sup>

Em 4 de agosto, o relatório de Anastasia é aprovado na Comissão e seguiu para o plenário. Em sessão que iniciou na manhã do dia 9 de agosto e terminou na madrugada do dia 10, o plenário aprovou por 59 votos a 21, que Dilma iria a julgamento por crime de responsabilidade contra a lei orçamentária e o emprego ilegal de recursos públicos em três decretos de crédito suplementar e operações com bancos públicos. As sessões do julgamento no fim de agosto seriam presididas pelo presidente do STF, Ricardo Lewandowski. Em 29 de agosto, Dilma comparece ao Congresso para depoimento em sua defesa e na defesa do seu governo e acusa o vice-presidente Michel Temer e o ex-presidente da Câmara Eduardo Cunha de conspiração. Em 31 de agosto de 2016, Dilma teve seu mandato cassado por 61 votos favoráveis e 20 contrários<sup>159</sup>. O golpe parlamentar estava consumado.<sup>160</sup>

#### **4.2.1 As eleições de 2014 e o processo de impeachment de Dilma: o fator PSDB**

Em 2014, por pequena margem de votos, Dilma Rousseff (PT) é reeleita presidenta da República com pouco mais de 54 milhões de votos. Seu oponente, o então senador Aécio Neves (PSDB), inicialmente declara à imprensa que a oposição seria ferrenha e Dilma seria impedida de governar. De volta ao seu mandato no Senado Federal, em primeiro discurso no plenário após a derrota eleitoral para a presidenta reeleita<sup>161</sup>, o senador Aécio Neves promete em plenário

---

<sup>158</sup> Idem.

<sup>159</sup> Gustavo Garcia, Fernanda Calgaro, Filipe Matoso e Laís Lis (31 de agosto de 2016). [«Senado aprova impeachment, Dilma perde mandato e Temer assume»](#). *GI*. Globo.com.

<sup>160</sup> Especial. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. *Senado Notícias*. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>

<sup>161</sup> O resultado das eleições de 2014 à presidência registra para Dilma Rousseff 51,6% dos votos, Aécio Neves 48,3%.

Ainda que por uma pequena margem, o desejo da maioria dos brasileiros foi que nos mantivéssemos na oposição, e é isso que faremos. Faremos uma oposição incansável, inquebrantável e intransigente na defesa dos interesses dos brasileiros. Vamos fiscalizar, cobrar, denunciar.<sup>162</sup>

A narrativa do senador inverte os fatos: o desejo da maioria dos brasileiros, ainda que por pequena margem, expressou apoio ao programa de governo de Dilma no primeiro mandato e a reeleger, derrotando a oposição. Aécio abandona a citação explícita ao recurso do impeachment a adota o tema da corrupção como foco para prenunciar uma declaração de guerra no teatro de operações do Parlamento. O senador critica o PT e os governos do PT amparado nas denúncias de corrupção concentradas na Operação Lava Jato:

Qualquer diálogo estará condicionado ao envio de propostas que atendam aos interesses dos brasileiros. E, principalmente, ao aprofundamento das investigações e exemplares punições àqueles que protagonizaram o maior escândalo de corrupção da história deste país, conhecido como “Petrolão”. A missão da presidente é unir o país. Para isso, é preciso falar a verdade e encarar nos olhos todos os brasileiros.<sup>163</sup> (grifo nosso)

Em 30 de outubro de 2014, o candidato do partido derrotado no segundo turno<sup>164</sup>, Aécio Neves (PSDB), apresentou ao Tribunal Superior Eleitoral, requerimento de auditoria do resultado que deu vitória a Dilma Rousseff (PT). Cerca de um ano depois, em 5 de novembro de 2015, o TSE tornou público não ter identificado qualquer fraude ou intercorrências no relatório apresentado pelo PSDB ao tribunal<sup>165</sup>. A presidenta eleita ainda não tinha sido diplomada, quando o mesmo partido entrou com uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, de Rousseff e do seu vice-presidente da Chapa, Michel Temer (PMDB), julgada um improcedente cerca de dois anos depois<sup>166</sup>. Em 31 de agosto de 2015, na condição de cidadãos, Hélio Pereira Bicudo e Janaina Paschoal apresentaram denúncia à Câmara dos

<sup>162</sup> AGÊNCIA SENADO. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/05/aecio-neves-promete-oposicao-201cincansavel-e-intransigente201d>.

<sup>163</sup> AGÊNCIA SENADO. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/05/aecio-neves-promete-oposicao-201cincansavel-e-intransigente201d>.

<sup>164</sup> Primeiro turno ocorreu em 5 de outubro e o segundo turno em 26 de outubro de 2014.

<sup>165</sup> Ver em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>

<sup>166</sup> Ver em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Junho/por-4-votos-a-3-plenario-do-tse-decide-pela-nao-cassacao-da-chapa-dilma-e-temer>

Deputados contra a presidenta Dilma Rousseff por crime de responsabilidade. Notificados pelo presidente da CD, Eduardo Cunha, reiteraram a denúncia original e fizeram um aditamento para incluir com autor da ação, o cidadão Miguel Reale Jr., militante do PSDB e ex-ministro da Justiça do governo de Fernando Henrique Cardoso do PSDB<sup>167</sup>.

Além da filiação partidária de Miguel Reale Jr. ao PSDB desde 1990, fato da mais alta gravidade pode ser encontrado nos autos do processo: Janaina Paschoal, uma das autoras da denúncia, admitiu na Comissão Especial designada para análise do processo no Senado, admitiu ter sido contratada pela mesma agremiação, o PSDB, para produzir o parecer jurídico de sustentação sobre a viabilidade do pedido de impeachment e por ele ter recebido a quantia 45 mil reais.<sup>168</sup>

Em 2017, ainda senador, Aécio Neves seria denunciado pela Procuradoria Geral da República (PGR), no âmbito da Operação Lava Jato, por crimes de corrupção passiva e obstrução à Justiça. O primeiro diz respeito a recebimento de propina no valor de dois milhões de reais do empresário Joesley Batista, então presidente da JBS, em dinheiro vivo entregue em quatro parcelas. Investigação da Polícia Federal registrou em áudio e vídeo a participação direta de Aécio, sua irmã, Andrea Neves da Cunha, de Frederico Pacheco de Medeiros e Mendherson Souza Lima como transportadores do dinheiro. O crime de obstrução à Justiça diz respeito a tentativa do senador de impedir a investigação por ação de altas autoridades do Governo de Michel Temer sobre delegados da PF e articulando junto aos seus pares no Congresso, medidas legislativas que impedissem a apuração e efetiva punição, tal como o projeto de lei de anistia do chamado caixa dois eleitoral. O processo foi remetido ao Supremo Tribunal Federal (STF) em abril de 2018. Ao perder o foro privilegiado, ao fim do mandato do senador naquele mesmo ano, o STF enviou o processo à primeira instância da Justiça Federal. O Ministério Público Federal, nas alegações finais, admitiu que as ações puderam constituir desvio ético e, desconsiderando as confissões de Joesley, um diretor da JBS e os outros três acusados, rechaçou os crimes apontados na denúncia. Aécio Neves foi absolvido. Em 2023, O MPF renovou pedido de condenação do hoje deputado Aécio Neves e requereu perda de mandato, de acordo com o artigo 317 do Código Penal. Nas alegações

---

<sup>167</sup> Ver em <https://m.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1694279-bicudo-reale-jr-psdb-e-movimentos-fazem-novo-pedido-de-impeachment.shtml?mobile>

<sup>168</sup> Ver em <https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/jamildo/2016/04/30/janaina-paschoal-admite-ter-recebido-r-45-mil-do-psdb/index.html>

finais, o MPF pede a condenação dos quatro acusados por crime de corrupção passiva e que Aécio e a irmã Andrea Neves devolvam os dois milhões de reais recebidos como propina e paguem mais quatro milhões de reais em reparação por danos morais decorrentes de corrupção.<sup>169</sup>

Até ser flagrado pela investigação de 2017, Aécio e seu partido assumiriam o lugar de Eduardo Cunha na oposição inquebrantável ao governo.

#### **4.2.2 A acusação em busca de um crime: o privilégio da denúncia e do rito processual**

A Denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff (DEN 1/2016), por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional e da contratação ilegal de operações de crédito tem início formal no Senado em 19 de abril de 2016. O libelo acusatório é assinado pelos juristas Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal. Dilma, afastada do cargo, trabalhará em sua defesa e de seu governo até o momento do julgamento do mérito em fim de agosto.<sup>170</sup>

A respeito dos decretos presidenciais de abertura de crédito suplementares, os autores reivindicam para o enquadramento em crime de responsabilidade sobre a lei orçamentária, o artigo 85, VI; e o artigo 167, V da Constituição Federal, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes<sup>171</sup>; e a Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item II,

Da Lei nº 1.079, de 1950, a chamada Lei do Impeachment, define os crimes de responsabilidade e regula os processos de julgamento. Os artigos citados tratam da responsabilidade sobre a lei orçamentária e a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

**Art. 10.** São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

<sup>169</sup> JUSTIÇA FEDERAL. Processo 0008456-05.2017.403.6181. Ver em <https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/corruptao-passiva-mpf-quer-condenacao-de-aecio-neves-por-recebimento-de-r-2-milhoes-de-joesley-batista>

<sup>170</sup> A íntegra da denúncia — DN 01/2016 — está disponível em [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567?\\_gl=1\\*jdnh8q\\*\\_ga\\*MzA1ODY1NDk0LjE2OTAxNDYMTc.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5MDc0NTQyMS42LjEuMTY5MDc0NTQyMi4wLjAuMA](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567?_gl=1*jdnh8q*_ga*MzA1ODY1NDk0LjE2OTAxNDYMTc.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MDc0NTQyMS42LjEuMTY5MDc0NTQyMi4wLjAuMA)

<sup>171</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Vade Mecum*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017, p. xx e xx.



- 1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 - Realizar o estorno de verbas;
- 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.
- 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
- 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
- 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
- 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;
- 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

**Art. 11.** São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

- 1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;
- 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;
- 3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;
- 4 - alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal;
- 5 - negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

Referindo-se a contratação ilegal de operações de crédito, os autores reclamam item 3 do artigo 11, da mesma Lei nº 1.079, de 1950, já citado:

- 3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

Em síntese, a DN 01, de 2016, elenca supostos delitos relatados a seguir:

*1- Crimes de responsabilidade pela abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional e quando já supostamente se sabia do descumprimento da meta fiscal prevista na LDO.*

Refere-se a edição dos decretos [sem números] entre 5 de novembro e 14 de dezembro de 2014, afetando a realização da meta de resultado primário na LDO vigente, e entre 27 de julho e 20 de agosto de 2015, com a finalidade de abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional prevista no artigo 4º das Leis Orçamentárias Anuais de 2014 e 2015, demonstrando que ao editar os decretos a presidenta já teria conhecimento de inexecuibilidade de atender às metas de superávit estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015. Para justificar que em 2014 o governo já tinha conhecimento da impossibilidade de atender às metas ao editar os sete decretos e citam:

a) nos Relatórios de Avaliação do 5º Bimestre e do 2º Quadrimestre de 2014, os quais reconheceram a gravidade das finanças públicas da União e expuseram a tendência de maior frustração de receitas e de considerável aumento das despesas obrigatórias, com o consequente reconhecimento da necessidade de redução do superávit primário;

b) pelo envio de Projeto de Lei (PLN no 36/2014) ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em 11/11/2014, que pretendia a alteração da LDO-2014 (Lei no 12.919, de 24 de dezembro de 2013) e que posteriormente foi convertido em lei (Lei no 13.053, de 15 de dezembro de 2014). Segundo os Denunciante, a propositura do PLN no 36/2014 seria uma confissão de que a meta não estava e não seria cumprida.

Com a aprovação da Lei nº 13.053, de 2014, a meta fiscal foi reduzida em até 67 bilhões de reais. Os autores acrescentam ainda a omissão do governo em decretar contingenciamentos para atender a essa meta e assim desprezar a o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000):

**Art. 9º** - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> ver em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

Na peça acusatória, Dilma teria a obrigação legal de limitar os empenhos e a movimentação financeira em 2014. Em relação aos decretos de 2015, os autores alegam que as fontes de financiamento indicadas seriam incompatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, portanto, em descumprimento ao caput do artigo 4º da LOA. Os seis decretos pelo governo somam 95,9 bilhões de reais, sendo 93,4 bi de anulação de dotações orçamentárias, 1,6 bi de resultado financeiro e 863,6 milhões de arrecadação. Segundo os autores, o conteúdo disposto no Relatório de Avaliação do 3º bimestre de 2015 e do PLN no 5/2015 e na respectiva Mensagem Presidencial, encaminhados ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, comprovariam “o reconhecimento por parte do Poder Executivo de que as metas estabelecidas na LDO-2015 (Lei no 13.080/2015) não estavam sendo nem seriam cumpridas”. A base seria, tal como a LOA de 2014, o art. 4º da Lei 13.115/2015, a Lei Orçamentária Anual de 2015, que exigiria que abertura de créditos suplementares teria de ser compatível com a meta de resultado primário.

De acordo com os denunciantes, enquanto o PLN nº 05/2015, protocolado no Congresso Nacional em 22 de julho de 2015 e que seria aprovado apenas em 02 de dezembro de 2015, estava pendente de aprovação, os limites de programação da despesa ficaram comprometidos. Os créditos assim não poderiam ter sido abertos.

## *2- Crimes de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”).*

Os denunciantes tratam como operação de crédito ilegal os recursos não repassados pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao BNDES e ao FGTS, que teriam utilizados recursos próprios para o pagamento de programas de responsabilidade do Governo Federal. Baseiam-se no parecer da Procuradoria do Ministério Público junto ao TCU, em especial, sobre a utilização dos recursos da Caixa para pagamentos envolvendo o Bolsa Família, o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial. Importante recuperar os destaques:

- a) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família; do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Os saldos desses passivos eram, ao final de agosto de 2014, de: R\$ 717,3 milhões para o Bolsa Família; R\$ 936,2 milhões para o Abono Salarial; e de R\$ 87 milhões para o Seguro-Desemprego;

b) adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. O saldo desse passivo era de R\$ 7.666,3 milhões, ao final do mês de setembro de 2014 (TC 021.643/2014-8 - item 164);

c) a realização de operações ilegais de crédito pelos não repasses ao Banco do Brasil relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola. A dívida sob esta rubrica era de R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, segundo consta das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015; e

d) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Em junho de 2014, o saldo dessa dívida seria de R\$ 19,6 bilhões.<sup>173</sup>

Para a acusação, os recursos provenientes de adiantamentos das entidades do sistema financeiro caracterizam operação de crédito, nos termos do art. 29, III, da LRF e desrespeitaram o artigo 36 dessa Lei, que proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e sua controladora como beneficiária do empréstimo:

**Art. 29.** Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

<sup>173</sup> PROCURADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO/TCU. Suplemento de 18 de março de 2016, TOMO I

**Art. 36.** 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.

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.<sup>174</sup>

Ao tratar das supostas operações de crédito ilegais relacionadas ao Banco do Brasil, os denunciantes consideram a equalização de juros do Plano Safra pelo Tesouro junto ao Banco do Brasil, uma prova das “pedaladas fiscais” no ano de 2015, comprovadas segundo os autores, nas demonstrações contábeis do Banco do Brasil do primeiro trimestre de 2015, pela qual a evolução dos valores devidos pelo Tesouro Nacional ao BB para o Plano Safra passaram de 10,9 bilhões de reais no quarto balanço trimestral de 2014, para 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, e 13,4 bilhões em junho de 2015.

*3. Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público.*

Os denunciantes acusam a presidenta da República de ofender a Constituição Federal, art. 85, VI; e as leis do Impeachment e da Responsabilidade Fiscal, respectivamente, Lei nº1.079, de 1950, art. 9, item 7 e art. 10, item 4; e a Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 5,

I. Segundo eles, falaram o devido registro no rol:

- a) ao BNDES relativos à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
- b) ao Banco do Brasil relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola; a créditos a receber do Tesouro Nacional em razão de títulos de créditos não contabilizados; e ao passivo da União junto ao FGTS em razão do Programa Minha Casa Minha Vida;
- c) ao FGTS relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Assim, para os autores, Dilma teria burlado a elaboração das leis orçamentárias, aplicando sobre metas e resultados, valores irrealistas, violando a lei orçamentária e ferindo obrigações de probidade administrativa. Por fim, declaram ser correto afirmar o envolvimento da presidenta da República nas supostas pedaladas fiscais por ser de sua iniciativa o projeto

<sup>174</sup> Ver em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

de lei orçamentária anual nos termos do artigo 84 da CF, que trata das competências privativas do presidente da República:

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

Os acusadores de Dilma operam para articular todo o escopo das competências presidenciais à denúncia, colocando em questão o conjunto da obra, nesse ponto os autores buscam reforçar sua tese de ação criminosa da presidenta vinculando suposta proximidade de Dilma com o Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, destacado por eles como principal autor das pedaladas fiscais.

#### *4. Contra a probidade na Administração.*

Por fim, os denunciantes irão se dedicar ao último item a desvios de recursos públicos supostamente ocorridos na Petrobras, imputando a Dilma o artigo 9, itens 3 e 7 da Lei 1.079, de 1950, a Lei do Impeachment, pela qual argumentam que a presidenta teria sido omissa, de conduta culposa, de descuido e negligência em não agir, pelo oposto, intencionalmente se omitir dos fatos relacionados a desvios para o que, por fim, pleiteando intimação ao Tribunal Superior Eleitoral, do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba/PR, solicitando a esses órgãos cópia integral dos processos relacionados a Petrobras, bem como oitavas de testemunhas de acusação: dos delatores Alberto Youssef, Ricardo Pessoa, o Representante do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, o Auditor Fiscal Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho e o Auditor Fiscal Charles Santana de Castro. Dilma jamais foi citada em qualquer denúncia envolvendo corrupção, fosse na Petrobras fosse em qualquer outra instituição.

#### *O tratamento da denúncia pela Câmara dos Deputados<sup>175</sup>*

---

<sup>175</sup> DEN. 1/2016 em [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649796&ts=1594039501888&disposition=inline&\\_gl=1\\*xf668b\\*\\_ga\\*MzA1ODY1NDk0LjE2OTAxNDYyMTc.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5MTI1OTk2MS4xMy4xLjE2OTEyNjE0NzguMC4wLjA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649796&ts=1594039501888&disposition=inline&_gl=1*xf668b*_ga*MzA1ODY1NDk0LjE2OTAxNDYyMTc.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MTI1OTk2MS4xMy4xLjE2OTEyNjE0NzguMC4wLjA)

O relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a dar parecer sobre a denúncia DV 01/2016, do relator deputado Jovair Arantes aprovado em plenário em 17 de abril de 2016, e que é levado ao Senado pelas mãos de Eduardo Cunha, conclui por acolher a denúncia, considerando pela “admissibilidade jurídica e política”, considerando haver “indícios mínimos” passíveis de enquadramento da presidenta da República, Dilma Rousseff, nos crimes de responsabilidade sobre:

- Abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional; (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei no 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2);
- Contratação ilegal de operações de crédito. (Lei no 1.079, de 1950, art. 11, item 3);

Defendendo a imputação de crime de responsabilidade da presidenta nesses termos, Arantes escreve que não se tratam de tecnicismo contábil, orçamentário ou financeiro, mas de

**gravíssimos e sistemáticos atentados à Constituição Federal, em diversos princípios estruturantes do nosso Estado Democrático de Direito**, mais precisamente a separação de Poderes, o controle parlamentar das finanças públicas, a responsabilidade e o equilíbrio fiscal, o planejamento e a transparência das contas do governo, a boa gestão dos dinheiros públicos e o respeito às leis orçamentárias e à probidade administrativa. (Grifo do autor)

Avoncando aos parlamentares a atribuição de fiscais e guardiões do equilíbrio de contas públicas, prossegue:

Quero deixar claro também que o poder legislativo, na qualidade de legítimo representante dos interesses da população, **não permitirá a usurpação de sua função mais importante**, conquistada historicamente à custa de muitas guerras e revoluções: o controle político das finanças públicas.

[...] As condutas da Denunciada, a princípio, **violentam exatamente essa missão constitucional do Poder Legislativo, em grave ruptura do basilar princípio constitucional da separação dos Poderes**, além de por em risco o equilíbrio das contas públicas e a saúde financeira do País, com prejuízos irreparáveis para a economia e para os direitos mais fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Enfim, segundo a minha análise, a magnitude e o alcance das violações praticadas pela Presidente da República constituíram **grave desvio dos seus deveres funcionais, com prejuízos para os interesses da Nação e com a quebra da confiança que lhe foi depositada. Tais atos justificam a abertura do excepcional mecanismo do impeachment**. (Grifo do autor)

Arantes apoia-se no Relatório das contas presidenciais de 2014 do TCU que atribui às “pedaladas fiscais” engenhoso mecanismo de ocultação de déficit fiscal, com valores muito expressivos a partir de 2013, e não meros atrasos ou aceitáveis “descompasso de fluxos de caixa”. E nesse ponto, vale destacar porque será útil adiante, o parágrafo seguinte

O pronunciamento do TCU também assevera **que os atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais têm natureza jurídica de operação de crédito, independentemente da denominação que porventura lhe tenha sido atribuída.** Nessa linha, portanto, os fatos e atos denunciados poderiam, em tese, tipificar o crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, da Lei no 1.079, de 1950. (Grifo meu)

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 à equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, no exercício de 2015.**

Note-se que afirmar o que não é, o TCU pela negativa, indica a prioridade de enquadrar os atrasos como operações de crédito, chave para permitir a criminalização nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei do Impeachment, como veremos adiante.

Por fim, o relator constatou inviabilidade de imputação sobre os demais itens da acusação.

Em 2016, o pacto de respeito aos resultados eleitorais que prevalecia desde a promulgação da carta de 1988 ruiu. O pacto conservador se organizou em torno da distinção democrática, em busca de legitimidade para ascensão ao poder e para a implantação do programa neoliberal que vinha sendo rejeitado pelo voto popular nas quatro eleições precedentes. É possível dizer que os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 consagram ao Brasil o Estado Democrático de Direito, de cunho liberal. Todavia, ferramentas do Estado de Exceção permanecem disponíveis e foram ativadas. O impedimento de Dilma Rousseff em 2016 e as eleições de 2018 ocorreram à revelia dos princípios constitucionais. Os três elementos que constituem o autoritarismo vigente nas democracias modernas segundo o filósofo Giorgio Agamben<sup>176</sup>, o Estado Policial, o Direito Penal do Inimigo e a prática de *Lawfare*, constituíram o campo de adversidade<sup>177</sup>, a que lideranças políticas progressistas foram submetidas e em si, como valor, a própria democracia.

Ao país é imposta a agenda ultraliberal, a partir de um pacto provisório entre a direita tradicional, para quem a exceção é tática, e a extrema direita, que tem a exceção como

---

176 AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. São Paulo: Boitempo, 2005.

177 FOUCAULT, Michel. Nascimento da biopolítica. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 145-146.



objetivo estruturante. Esse pacto suspendeu a democracia liberal no Brasil, na expressão dos seus reais limites, precária, ineficaz e incapaz de produzir igualdade de direitos, justiça, liberdade e prosperidade à nação. A complexidade do fenômeno torna relevante investigar como se conforma o *topos* ético no âmbito do Congresso Nacional, pelo qual parlamentares na condição de juízes da última instância de defesa da presidenta eleita por 54 milhões de votos, a afastou do cargo. No palco do Congresso Nacional, o país assistiu em rede nacional parlamentares enaltecendo a ditadura e seus torturadores, em declarações de votos carregadas de preconceito, misoginia, numa agressiva "luta cultural", fundamentada em ideologias fascistas.

A sessão na Câmara dos Deputados (CD) que admitiu a abertura do processo de impedimento de Rousseff, transmitida ao vivo e em horário nobre, foi marcada por apologia à ditadura militar, à prática de tortura e pelo exercício desabrido de dupla moral, manifestado nas declarações de voto dos deputados, muitos deles com mandato vigente por omissão dos órgãos de controle, a primeira instância, a Corregedoria, comandada pelo presidente da Câmara, Eduardo Cunha, ele mesmo com processo em curso no Conselho de Ética. Ao fim, a Câmara autorizou a instauração do processo de impeachment. Seriam necessários 342 votos, o resultado final computou 367 favoráveis, 137 contrários ao impeachment, sete abstenções e duas ausências. Apenas as bancadas do PT, PSOL e PCdoB votaram íntegras e unidas contra o relatório favorável a abertura do processo de afastamento. No mérito, o relator acompanhou parecer do TCU criminalizando a edição de decretos suplementares de recursos, uma movimentação financeira entre áreas do governo, sob argumento que tal ajuste não estava previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e que para utilizá-lo, Rousseff não havia solicitado autorização do legislativo.<sup>178</sup>

A movimentação de rubricas não comprometeu a meta fiscal da LDO, mas os parlamentares assumiram o entendimento que a ação governamental só poderia acontecer por Projeto de Lei (PL) ou Medida Provisória (MP). O procedimento, batizado de pedaladas fiscais, referiu-se ao uso de recursos do Banco do Brasil (BB) para pagamento de benefícios do Plano Safra da Agricultura Familiar. O governo deveria repassar ao banco tais valores.

A CD, presidida por Eduardo Cunha, em manifesta guerra contra o governo em geral, e contra Dilma Rousseff em particular, bloqueou a análise dos projetos de governo. Dilma

---

<sup>178</sup> Ver em <https://www.camara.leg.br/noticias/485876-plenario-vota-pedido-de-impeachment-de-dilma-rousseff/>. Acesso em 28 mar. 2023.

teve enorme dificuldade de aprovar proposições do governo, inclusive o Orçamento de 2015, que só seria aprovado pelo Congresso em 17 de março e sancionado em 20 de abril daquele ano. Nesse cenário, o governo atrasou o repasse das equalizações ao BB depois honrados pelo Tesouro Nacional (TN). O Tribunal de Contas da União (TCU) classificou a operação como irregular. Tanto o decreto como o atraso de repasses tinham sido atos comuns em todas as administrações anteriores, inclusive de Fernando Henrique Cardoso e de Lula. Concretizado o afastamento de Dilma, apenas dois dias depois, o Senado mudou a interpretação e permitiu o procedimento a Michel Temer, já na condição de presidente da República.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Ver <https://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/09/02/apos-impeachment-senado-transforma-pedaladas-fiscais-em-lei.html>. Acesso em 28 mar. 2023

## 5. A GÊNESE DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEF NO SENADO FEDERAL: A UNIDADE NO DIVERSO

*Desconfiai do mais trivial,  
na aparência singelo.  
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.  
Suplicamos expressamente:  
não aceiteis o que é de hábito  
como coisa natural,  
pois em tempo de desordem sangrenta,  
de confusão organizada,  
de arbitrariedade consciente,  
de humanidade desumanizada,  
nada deve parecer natural  
nada deve parecer impossível de mudar.*  
Bertold Brechet

Neste último capítulo, encerramos nossa pesquisa abordando o desfecho do processo de destituição de Dilma Rousseff e o retorno imediato ao programa neoliberal, radicalizado e sem passar pelo crivo do voto popular; o tratamento da denúncia sob a égide do privilégio do rito e a negligência no julgamento do mérito; a atuação da defesa; as características de uma ruptura institucional com a finalidade de desmontar o Estado e Políticas Públicas consagradas; a quebra de direitos como programa do governo ilegítimo.

No texto de apresentação do primeiro volume do livro dedicado ao processo de impeachment e publicado pelo Senado Federal<sup>180</sup>, Renan Calheiros, então presidente da Casa, em linha com o que pensava o professor José Murilo de Carvalho um pouco mais de uma década antes, afirma que estava superado no Brasil, o perigo de retorno a uma ditadura e enaltece o mais longo período democrático vivido no país. Segundo o senador, depois de muitas perdas de vidas em períodos de exceção, que “não deixaram saudades os anos obscuros”, as instituições estavam funcionando e a democracia a cada dia mais “robusta, madura e cada vez mais entranhada em nosso cotidiano”. Calheiros reconhece as imperfeições do sistema representativo, mas o afirma como o melhor modelo institucional. Também

---

<sup>180</sup> SENADO FEDERAL. *20 horas na história: a longa sessão de admissibilidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff - 11 e 12 de maio de 2016*. Brasília: Senado Federal, SAJS. Jun 2016, 348p.

reconhece que, mesmo previsto constitucionalmente, o processo de afastamento do presidente da República, eleito por esse sistema representativo, produz instabilidade e deixa o país vulnerável. Defende o rito — da autorização da Câmara dos Deputados, da admissibilidade, pronúncia e julgamento final pelo Senado — e a característica atípica do instrumento de enfoque penal, mas também e invariavelmente um processo político-administrativo, independentemente “das discussões conceituais”. Assim, subliminarmente, ao negligenciar os conceitos, o senador revela o que pretende ocultar: a ausência de debate sobre o mérito da denúncia. O senador faz uma crítica contundente à norma legal que amparou o processo, a Lei 1.079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, por “intrinsecamente desestabilizadora” e “anacrônica e falha”.<sup>181</sup>

Ao mesmo tempo que celebra os conceitos invioláveis do Estado Democrático de Direito, sejam a independência dos poderes, as garantias individuais e coletivas, a liberdade de expressão e a presunção da inocência, o senador debita o “ovo da serpente, a origem de todos os desalinhos, na decrépita e permissiva legislação político-eleitoral e partidária do país” e a necessidade inevitável de mudança do sistema de governo vigente, o presidencialismo de coalizão. A palavra parlamentarismo não foi pronunciada, mas novamente o não dito é revelador, como veremos adiante. Nesse momento, o dito é igualmente relevante. Ao criticar a Lei do Impeachment, ele, senador, portanto, legislador, e por dentro da própria Casa legislativa, está criticando o sujeito abstrato, a lei, sem se referir a atribuição precípua do Congresso Nacional: legislar. Ao tornar o parlamentar o sujeito oculto, revela a desfuncionalidade. É próprio e da sua competência e da casa que preside trabalhar por nova legislação, tal como consta em resumo na página do Senado:

#### Finalidade e competências legais

No Brasil, o Poder Legislativo é organizado na modalidade bicameral, ou seja, é constituído de duas câmaras: a dos Deputados e o Senado Federal. Juntas, as duas Casas compõem o Congresso Nacional e têm funções específicas, discriminadas na Constituição Federal. A principal delas é a elaboração, o debate e a aprovação de leis. O Senado Federal é composto por 81 senadores: três para cada um dos 26 estados e para o Distrito Federal, em uma divisão igualitária. O mandato dos senadores é de oito anos.

Compete privativamente ao Senado Federal (Art. 52 da Constituição Federal e Emendas Constitucionais nº 19/1998, 23/1999, nº 42/2003 e nº 45/2004):

- Processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República, os ministros de Estado, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade;

<sup>181</sup> SENADO FEDERAL, op.cit., p. 12-13.

- Aprovar, previamente, a indicação do presidente da República de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, governador de território, presidente e diretores do Banco Central, procurador-geral da República, chefes de missão diplomática e titulares de outros cargos que a lei determinar;
- Autorizar operações externas de natureza financeira de interesse dos entes federados;
- Suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Art. 52 da Constituição Federal e Emendas Constitucionais nº 19/1998 e nº 23/1999).<sup>182</sup>

Calheiros prossegue afirmando que o Senado “modulou sua atuação como um poder moderador, evitando uma disritmia institucional e fissuras incuráveis para as futuras gerações”. O senador ignora antes o dever parlamentar para logo em seguida afirmar uma competência que a sua instituição não detém, tampouco outra qualquer, a de poder moderador. Vejamos o que Câmara dos Deputados traz em síntese sobre o tema:

Pela teoria, o Poder Moderador seria um quarto poder do Estado (além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). Esse Poder Moderador garantiria estabilidade aos outros três poderes e seria responsável por trazer a paz no caso de atritos graves. No Brasil, o Poder Moderador existiu durante o Período Imperial e ficou reservado ao imperador, que acumulava também o Poder Executivo.<sup>183</sup>

Avocar o poder de moderador à sua instituição não é atitude rara. O ministro do STF, José Antonio Dias Toffoli, afirmou em 2021, em Lisboa, que o Supremo exercia o poder moderador como teria ficado demonstrado no período de pandemia da Covid-19. E para defender, também ele a instauração do parlamentarismo, afirmou que com a força que detinha o poder legislativo, o Brasil já estaria sob um regime semi-presidencialista: “Nós já temos um semi-presidencialismo com um controle de poder moderador que hoje é exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Basta verificar todo esse período da pandemia.”<sup>184</sup>

Jair Bolsonaro, deputado federal por 31 anos, já presidente da República, afirmou em cerimônia no Palácio do Planalto em 2021, que as Forças Armadas seriam o poder

<sup>182</sup> Ver em <https://www12.senado.leg.br/institucional/carta-de-servicos/finalidade-e-competencias-legais#:~:text=A%20principal%20delas%20é%20a,privativamente%20ao%20Senado%20Federal%20>

<sup>183</sup> Ver em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/glossarios/dicionario-de-libras/p/poder-moderador>

<sup>184</sup> Ver em <https://oantagonista.uol.com.br/brasil/toffoli-ja-temos-semipresidencialismo-com-poder-moderador-do-stf/>

moderador<sup>185</sup>. Os militares reivindicam tal poder com base na interpretação do artigo 142 da CF:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Todavia, não há base legal, constitucional e moral para avocar o poder moderador. Pelo oposto, o art. 2 da CF preza pelo equilíbrio entre os poderes independentes:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

No segundo volume publicado pelo Senado sobre o mesmo tema do impeachment<sup>186</sup>, o presidente da Casa, Renan Calheiros, apresentará em geral os mesmos argumentos, todavia, dessa feita, defende explicitamente a mudança do sistema de governo rumo ao parlamentarismo<sup>187</sup>:

É igualmente inevitável que o País rediscuta a mudança do sistema de governo. O presidencialismo sangra diariamente e a extensão das crises está vinculada ao próprio sistema de resolução. O parlamentarismo é capaz de respostas mais ágeis. O dito presidencialismo de coalizão – ou colisão – agoniza à luz do dia e o País não pode ser condenado a ficar escravizado a um plebiscito realizado há mais de duas décadas. A essência da sociedade é o dinamismo, é a mudança. Ainda que se realize outra consulta, não como bálsamo de crises, o enfrentamento do tema é improrrogável.<sup>188</sup> (grifo nosso)

O jurista e professor José Eduardo Cardozo, e advogado de defesa de Dilma Rousseff no processo de impeachment, chama a atenção para a distinção entre parlamentarismo e presidencialismo. No parlamentarismo, o chefe de Estado, eleito presidente pelo povo nas Repúblicas, tem caráter bastante distinto do chefe de governo, comumente chamado primeiro-ministro, nomeado pelo presidente com a pressuposta confiança e acordo do parlamento.

<sup>185</sup> Ver em <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-diz-que-forcas-armadas-sao-poder-moderador-que-lhe-dao-apoio-total-1-25152878>

<sup>186</sup> SENADO FEDERAL. *Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal - 2016* - 25 a 31 de agosto de 2016. Brasília: Senado Federal, SAJS. Out. 2016, 664p.

<sup>187</sup> A CF de 1988 contemplou a realização de um plebiscito para a definição a forma e o sistema de governo. Da forma, entre a República e a monarquia constitucional, e do sistema entre presidencialismo e parlamentarismo. Em 21 de abril de 1993, a maioria da população optou pela regime republicano e pelo sistema presidencialista de governo. A minoria pelo parlamentarismo somou 24,87% dos votos. Ver em <http://tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito>

<sup>188</sup> SENADO FEDERAL, op. cit., p. 15.

Ocorre em alguns países uma eleição parlamentar para a função. Ao perder maioria parlamentar, manifesta pela aprovação de uma moção de censura ou pelo oposto, pela rejeição do voto de confiança, haverá a decisão política de destituição do primeiro-ministro. Cardozo nos ensina que este controle político do Legislativo sobre o Executivo envolve uma questão primordial, a da reciprocidade. O parlamento pode ser dissolvido por ato do chefe de Estado, na forma de decreto presidencial, proposto pelo gabinete parlamentar ou pelo primeiro-ministro. Cardozo afirma esta característica fundamental do parlamentarismo: “a existência de controles primários entre Poder Executivo e o Legislativo... uma responsabilidade política recíproca entre esses Poderes de Estado. O governo responde politicamente para o Parlamento, enquanto este, por sua vez, pode ser dissolvido por decisão do Poder Executivo”.<sup>189</sup> (grifo do autor)

No parlamentarismo, a responsabilidade política do governo corresponde a responsabilidade política do parlamento e a dissolução da Câmara é o contrapeso necessário da moção de desconfiança. O presidente ou chefe de Estado recebe um estatuto constitucional de irresponsabilidade ante o parlamento, exceto em casos de traição, porque não governa e assim é politicamente irresponsável. O governo é exercido pelo gabinete ou mesmo um conselho de ministros, colegiado dirigidos pelo primeiro-ministro, ou premier ou chanceler nas suas diversas nomenclaturas, que detém a responsabilidade política. O presidente preside mas não governa.<sup>190</sup>

No presidencialismo, a chefia de Estado e de Governo repousa na autoridade do presidente da República, que preside e governa e tem legitimidade do voto democrático da população, no caso do Brasil, por eleições diretas. Nesse sistema inexistem controles primários entre Executivo e Legislativo. O presidente não tem poderes de dissolver o Congresso e o Congresso não tem poderes de aprovar moções de censura contra o presidente. Há previsão de destituição do presidente em situações absolutamente excepcionais por meio de um processo de impeachment que, diversamente do sistema parlamentarista, não pode ocorrer por razões exclusivamente políticas, mas primordial e necessário que ocorra um grave ato ilícito praticado e provado. Impeachment é um ato excepcional e gravíssimo. O ilícito

---

<sup>189</sup> CARDOZO, José Eduardo Martins. *Contrariedade ao Libelo acusatório ofertada pela Sra. Presidenta da República*. 673 pp. Brasília, 12 de agosto de 2016, p. 16 a 24. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=198541&mime=application/pdf>

<sup>190</sup> BROSSARD apud CARDOZO, 2016.

precisa ser tipificado em lei e de forma grave e dolosa. No sistema presidencialista, “o Legislativo não está constitucionalmente autorizado a aprovar um impeachment de um presidente da República por razões exclusivamente políticas”. É necessário a ocorrência provada de um grave ilícito do presidente da República. É o ato ilícito grave a condição máxima para um legítimo impeachment no sistema presidencialista, é essa a sua diferença essencial com o parlamentarismo no qual um juízo de valor político é parte da normalidade constitucional.<sup>191</sup>

Cardozo é enfático ao lembrar que a Constituição Federal de 1988 é clara em afirmar o caráter restritivo e excepcional da responsabilização criminal e política do presidente da República. A respeito dos crimes de responsabilidade:

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 - 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.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

- I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;
- II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

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

As regras constitucionais admitem o afastamento nos casos de comprovados ilícitos graves e dolosos e aplica-se apenas aos atos praticados no exercício da sua função. Cardozo

<sup>191</sup> CARDOZO, op. cit., p. 19-23.



destaca, assim como Calheiros, como antiga e defasada a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, portanto anterior a promulgação da CF vigente, de 1988, valendo portanto a norma maior e em caso algum outra poderá colidir-se com ela. É a CF a moldura constitucional, segundo Cardozo, a orientar o tratamento da matéria. Além de suplantar normas anteriores, irá reger, conforme o artigo 85, os crimes de responsabilidade e as normas de processo e julgamento serão estabelecidas em as leis especiais. Leis ordinárias sobre o tema não podem de forma alguma colidir com a Constituição, que determina:

a) somente podem ser tipificados como crimes de responsabilidade atos praticados diretamente pelo Presidente da República. A norma constitucional é clara ao afirmar que apenas podem ser caracterizados como delitos desta natureza “atos do Presidente da República”, identificando, assim, o único sujeito passível de, com sua conduta pessoal, possibilitar a tipificação de tal particular espécie de atos delituosos. Atos irregulares ou ilegais praticados por quaisquer outros agentes do Poder Público, portanto, não podem ser juridicamente tipificados como “crimes de responsabilidade”;

b) a lei ou seus intérpretes não podem pretender tipificar como “crimes de responsabilidade” quaisquer atos irregulares ou ilegais praticados pelo Presidente da República. Estes atos, para receberem tal qualificação, devem se revestir da condição de serem indiscutivelmente um “atentado à Constituição”. Ou seja: não podem ser reputados crimes de responsabilidade quaisquer violações a regras constitucionais, legais ou regulamentares, mas apenas atos que, pela sua intensidade, gravidade e excepcionalidade, atentem contra princípios essenciais da nossa ordem constitucional, de modo a subvertê-la profundamente;

c) a própria lei ou seus intérpretes não podem pretender tipificar como “crimes de responsabilidade” atos meramente culposos, ou seja, atos que não revelem uma real e grave ação dolosa do Presidente da República contra a ordem constitucional estabelecida. Carece de completo significado constitucional imaginar-se que não seriam apenas atos dolosos os passíveis de serem tipificados como capazes de ensejar um ato extremo de afastamento de um chefe de Estado e de Governo. A mera conduta negligente, imprudente ou imperita do Chefe do Executivo não poderá nunca, no sentido jurídico adequado da expressão, em face da sua própria excepcionalidade sistêmica, vir a qualificar um verdadeiro “atentado à Constituição Federal”. A ideia de penalizar drasticamente aquele que foi investido da condição de ser o primeiro mandatário da nação, em um regime presidencialista, só pode passar por gravíssima conduta torpe, alicerçada em má-fé que a todos repugna. Quem age com mera culpa, e não com dolo, pode até infringir a Constituição, mas jamais “atentar contra ela”, no grave sentido axiológico em que o termo é definido no texto da nossa lei maior.

d) somente podem ser definidos como crimes de responsabilidade capazes de ensejar a responsabilização do Presidente da República condutas tipificadas em lei especial. Aplica-se, portanto, a esta particular espécie de delitos, o brocardo *nullum crimen sine tipo* (não há crime sem a tipificação legal da conduta);

e) a própria lei ou seus intérpretes não podem tipificar como “crimes de responsabilidade” quaisquer atos praticados pela Presidente da República fora do “exercício das suas funções” na “vigência do seu mandato”, por força da já referida regra estabelecida no art. 86, § 4º, do mesmo diploma constitucional. Deste modo, também ficam excluídas dessa tipificação delituosa os atos de autoria do Chefe do Executivo que porventura tenham sido por ele praticados em período anterior ao início do seu mandato, ou se

reputem estranhos à sua função mesmo que praticados durante a vigência do seu atual mandato<sup>192, 193</sup> (Grifos do autor)

A partir da doutrina dominante, as normas constitucionais resumidas nos conceitos apresentados acima pela defesa da presidenta, denota Cardozo, posicionam os crimes de responsabilidade como infrações jurídico-políticas cometidas em ação direta de um Presidente da República no exercício do seu mandato e estão conectados intrinsecamente com o sistema presidencialista adotado no contexto de um Estado Democrático de Direito, isto é, um Estado Constitucional. Os limites constitucionais guardam a absoluta excepcionalidade do impeachment no âmbito de sua configuração "jurídica e democrática, como forma de garantia da estabilidade institucional". Antes de prosseguir sobre o mérito das acusações imputadas à presidenta Dilma Rousseff, faz-se necessário bem determinar os conceitos envolvidos no julgamento jurídico-político. Segundo Cardozo, no mundo dos fatos, a ocorrência dos dois pressupostos são indissociáveis e de configuração simultânea, dois elementos configurados simultaneamente. O pressuposto jurídico é determinante e em hipótese legal alguma poderá ser negligenciado em benefício do pressuposto político. O processo não poderá também confrontar o devido processo legal, que exige assegurar aos acusados, a partir dos seus meios e recursos, o contraditório e o amplo direito de defesa, sejam em processos judiciais, administrativos e em geral. O Poder Legislativo no regime presidencialista em nenhuma hipótese poderia considerar somente o pressuposto político em detrimento do mérito jurídico fático, um ofensa direta e clara ao texto constitucional:

O **pressuposto jurídico** é a ocorrência, no mundo fático, de um ato, sobre o qual não pairam dúvidas quanto à sua existência jurídica, **diretamente imputável à pessoa do Presidente da República**, praticado **no exercício das suas funções**, de forma **dolosa**, ao longo **do seu mandato atual**, tipificado pela lei como **crime de responsabilidade**, e que seja ainda de tamanha **gravidade jurídica** que possa vir a ser qualificado como **atentatório à Constituição**, ou seja, capaz de, por si, materializar uma indubitosa **afrenta a princípios fundamentais e sensíveis da nossa ordem jurídica**.

O **pressuposto político** é a avaliação discricionária de que, diante do ato praticado e da realidade que o envolve, configura-se **uma necessidade intransponível de que o Presidente da República seja afastado do seu cargo**. Em outras palavras: **que o trauma político decorrente da interrupção de um mandato legitimamente outorgado pelo povo seja infinitamente menor para a estabilidade democrática, para as**

<sup>192</sup> MORAES, Alexandre. 2014, p. 503 apud CARDOZO, J. Eduardo, 2016, p. 38.

<sup>193</sup> CARDOZO, op. cit., p. 37-38.

**instituições e para a própria sociedade do que a sua permanência na Chefia do Poder Executivo.**<sup>194</sup> (grifos do autor).

Em suma, para interromper de forma legítima um mandato presidencial no presidencialismo por meio de um processo de impeachment é absolutamente necessário que os dois pressupostos — jurídico e político — estejam presentes ao mesmo tempo. Na ausência de delitos que possam ser enquadrados no pressuposto jurídico, o pressuposto político não pode servir à cassação de mandato, configurando “ofensa e ruptura da ordem jurídica e democrática vigente”. Antes de prosseguir discorrendo sobre o julgamento conduzido pelo Senado, é preciso registrar que em matéria de processo e julgamento de um presidente da República por crimes de responsabilidade, a sentença condenatória que envolve perda do cargo e inabilitação para função pública por oito anos, exige a decisão de competência do Senado Federal, por dois terços dos votos desta Casa. É o que rege o artigo 52 e o parágrafo único da CF.

Assim, os acusadores partiram em busca de um crime. Voltando ao texto de Calheiros, por exemplar que se apresenta no âmbito das contradições, uma legislação de 1950, rarefeita, e as bases do impeachment de Collor de Melo, 26 anos antes, de 1992, foram perfeitamente aceitas para conduzir o processo de impeachment. Já a escolha popular pelo presidencialismo é a base institucional das crises que ao mesmo tempo, testam o sistema que se mantém sólido, segundo ele mesmo:

Outro legado desse terremoto político foi o incontestável amadurecimento de nossas instituições. Os Poderes funcionaram, harmônicos e independentes, apesar da magnitude do problema. Apesar da potência dos tremores, os alicerces democráticos, testados novamente à exaustão, permanecem sólidos e sem rachaduras.<sup>195</sup>

Calheiros reivindica ao Senado isenção, equilíbrio e responsabilidade no julgamento do processo e para o qual adotaram como roteiro

como todos viram, a Constituição Federal, os acórdãos do Supremo Tribunal Federal, as rarefeitas normas sobre o tema e o precedente de 1992. Nossa premissa foi a legalidade. Sob essa presidência, a voz da oposição foi sagrada, como também foi o direito ao contraditório e ao amplo direito de defesa.<sup>196</sup> (Grifo nosso)

---

<sup>194</sup> Idem, p. 39-41.

<sup>195</sup> SENADO FEDERAL, op. cit., p. 15.

<sup>196</sup> Ibidem.

## 5.1 O tratamento da denúncia pelo Senado Federal: o privilégio do rito

O ofício n. 526/2016 contendo a deliberação da Câmara pela abertura do processo de impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff foi recepcionado no Senado Federal em 18 de abril de 2016. No dia seguinte, lido em plenário, foi aberto o prazo de 48 horas para indicação dos membros da Comissão Especial pelos líderes dos partidos. Em 26 de abril de 2016, a Comissão Especial foi instalada a partir da eleição de Raimundo Lira (PMDB), o presidente da Comissão, e Antonio Anastasia (PSDB), o relator do processo. PMDB e PSDB juntos a conduzir a investigação e a produzir o relatório final com a sentença. Já eram numerosos os recursos da AGU com vistas a anular a deliberação da Câmara apoiados em irregularidades na tramitação do processo. Nesse novo momento, ao iniciar o processo no Senado, o primeiro procedimento parlamentar elege como responsável pelo relatório final a ser levado a plenário para votação definitiva um quadro engajado do PSDB. Os recursos sobre a óbvia suspeição do relator não fizeram eco e o processo seguiu em rito sumário.

Em 4 de maio de 2016, o senador Anastasia apresentou seu relatório. No dia seguinte, na sessão de debates, a defesa da presidenta Dilma se manifestou sobre o relatório e dois votos em separado foram também apresentados: o do líder do governo no Senado, Humberto Costa, e o outro um voto em separado conjunto dos senadores Vanessa Grazziotin e Randolfe Rodrigues. O relatório foi a votação e aprovado por 15 votos favoráveis e 5 contrários.

Em 9 de maio de 2016, vinha da Câmara uma decisão inédita que tinha força de recompor o processo em parâmetros legais: o presidente em exercício atendeu a pedido da AGU e anulou a sessão que autorizou o processo por crime de responsabilidade. O deputado Waldir Maranhão (PP-MA), usou quatro argumentos para deferir o pedido da Advocacia Geral da União (AGU). Segundo Maranhão, "efetivamente ocorreram vícios que tornaram nula de pleno direito a sessão em questão". O Senado, entretanto, não reconheceu a medida. No dia seguinte, em 10 de maio, o Maranhão revoga a própria decisão. Em 11 de maio, o plenário do Senado Federal aprova a admissibilidade da denúncia por 55 votos favoráveis e 22 contrários. Nesse momento, passa a responder sobre a condução do processo o presidente do STF, Ricardo Lewandowski que intima a presidenta Dilma Rousseff a responder sobre a acusação no prazo de vinte dias, ao mesmo tempo que lhe deu ciência de que estava afastada do cargo e do exercício de suas funções presidenciais até o fim do processo. Dilma deixa o

Palácio do Planalto com um pouco mais de uma dezena de assessores e uma rede de apoio externa solidária para trabalhar em sua defesa. O vice-presidente, Michel Temer, assume como presidente e põe imediatamente em curso seu programa Ponte para o Futuro, exato oposto ao programa eleitoral consagrado pelas urnas em 2014, pela chapa de Dilma Rousseff. Em 2 de junho, Dilma apresentou sua defesa à Comissão Especial<sup>197</sup>. Em 4 de agosto, o Parecer n. 276 do senador Antonio Anastasia registra por procedente a denúncia e pelo prosseguimento do processo com base nos artigos 51 e 53 da Lei n. 1.79, de 1950<sup>198</sup> e do artigo 413 do Código Processo Penal<sup>199</sup>, pela pronúncia da denunciada e aprovado por maioria na Comissão<sup>200</sup>. A peça de acusação vai a Plenário.

Em 9 de agosto de 2016, o plenário do Senado aprova a Pronúncia da presidenta Dilma Rousseff. As partes são intimadas a oferecer libelo de acusação e sua contrariedade no prazo de 48 horas, de acordo com o rito estabelecido pela Lei n. 1.079, de 1950.

## **5.2 A negligência do Senado ao escopo da denúncia e ao julgamento do mérito**

José Eduardo Cardozo destaca que ao longo de toda a tramitação do processo, em cada etapa, as tipificações legais foram sendo alteradas pelos relatores na Câmara e no Senado, gerando incertezas jurídicas e demonstrando a debilidade das acusações. Os fatos, como Cardozo descreve, não ajudavam e as tentativas de associá-los às previsões da Lei do Impeachment apresentaram alto grau de dificuldade. Novas acusações na tentativa de produzir novas imputações chegavam persistentemente. O Relatório da Comissão Especial no Senado e aprovado na sessão plenária dedicada à Pronúncia da presidenta, em 4 de agosto de 2016, refere-se

Em face do exposto, consideramos que os fatos criminosos estão devidamente descritos, com indícios suficientes de autoria e materialidade, há

---

<sup>197</sup> Ver em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=194290&mime=application/pdf>

<sup>198</sup> Art. 51. Findo o prazo para a resposta do denunciado, seja esta recebida, ou não, a comissão dará parecer, dentro de dez dias, sobre a procedência ou improcedência da acusação; e Art. 53. Findas as diligências, a comissão emitirá sobre elas, o seu parecer, que será publicado e distribuído, com todas as peças que o instruírem, e dado para ordem do dia 48 horas, no mínimo, depois da distribuição.

<sup>199</sup> Art. 413. O juiz, fundamentadamente, pronunciará o acusado, se convencido da materialidade do fato e da existência de indícios suficientes de autoria ou de participação.

<sup>200</sup> Ver em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=192353&mime=application/pdf>

plausibilidade na denúncia e atendimento aos pressupostos formais, restando, portanto, atendidos os requisitos exigidos pela lei para que a denunciada responda ao processo de impeachment com base na tipificação submetida e admitida pela Câmara dos Deputados:

- a) Ofensa aos art. 85, VI e art. 167, V da Constituição Federal, e aos art.10, item 4, e art.11, item 2 da Lei n. 1.079, de 1950, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, e
- b) Ofensa aos art. 85, VI e art. 11, item 3 da Lei no 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

As novas imputações vieram qualificadas pela acusação “como mera valoração jurídica qualificadora na forma de uma simples *emendatio libelli*, recurso jurídico voltado a um ajuste na tipificação já realizada. Além de incluir um novo suposto delito em ter contraído indevidamente empréstimos com o Banco do Brasil em 2.015, outras novidades vieram expressas,

- a) não teria pago, no tempo devido, ao longo deste mesmo ano, subvenções que se tornaram devidas em exercícios anteriores. Isto implicaria, naturalmente, em uma nova imputação, não acolhida no relatório aprovado na Câmara, tipificada no art. 10, item 8, da Lei n. 1.079/1950;
- b) teria pago de forma ilegal as subvenções ao Banco do Brasil (pagamento parcial), em decorrência de ter procedido a uma desvinculação ilícita de recursos por meio da Medida Provisória n. 704/2015. Este comportamento implicaria também em conduta passível de ser tipificada no mesmo art. 10, item 8, da Lei n. 1.079/1950.

No âmbito de nova valoração jurídica dos fatos, surge a contratação de operações de crédito entre a União e o Banco do Brasil no ano de 2015, associando a imputações previstas no art. 10, item 4, da Lei n. 1.079, de 1950. Instruído assim o processo com tais modificações na denúncia, o relatório final aprovado pela Comissão Especial e pelo Plenário no momento da Pronúncia, trouxe também uma nova avaliação dos supostos atrasos de pagamento das subvenções do Plano Safra. No relatório modificado e aprovado, os denunciantes justificaram seus atos:

[...] fatos também são enquadráveis em outros dispositivos da Lei n. 1.079, de 1950: itens 6 e 7 do art. 10. Ambos estão diretamente relacionados aos arts. 33 e 36 da LRF. Tais dispositivos constam da DEN n.1, de 2016, mas não foram incluídos no voto do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. As alegações finais da acusação trouxeram nova proposta de classificação típica que também merece reparos (...).

Propomos, portanto, uma *emendatio libelli*, procedimento previsto nos arts. 383 e 418 do CPP, quando o juiz, sem modificar a exposição do fato contida na denúncia e, no presente caso, no parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, lhe atribui definição jurídica diversa. Não há, contudo, efeitos na sanção, uma vez que esta é única, independentemente da quantidade de dispositivos em que as condutas são enquadráveis. Ao impeachment, por ser

uma instituição de direito constitucional, é inaplicável o princípio do direito penal comum de graduação da pena pela gravidade do delito”.<sup>201</sup>

Em verdade, o relator anexou um novo fato para o qual estabeleceu uma inédita valoração jurídica e assim dela deduziu uma nova acusação contra Dilma. Cardozo conclui para uma “autêntica e clara *mutatio libelli*. Assim, o relatório aprovado e que determinou a Pronúncia da presidenta da República, elencou as seguintes imputações da Lei n. 1.079, de 1950:

a) Pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional:

Art. 10, item 4: infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária (ação dolosa);

Art. 11, item 2: abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais (ação dolosa).

b) Pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União (“pedaladas fiscais”):

Art. 10, item 6: ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal (omissão imprópria dolosa);

Art. 10, item 7: deixar de promover ou de ordenar na forma da lei a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito, realizado com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei (omissão dolosa).

Art. 11, item 3: contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal (omissão imprópria dolosa).

A questões preliminares trazidas nas alegações finais da defesa são elucidativas da omissão do Senado tanto aos trâmites e como ao mérito. A defesa arguiu:

a) a necessidade de exclusão do objeto da acusação de um dos decretos de abertura de crédito suplementar, em atendimento aos estudos técnicos realizados pelo laudo pericial (questão preliminar em sentido estrito);

b) a impossibilidade de imputação decorrente do art. 11 da Lei n. 1.079, de 1950, em decorrência deste dispositivo legal não ter sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, (questão preliminar em sentido estrito que poderia ensejar a absolvição sumária);

c) a impossibilidade da condenação da Sra. Presidenta da República no presente processo de impeachment, em decorrência de não terem sido ainda julgadas pelos órgão competentes do Congresso Nacional as contas do exercício de 2.015 (questão prejudicial);

d) a exceção de suspeição do Sr. Relator na Comissão Especial do Senado, Senador Antônio Anastasia (questão preliminar em sentido estrito).

Apenas uma das quatro questões apresentadas pela defesa, a primeira, decorrente do laudo pericial produzido na fase final dos trabalhos da Comissão Especial, configura novo elemento de análise. Todas as outras já tinham sido apresentadas e não acolhidas no percurso do processo na Comissão Especial. E assim todas ainda não tinham sido objeto de escrutínio

<sup>201</sup> Parecer n. 726/2016. Relator Senador Antonio Anastasia.

do Plenário do Senado Federal. A defesa então pleiteou junto a Comissão que as quatro questões preliminares ao mérito, em defesa da lógica processual e do amplo direito de defesa da acusada, fossem submetidas à Plenário. A resposta veio na forma de acolhimento da primeira questão preliminar, excluindo *ab initio*, o decreto em tela em função do resultado da perícia que considerou uma impropriedade mantê-lo no objeto de acusação, restando intactas as outras três questões. O processo foi então encaminhado ao Plenário.<sup>202</sup>

Quando a arguição da defesa sobre as questões preliminares chegou ao presidente do STF, no exercício da presidência do Senado Federal, Ricardo Lewandowski excluiu seu caráter preliminar e determinou que as três fossem apreciadas e sobre elas fossem apresentados destaques exclusivamente por requerimento das bancadas partidárias, afastando assim o caráter de tribunal e o Código de Processo Penal, e aplicando as regras do Regimento Interno do Senado, como se a questão pudesse merecer o mesmo tratamento de qualquer outra propositura, sendo o quórum requerido — aprovo ou não aprovo — o de maioria simples e permitido apenas o uso da palavra para a pronuncia de encaminhamentos favoráveis ou contrários pelo senadores nos termos do Regimento Interno. Tanto à defesa como à acusação foi negado o direito à fala. O tribunal ignorou a apreciação das matérias preliminares e assumiu a dinâmica da casa, cerceando o direito de defesa.<sup>203</sup>

Cardozo remete a decisão de Lewandowski ao seguinte questionamento:

“naquilo em que lhes forem aplicáveis”, impõe-se a pergunta inexorável: tratando-se de um processo de natureza jurídico-política, onde uma das partes (a defesa) argui uma questão processual como preliminar da decisão de mérito, qual o diploma mais apropriado para tratar da matéria, o Regimento do Senado quando disciplina a aprovação de pareceres proferidos ao longo da tramitação de proposições legislativas, ou o Código de Processo Penal quando disciplina a solução de questões processuais preliminares ao *meritum causae*?”<sup>204</sup>

Por certo, questões preliminares devem ser apreciadas antes do mérito. Com tal decisão, o presidente do STF assumiu a responsabilidade de conceder vantagem da maioria opositora de descartar as preliminares por maioria simples, liberada de obter o quórum de dois terços para produzir seus resultados almejados. Apresentados tais destaques em plenário, eles foram rejeitados sumariamente em uma única votação. A decisão de ignorar os outros três

<sup>202</sup> CARDOZO, op. cit., p. 138-139.

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> CARDOZO, op. cit., p. 143.



itens preliminares ao mérito, apresentados pela defesa, tem causa e implica admitir casuísmos danosos não somente a este processo, mas a governadores, prefeitos e gestores que lidam com a legislação e suas obrigações a elas relacionadas, alerta Cardozo.<sup>205</sup>

O TCU mudou a interpretação e as próprias regras para embasar a acusação e a acusação trouxe para dentro do processo a análise das contas da presidenta da República referentes a 2015, pelo TCU, sem passar pelo crivo do Congresso. No processo, a análise do TCU ficou posicionada acima da avaliação constitucional a ser conduzida pelo Congresso. É de suma a gravidade. O TCU, um órgão administrativo, muda o entendimento e portanto as regras até então adotadas para todos os governos anteriores e o não cumprimento dessas novas interpretações passam a ser crime de responsabilidade da presidenta, sem passar pelo crivo do Congresso Nacional. É uma questão prejudicial. Cardozo observa a análise do Congresso Nacional sobre os novos entendimentos do TCU é primordial e necessária, já que mudanças seletivas de análises pelo órgão ferem a jurisprudência do STF. A denúncia é improcedente, portanto, caracteriza-se como preliminar à análise do seu mérito. A competência de julgamento de contas é do Congresso Nacional. Cardozo conclui que admitir tal denuncia ao processo por crime de responsabilidade em supostas violações à Lei Orçamentária e à contratação ilegal de operações de crédito no exercício de 2015, enquanto se ainda se processava no TCU a análise técnica das contas desse exercício configura grave violação do Poder Legislativo ao devido processo constitucional. A tentativa de usar a rejeição pelo TCU das contas do Governo de 2014 foi refutada na Câmara, pelo seu presidente:

Quanto aos crimes eventualmente praticados pela DENUNCIADA contra a lei orçamentária, sobre os quais os DENUNCIANTES fazem remissão reiterada ao recente julgamento das contas de 2014 do governo pelo Tribunal de Contas da União, é de se notar que a decisão acerca da aprovação ou não dessas contas cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhê-lo ou rejeitá-lo.<sup>206</sup> (Grifos do autor)

A competência para o julgamento de contas é do Congresso Nacional. Transferi-la ao TCU, em manobra de ocasião para sustentar a tese de crime de responsabilidade, para Cardozo, é

De fato, é flagrante esta violação quando se admite que se dê processamento a uma denúncia por crime de responsabilidade que tem por *causa petendi*

---

<sup>205</sup> Idem, p. 177-203.

<sup>206</sup> Ibidem.

(causa de pedir) violações orçamentárias que ainda serão submetidas ao Congresso Nacional no processo de prestação anual de contas.<sup>207</sup>

Ao tratar da exceção de suspeição do relator da Comissão Especial, senador Antônio Anastasia, Cardozo defende sua adequação ao julgamento das questões preliminares. A exceção por suspeição está prevista nos artigos 396-A e 95 do Código de Processo Penal. As senadoras Gleisi Hoffmann e Vanessa Grazziotin apresentaram questão de ordem pela suspeição do relator, quadro destacado do PSDB, o mesmo partido que contratou o instrumento da denúncia de uma das autoras Janaina Paschoal. Do mesmo partido de outro autor, Miguel Reale Jr. Cardozo destaca que ao rejeitar o destaque, feriu-se o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal em seu art. 15, III, que versa sobre a primazia de garantir imparcialidade na apreciação dos processos, ao que se soma o art. 36 da Lei n. 1.079/1950:

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador:

- a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;
- b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.<sup>208</sup>

Bastaria ao presidente do STF apenas o exercício da memória para aceitar a suspeição de um membro notório do PSDB como relator da Comissão Especial. Em seu pronunciamento na condição de advogado de defesa na sessão destinada explanação dos argumentos de ambas as partes, em 30 de agosto de 2016, Cardozo reconstitui os precedentes envolvendo o PSDB: no momento seguinte à divulgação dos resultados que elegeram Dilma Rousseff, lideranças do partido se pronunciaram primeiro desqualificando seus eleitores, especialmente do Nordeste, que teriam sido comprados com o Bolsa Família. Questionou o resultado alegando possibilidade de fraude e pediram auditoria. Operaram pela impugnação das contas de campanha que foram impugnadas, naquele momento ainda sob apuração. Do fracasso em tentar deslegitimar o resultado eleitoral à construção de um impeachment foi uma escalada que associou PMDB e PSDB em um acordo para sangrar o governo que insistia em

---

<sup>207</sup> Idem, p. 197-198.

<sup>208</sup> CARDOZO, op. cit., p. 200-201

não interferir nas investigações da Lava Jato e nas ações da Polícia Federal e não cedeu às chantagens de Eduardo Cunha.<sup>209</sup>

Consumada a rejeição das questões preliminares, resta à defesa apresentar contraditório ao libelo acusatório a respeito do mérito da denúncia. A primeira denúncia se baseou nas contas de 2014, rejeitadas pelo TCU, mas que perdeu eficácia por não terem passado pela análise e deliberação do Congresso Nacional, como exige a CF e as leis subsidiárias em uníssono. Sobrepõe a esse fato o artigo 86, § 4º da Constituição – um Presidente da República não pode ser responsabilizado por atos anteriores ao seu mandato. E o mandato o novo: 2015-2018. A denúncia teria que situar-se portanto em 2015. Os denunciantes fizeram um aditamento, retiraram o primeiro item, para enfim apresentar uma peça idêntica ao pedido original, acrescido de duas denúncias relativas a 2015. O arbítrio se eleva a mais uma nível. Eduardo Cunha, depois de admitir em despacho que não poderia aceitar a denúncia das pedaladas fiscais de 2014 porque, além de referir-se a mandato anterior, ainda que o TCU tivesse rejeitado as contas, elas não tinham sido ainda apreciadas pelo CN. Nesse momento, novamente vem do TCU, duas novas imputações originadas de parecer de procurador, que sequer tinham sido apreciadas pelo próprio tribunal. A denúncia é aceita, corre o processo. Para Cardozo, está configurado desvio de poder.<sup>210</sup>

Desvio de poder ou desvio de finalidade tem origem na jurisprudência francesa e está consagrado universalmente e incorporado ao direito positivo de diversos países<sup>211</sup>. É “uma modalidade de abuso em que o agente busca alcançar fim diverso daquele que a lei lhe permitiu”<sup>212</sup>. E corresponde a um vício jurídico produzido por um comportamento ilícito que contamina o ato jurídico estatal por ele concluído. Ocorre quando o agente afasta-se do interesse público e desvia seu poder em conduta ilegítima. E ao ocorrer o desvio de poder afirma-se como um vício que “fulmina os atos jurídicos praticados por autoridades públicas”. Cardozo observa que, atualmente, o desvio de poder pode afetar atos administrativos, judiciais e legislativos podendo tal ilícito recair, portanto, a autoridades dos três poderes de

---

<sup>209</sup> SENADO FEDERAL, op. cit., p. 489- 497. Advogados de Acusação e de Defesa. Advogado José Eduardo Cardozo. 30 agos. 2016.

<sup>210</sup> SENADO FEDERAL, op. cit., p. 491. Advogados de Acusação e de Defesa. Advogado José Eduardo Cardozo. 30 ago. 2016

<sup>211</sup> CASSAGNE, 2009 apud CARDOZO, 2016, p. 561.

<sup>212</sup> CARVALHO FILHO, 2013, p. 49 apud CARDOZO, 2016, p. 561.

Estado. Ao citar Celso Bandeira de Mello, Cardozo esclarece que afirmado o desvio de poder, quando o agente incorre a um ato de sua competência para atingir finalidade alheia à natureza do ato utilizado, ocorre a invalidade, esta decorrente de “um mau uso da competência” conferida a esse agente, em especial, na visão consagrada de juristas, com o objetivo de alcançar uma finalidade pessoal, diversa do interesse público. Vingança, prejuízo a um inimigo pessoal ou adversário político, divergências ideológicas estão entre as motivações implicadas em desvio de poder.<sup>213</sup>

Confirmado o desvio de poder, o ato que dele resulta é inválido, não pode ser corrigido em si mesmo, tampouco sanado. Não há portanto possibilidade de convalidação admitida em direito, a desvios de poder. Pois trata-se de ações em desvio de poder que reside nas intenções do agente e não há meios para se corrigir intenções<sup>214</sup>. Essa também é uma condição que dificulta a obtenção de provas de desvios de poder. Todavia, segundo Cardozo, há denunciadores de sua ocorrência, mormente apurados por um conjunto de fatos e circunstâncias dos quais se pode extrair convicção da intenção desviada. A seguir, para colaborar na correta definição e abrangência de desvio de poder, vale destacar:

- Uma atuação em desvio de poder de macular um processo como um todo, pois apenas um ato jurídico pode incidir sobre um conjunto de atos encadeados em perspectiva lógica, portanto, sua totalidade;
- Um desvio de poder que possa confluir para que diferentes autoridades incidam e integrem o desvio e sua conseqüente invalidade, já que a finalidade ilegítima ou imoral, no dizer de Cardozo, funciona como fio condutor do processo;
- Desvio de poder operados em processos de impeachment, qualificados como jurídicos, ainda que incidam sobre ele elementos políticos, são em quaisquer modalidades produtores de invalidade insanável;
- É mister não confundir desvio de poder com meras inimizades, contrariedades, divergências acaloradas. Trata-se de confundir tal estado de coisas com a utilização ilegítima de competências para afastar-se do mérito e do dever público.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> CARDOZO, op. cit., p. 561-563.

<sup>214</sup> DI PIERO, 2003 apud CARDOZO, 2016. p. 563.

<sup>215</sup> CARDOZO, op. cit., p. 564-568.

A matéria foi levada ao STF por partidos políticos mas não recebeu julgamento definitivo do mérito. Cardozo observa que concorrem para o prejuízo da análise pelo STF, teses que defendem que denúncias de desvio de poder no âmbito de um processo de impeachment devem ser analisadas pelo próprio Legislativo, a casa Julgadora, e não pelo Poder Judiciário, concedendo também ao tema o tratamento assuntos *interna corporis*. Eduardo Cunha forneceu ele mesmo, publica reiteradamente, indícios e provas de ter atuado em desvio de poder no processo de impeachment de Dilma Rousseff, tal como bem expressa a cronologia antes exposta nesta pesquisa.

A tese do julgamento pelo “conjunto da obra”, expressa na sessão de admissibilidade pelo plenário da Câmara, foi reivindicada sistematicamente no transcorrer dos fatos. Os réus do conjunto da obra são Dilma e o seu partido, o PT. Cardozo insiste que impeachment por crime de responsabilidade no presidencialismo exige objeto material, ainda que o elemento político opere sobre os fatos ilícitos. O objeto da denúncia a ser julgado pelo Senado está delineado em três decretos de abertura de crédito suplementar e atrasos nas operações de crédito do Plano Safra, as chamadas pedaladas fiscais. Duas ações praticadas por todos os governos anteriores, Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva, sem que se configurasse crime. No Roteiro para a Sessão de Julgamento, acordo entre o presidente do Supremo Tribunal Federal e líderes parlamentares, Lewandowski, em função das repetidas mudanças no objeto da denúncia, registra:

Antes da votação, o Presidente formulará o quesito que deverá ser objeto de julgamento por parte dos Senadores:

“Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à **tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional**, que lhe são imputados e deve ser condenada à perda do seu cargo, ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo oito anos?”<sup>216</sup>

Na sessão plenária de 30 de agosto de 2016, comandada por Lewandowski e dedicada aos advogados de defesa e de acusação, José Eduardo Cardozo discorre sobre o mérito da denúncia e sua impropriedade. A respeito da abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso e sem indicação de recursos correspondentes, Cardozo confirma o

---

<sup>216</sup> SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO. Roteiro para a Sessão de Julgamento. 17 ago. 2016.

normativo constitucional de vedação, na Seção II da CF que trata dos Orçamentos, art.167, inciso V:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Cardozo argumenta, todavia, que é justamente por haver tal proibição na CF que a Lei Orçamentária Anual, em geral no seu art. 4º, autoriza a abertura de créditos se estiverem compatíveis com a meta fiscal. E ressalta: meta, não limite. E a meta é anual. Os decretos citados datavam de 2015 e corria o ano de 2015, como a meta fiscal, anual, teria sido afetada? O relator afirmou então tratar-se de limite fiscal. Cardozo insiste: compatibilizar créditos com a meta fiscal e operar limites são conceitos diversos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigência desde o ano 2000, esclarece o procedimento em seu art. 9º. Os decretos de créditos suplementares podem ser editados se houver compatibilização com a meta fiscal por meio de decretos de contingenciamento como foi feito. Dessa forma, o aumento de gasto produzido pelos créditos suplementares não tem efeito sobre a meta fiscal. Essa avaliação é feita há mais de uma década por meio de pareceres técnicos em despachos burocráticos para a Presidência da República, e assim foi feito para a presidenta Dilma, conforme consta dos autos do processo. A defesa traz o registro da Perícia<sup>217</sup> realizada para amparar os trabalhos da Comissão Especial: “A Presidenta não foi avisada de que efetivamente havia uma ofensa à meta. Ao contrário. Ela foi avisada de que não feriria”. Eis a prova de que não houve dolo. Sem dolo, não há mérito na denúncia.<sup>218</sup>

É o TCU que irá fornecer ao relator nova tese em desfavor da presidente. O procurador do Ministério Público Federal junto ao TCU, Julio Marcelo de Oliveira, elabora uma representação em parceria com um auditor do TCU, Antônio Carlos Costa D’Ávila, e, absolutamente fora das regras do Tribunal e da lisura de qualquer processo, depois de pronta, encaminha para providências desse mesmo auditor. O auditor autor seria o auditor a auditar. É desse ardil que surge a nova imputação, de que Dilma teria afrontado não mais a meta fiscal, mas a meta orçamentária, inovação absoluta jamais mencionada e uma excrescência

---

<sup>217</sup> SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO. Laudo Pericial da Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016. Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 12, (DRC n. 1, de 2015, na origem).

<sup>218</sup> SENADO FEDERAL, op. cit., p. 493. Advogados de Acusação e de Defesa. Advogado José Eduardo Cardozo. 30 ago. 2016.

irrealizável. A própria CF admite a inclusão de créditos ao Orçamento Anual no último quadrimestre, no seu art. 167, § 2º. Se assim não fosse, não existiria a rubrica de restos a pagar. O relator Anastasia, entretanto, incluiu a tese do procurador e do auditor em seu relatório, uma tese “construída a posteriori, por um procurador suspeito e por um auditor mais suspeito ainda, com a devida vênia, de uma meta que foi construída no mundo das ideias e que não implicou gasto algum”, afirma Cardozo. E ambos foram arrolados como testemunhas à acusação. Julio Marcelo era ativo o militante anti-Dilma nas redes sociais. O auditor Costa D’Ávila confessa: “Eu ajudei o Dr. Júlio Marcelo a fazer a representação”. Questão de ordem da defesa pediu a suspeição da testemunha. O presidente do STF atendeu parcialmente e Julio Marcelo foi ouvido na condição de informante<sup>219</sup>. O artil das pedaladas fiscais foi assim mantido no julgamento.<sup>220</sup>

Do mérito da imputação de operações de crédito ilegais junto a instituições financeiras relativas ao Plano Safra, a acusação trata como operações de crédito as subvenções orientadas por lei. Cardozo denuncia a manobra e retoma o conceito. Operações de crédito são realizadas por meio de contrato, um acordo de vontades, e tem seu conceito definido pela Lei n. 8.666, de 1993, em seu art. 2º. O Plano Safra é regido por lei específica, a de n. 8.171, de 1991. A defesa adverte que os atrasos nos repasses relacionados às subvenções da União ao Banco do Brasil, não poderiam em nenhuma hipótese configurar contrato. O mesmo procurador Julio Marcelo, pelo TCU, mudou o entendimento corrente há décadas e deu nova interpretação, subvenção entendida como operação de crédito, e a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, criminalizando os repasses realizados pelo governo Dilma. E se eram operações de crédito, quais seriam os prazos determinados? Novamente o procurador Julio Marcelo socorre o relator e o senador Anastasia incluí uma nova acusação que não constava na DEN. 1/2016, resultado da votação de admissibilidade na Câmara. O relator afirma que o prazo de pagamento das subvenções, de todas que estavam em aberto desde 2008, portanto, mesmo aqueles remanescentes antes dos seus dois mandatos, deveriam ter sido quitadas em 1º de janeiro de 2015, no ato da posse. A análise das contas de 2009 pelo TCU, traziam a mesma

---

<sup>219</sup> Ver em <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2016/08/procurador-julio-marcelo-depoe-na-condicao-de-informante>

<sup>220</sup> SENADO FEDERAL, op. cit., p. 494. Advogados de Acusação e de Defesa. Advogado José Eduardo Cardozo. 30 ago. 2016.

subvenção e não constituírem afronta legal. Mas as subvenções pagas em 2015 com quatro meses de atraso por Dilma sim.<sup>221</sup>

Ao demonstrar a retroatividade do procedimento, Cardozo mais uma vez expõe o arbítrio. “Todas as decisões do Tribunal de Contas da União foram retroativamente aplicadas nesse caso, seja para os decretos, seja para as pedaladas”. A defesa rememora que é a segunda vez que Dilma Rousseff é julgada em tribunal de exceção, por militares durante a ditadura e agora por senadores eleitos sob o manto da democracia. Tal como no processo contra Dilma impetrado pela ditadura, com o passar do tempo ninguém se lembrará do objeto da acusação, mas de suas consequências, na primeira a prisão, na segunda a perda de mandato por crimes que não cometeu, por crimes que jamais existiram. Em nome da inocência de Dilma, Cardozo conclui sua defesa com um pedido de desculpas à presidenta, assim como os ministros da Justiça fizeram aos anistiados políticos: “Desculpe-me, Dilma Rousseff, pelo que a ditadura lhe fez e pelo que a nossa democracia também lhe fez.”<sup>222</sup>

Em 29 de agosto de 2016, Dilma prestaria seu depoimento no Senado Federal como Órgão Judiciário, assim constituído por uma lei de 1950, de mais de seis décadas.

### **O pronunciamento de Dilma Rousseff em sua defesa**

A presidenta da República fala aos senadores-juizes no dia 29 de agosto de 2016, com a tribuna repleta e na presença do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, acompanhado por lideranças políticas e personalidades. Em seu pronunciamento, afirma que não esperem dela o silêncio dos covardes. Enfrentaria o arbítrio daqueles que atentam contra a democracia e o Estado de Direito, no passado alçado pelas armas, e naquele momento, por retórica jurídicas. Não se trata de defender seu mandato por vaidade ou apego ao poder, mas por princípios e utopias a conquistar. Para Dilma, o momento é de ruptura democrática e ocorre por meio da violência moral e de frágeis pretextos constitucionais para garantir aparência de legitimidade ao governo interino de Michel Temer que, consumado seu impeachment, assume o governo

---

<sup>221</sup> Idem, p. 495

<sup>222</sup> SENADO FEDERAL, op. cit., p. 497. Advogados de Acusação e de Defesa. Advogado José Eduardo Cardozo. 30 ago. 2016



do país, sem o amparo das urnas. A CF como instrumento de subjugar o mundo dos fatos ao mundo das aparências.<sup>223</sup>

Dilma destaca que as acusações formuladas contra ela, motivadas pelo autor da representação junto ao TCU, reconhecidamente suspeito, confirma a trama e o vício de parcialidade inescapáveis na construção das teses a ela imputadas, com o objetivo de derrubar por impeachment sem crime de responsabilidade, um governo legítimo. É um golpe também na Constituição, que se consumado, resultará na eleição indireta de um usurpador. Um governo interino sem mulheres, sem negros, em profundo desprezo ao programa escolhido nas urnas quando ela foi eleita por 54 milhões de votos. O conjunto da obra de seu governo é posto no banco dos réus enquanto são cotidianas as ameaças a direitos. Já era público o empenho do governo ilegítimo para viabilizar o teto de gastos, que congelaria por vinte anos os gastos com saúde e educação. A pauta do impeachment foi o tema central do país desde a sua reeleição, agravando o quadro econômico já muito afetado, fazendo com que o risco político passasse a ser elemento de retração de investimentos e aprofundamento da crise econômica. Segundo Dilma, a tentativa de reequilibrar as contas em 2015 encontrou forte resistência na CD, comandada por Eduardo Cunha. Discorre sobre as pautas-bombas, que paralisaram o governo e projetos importantes do Executivo rejeitados. Dilma relembra que as comissões permanentes da Câmara, indispensáveis para a aprovação de matérias que atuavam positivamente sobre o cenário fiscal e sobre a superação da crise, só começaram a funcionar em 2016, em 5 de maio, apenas uma semana antes do processo de impeachment avançar na Comissão Especial do Senado. As forças de oposição agiram alinhadas a forças políticas que queriam paralisar as investigações sobre corrupção.<sup>224</sup>

Dilma, que havia assegurado autonomia do Ministério Público, nomeando o PGR o primeiro da lista indicada por seus pares na instituição, que não permitiu interferência na ação da Polícia Federal, seria julgada por crimes que não cometeu antes que Eduardo Cunha fosse a julgamento pelos gravíssimos ilícitos apurados e sobre os quais ainda respondia, tendo tempo e apoio de seus pares para liderar “tramas e ardis” que alavancaram seu processo. Dilma destaca que não se trata de ironia da história. É ação deliberada de forças políticas que conduziram o golpe parlamentar com a cumplicidade do silêncio de alguns e o apoio de

---

<sup>223</sup> Idem, p. 373-374. Dilma Rousseff. Depoimento da Presidente da República. 29 ago. 2016.

<sup>224</sup> SENADO FEDERAL, op. cit., p. 373-374. Dilma Rousseff. Depoimento da Presidente da República. 29 ago. 2016.

setores da grande mídia do país, em um processo “marcado, do início ao fim, por um clamoroso desvio de poder”. A tese de legitimidade do processo por força do cumprimento do rito e dos prazos tampouco se sustentaria numa condenação injusta no mérito, desviado do devido processo legal. “A forma existirá apenas para dar aparência de legitimidade ao que é ilegítimo na essência”. Dilma ressalta que junto a ela, no banco dos réus, novamente está a democracia. Na primeira vez, um tribunal de exceção fardado a condenou,

Na luta contra a ditadura, recebi, no meu corpo, as marcas da tortura. Amarguei, por anos, o sofrimento da prisão. Vi companheiros e companheiras sendo violentados e até assassinados. Na época, eu era muito jovem. Tinha muito a esperar da vida. Tinha medo da morte, das sequelas da tortura no meu corpo e na minha alma, mas não cedi. Resisti. Resisti à tempestade de terror que começava a me engolir, na escuridão dos tempos amargos em que o País vivia. Não mudei de lado. Apesar de receber o peso da injustiça nos meus ombros, continuei lutando pela democracia. Dediquei todos esses anos da minha vida à luta por uma sociedade sem ódios e intolerância. Lutei por uma sociedade livre de preconceitos e de discriminações. Lutei por uma sociedade onde não houvesse miséria ou excluídos. Lutei por um Brasil soberano, mais igual e onde houvesse justiça. Disso tenho orgulho. Quem acredita luta.

Em 2016, ela não teme mais a própria morte. Em 2016, sem prisão e sem tortura, tem seus julgadores assentados pelo mesmo voto popular que a elevou a primeira mulher presidente da República do Brasil e nesse momento teme somente a morte da democracia. Em 31 de agosto de 2016, a sentença pelo impedimento é assinada pelo ministro Ricardo Lewandowski, presidente do STF e do Processo de Impeachment da

Presidenta da República Dilma Vana Rousseff, por cometer crimes de responsabilidade em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 5 e 6, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

Dilma é condenada a perda de mandato. Os senadores em maioria, 61 votos a favor da condenação e 20 votos contrários, realizaram mais um escrutínio, surpreendente e inusitado, orientando a votação em duas etapas: a primeira a deliberar sobre sua culpabilidade e uma segunda sobre a inabilitação ao exercício de cargo público. Assim, em votação subsequente, os senadores são chamados a decidir sobre a pena de inabilitação para o exercício de cargo público e o resultado não atinge dois terços dos votos constitucionalmente necessários para afastá-la de cargos públicos por oito anos. Foram 42 votos pela inabilitação, 36 contrários e três abstenções. Dezenove senadores que lhe tiraram o mandato presidencial não assumiram a

responsabilidade de banir Dilma Rousseff da vida pública. A presidente era, a um só tempo, culpada e inocente.

Golpe institucional está consumado. Os parlamentares tinham os instrumentos para paralisar o Governo e assim o fizeram. Os parlamentares tinham os instrumentos para elevar a crise aos caos e assim o fizeram. Os órgãos de controle interno da CD e do SF tinham os instrumentos para conter os desvios de poder. Em delituosa omissão, os órgão de controle interno ficaram inertes ao arcabouço normativo da ética e do decoro parlamentar, em atitude apenas reativa às decisões da Justiça.

### **Um golpe a serviço do desmonte do Estado e das Políticas Públicas: a quebra de direitos como programa de governo**

O professor André Singer, assim como Chaui e Boito, entende que a análise mais adequada do quadro político dessa quadra histórica deve partir do ângulo de classes. O governo de Michel Temer, naquele momento interino, traz à público um programa notadamente neoliberal. E ressalta, um sistema responsável pela quebra dos países do sul da Europa. Com um pouco mais de um mês de interinidade, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, anunciava uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para conter os gastos públicos por 20 anos, limitado apenas a reajustes pela inflação. Em outras palavras, tornaria constitucional entraves ao investimento social, um golpe de morte aos princípios que deram sentido ao termo Constituição Cidadã, expressão batizada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães e utilizado comumente para qualificar os avanços da CF de 1988. Singer explica que o Estado estará restrito a investir em direitos, mesmo que a receita cresça. Portanto, um congelamento de direitos que compromete o futuro e, articulado com a falta de investimentos, destruiria também os pilares já erguidos<sup>225</sup>. Uma excrescência que não se conhece paralelo constitucional em lugar algum.

A essa medida de radicalidade extrema, soma-se a intenção de levar ao Congresso Nacional a instituição da idade mínima para aposentadoria, proposta parada no Legislativo há vinte anos. Em 1998, FHC fez diversas tentativas de aprová-la, mas a CD rechaçou a medida por apenas um voto. Singer registra que Temer é ainda mais radical do que FHC ao tentar

---

<sup>225</sup> SINGER, A. Por uma frente ampla, democrática, e republicana. In JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 195-202.

abranger não apenas os novos trabalhadores que serão inseridos no sistema previdenciário, mas também aqueles que já estão no mercado de trabalho, ignorando que o traço comum entre os trabalhadores de baixa renda é justamente que desde muito cedo já trabalham. Um instrumento de forte incremento da desigualdade, portanto.<sup>226</sup>

Não bastasse, o governo interino anuncia a intenção de desvincular a seguridade social dos índices de reajuste praticados sobre o salário mínimo. O impacto atingiria cerca de trinta milhões de beneficiados entre aposentados, do seguro-desemprego e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que tem assegurado pelo menos a referência do salário mínimo. O professor desvela a amplitude de tal medida: “São direitos da base da pirâmide que equivalem, em valor, a dez vezes o Bolsa Família”. E esclarece que a desvinculação, na prática, remete o tema do piso de benefícios sociais à decisão administrativa do Ministério da Fazenda, uma questão de amplo impacto social negativo à mercê do ajuste fiscal, como era tratado nos governos militares.<sup>227</sup>

Além dos direitos previdenciários, constam das intenções do governo Temer a flexibilização das leis trabalhistas pela qual as negociações entre empregados e empregados no âmbito dos acordos coletivos prevaleceriam sobre a legislação, a Consolidação da Leis do Trabalho (CLT). O tema também é pauta antiga do Congresso, chegou a ser incluída em sessão plenária e retirada. E por fim, Singer alerta, as privatizações. Estão citadas e no foco de setores privados, empresas públicas de sociedade de economia mista tais como os Correios, a Casa da Moeda, a Petrobras em fatias, e a Eletrobras. Todos setores estratégicos. Singer registra que o lulismo garantiu pleno emprego e expressivo aumento de renda, sendo a valorização real do salário mínimo, o principal vetor de distribuição de renda no Brasil, entre outros benefícios de largo alcance social. O golpe parlamentar é contra direitos, conquistados por lutas de décadas. Para Singer, “o lulismo não terminou, mas está sofrendo uma enorme derrota”.<sup>228</sup>

O programa econômico do golpe havia sido levado ao crivo eleitoral, de forma muito mais superficial e dissimulada, e ainda assim foi refutado pelas urnas por quatro eleições consecutivas. O golpe é neoliberal e foi operado nos meandros da fratura estrutural do sistema

---

<sup>226</sup> Ibidem.

<sup>227</sup> Ibidem.

<sup>228</sup> SINGER, op. cit., 2016.

legislativo e conduzido uma autocracia parlamentar organizada em torno do autoritarismo estrutural presente na sociedade brasileira, como adverte Chaui.

### **A falha estrutural do sistema político**

Para o professor Luis Felipe Miguel, o Golpe de 2016 está indelevelmente marcado por uma fratura na experiência democrática que teve seu início em 1985, ano em que se considera o fim da ditadura militar. Miguel destaca que a CF de 1988 vinha garantindo, ainda que com limitações e contradições, a vigência de preceitos mínimos da democracia liberal: o voto popular como meio para se alcançar poder político e o império da lei. O processo ilegal conduzido pelo Poder Legislativo e a consequente deposição da presidenta Dilma Rousseff demonstra que os institutos mínimos do regime deixaram de operar. Ao sistema político do país não se pode mais atribuir o título de “democracia”.<sup>229</sup>

O professor reconhece que o conceito de democracia sempre esteve em disputa. A esquerda quer superar seus limites, exigindo um regime no qual a igualdade política da população possa ser plena, com possibilidade de acesso efetivo à ação política, e vinculado a melhores condições materiais de vida. A esquerda reage ao “insulamento de práticas democráticas”, reservadas a espaços sociais restritos e privilegiados e desafia hierarquias nos espaços públicos e privados que comprometem a democracia. Os conservadores defendem os limites como inevitáveis e necessários. A tomam como um procedimento para legitimar pelo voto popular a autoridade política. Ao discorrer sobre a diversidade de concepções sobre o modelo democrático, assim como faz Moisés, traz o conceito de Joseph Schumpeter, para quem a democracia é ritual de significado único de obter consentimento dos governados e assim reduzir os “custos da dominação”. Mesmo restrita ao consentimento dos governados por meio do voto, esse ponto de partida mínimo que a democracia exige foi violado com a deposição de Dilma, sem que se provasse crime de responsabilidade, indubitavelmente identificado e tipificado. Uma afronta às regras estabelecidas que, nas palavras de Miguel

marcou a ruptura do entendimento de que o voto é o único meio legítimo de alcançar o poder. Foi violado um dos requisitos básicos que um autor liberal, Robert Dahl, apresentou para a democracia eleitoral: o princípio da

---

<sup>229</sup> MIGUEL, L.F. A democracia na encruzilhada. In JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (org.). *Por que gritamos golpe*: para entender o impeachment e a crise. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 39-51.

*intercambialidade*, que, na prática, significa que nenhum grupo ou indivíduo tem poder de veto sobre a maioria gerada nas urnas.<sup>230</sup>

Luis Felipe Miguel constata que a democracia no Brasil, mesmo em seus limites e aquém dos seus ideais, incomoda às classes dominantes. E destaca que o PT tinha ciência dos limites desse arranjo institucional, tendo sido cuidadoso em não afrontar grupos mais poderosos, segundo ele, buscando acomodá-los ao projeto de poder petista e por isso teria loteado o Estado brasileiro, mantido lucros ascendentes do capital financeiro, concedido recursos dos bancos estatais às grandes corporações para grandes obras, privilegiando os capitalistas. Teria também agido para desmobilizar os movimentos sociais para evitar pressão sobre esses aliados. Essa chamada conciliação petista teria se adaptado ao *modus operandi* da política tradicional, pautado pelo aparelhamento do Estado e corrupção. Miguel observa que os governos petistas reforçaram os aparatos de controle do Estado, mas a ascensão de grupo fortemente ideológico de promotores e juizes, em parceria com a grande mídia, estruturou um cenário para a criminalização do partido, dos seus membros em particular, e da esquerda em geral.<sup>231</sup>

Ao analisar a experiência petista, Miguel esclarece a impropriedade de apenas rechaçar a conciliação de classes, e defende a importância de considerar sua contradição pois se mantém algum equilíbrio, aos mesmo tempo impede transformações estruturais. Mesmo avançando em programas importantes, o PT frustrou sua base que ansiava por mudanças mais profundas. Miguel questiona a validade de se recusar a conciliação de classes o que levaria a uma guerra de classes a ser travada pelas forças sociais em condições inexoravelmente desiguais, a desfavorável correlação de forças, sobre a qual Gramsci havia se debruçado. Destaca que a força e os limites do lulismo tem sua fonte no pragmatismo, um forte sentido de possibilidade e por isso a experiência petista não poderia ser descartada, mas analisada para que sirva de impulso para novas estratégias.<sup>232</sup>

Voltando ao tema da conciliação de classes, Miguel analisa as razões que levaram a revolta das elites contra o PT, mesmo ante todo o esforço dos governos petistas em manter o equilíbrio. O autor destaca que o limite ultrapassado pode ter sido a acomodação realizada

---

<sup>230</sup> MIGUEL, op. cit., 2017.

<sup>231</sup> Ibidem,

<sup>232</sup> MIGUEL, op. cit., 2016.

tanto de de lideranças e de sua base ocupando postos na estrutura de poder do Estado, como por meio das políticas públicas em defesa dos mais pobres. Para o professor, a tolerância das classes dominantes brasileiras à democracia formal está limitada à concessão do sufrágio universal. As classes populares tomando lugar no centro decisório constituiu um “motivo de escândalo”. Para ele, são dois componentes de insatisfação com os governos petistas que participam do processo de ruptura. Um material e outro simbólico. O material reside na redução da miséria e portanto a redução da vulnerabilidade social da população, o que fere o domínio sobre grandes contingentes. O simbólico reside na forte indicação de que o PT ameaça hierarquias seculares, ampliando a presença, a vocalização de direitos de grupos historicamente relegados a posição subalterna. As “mulheres, as lésbicas, os gays e os travestis, as populações negras, as periferias”, apoiadas por políticas de governo, questionaram a exclusão nos espaços antes reservados à classe dominante, e mais, reagiram à violência estrutural naturalizada por essa mesma elite. Para Miguel, as elites privilegiadas se sentiram ameaçadas em sua sensação naturalizada por séculos, de superioridade social.<sup>233</sup>

Miguel constata que o golpe político foi desferido a jato, mas foi preparado por anos, em uma atuação constante de deslegitimação dos governos eleitos, amplificada pela mídia, por institutos privados que articularam a disputa ideológica, que serviu aos movimentos de rua que para o professor, nada tinham de espontâneo, depois devidamente comprovado, financiados e treinados por fundações estadunidenses. O aparelho de Estado, definido por Miguel como programado para resistir a mudanças, em situação de perda de poder, desloca o poder de veto para um dos seus componentes, no caso brasileiro, em 2016, o poder de veto à Dilma foi exercido pelo Poder Legislativo. As eleições, não é raro, dissolve os riscos à elite, uma vez que guarda a sensação, a cada novo pleito, que o mandato popular alcança em si o poder e assim todos os problemas estariam superados. A realidade comprova o oposto.<sup>234</sup>

Do ponto de vista simbólico, prossegue Miguel, o voto universal deslegitima outras formas de luta e de pressão mais ofensivas e eficazes. E a democracia, intrinsecamente relacionada a determinadas instituições, consolida uma forma de dominação, pois relações democráticas são relações de poder que se recriam continuamente. As democracias podem se pautar tanto por tecnologias da cidadania, constituída atributos de direitos e de regulação da

---

<sup>233</sup> Ibidem.

<sup>234</sup> MIGUEL, op. cit., 2016.

intervenção, como por impor constrangimentos e bloqueios à ação política. Ele defende que o caminho urgente e necessário é expandir a luta extrainstitucional. Por fim, Miguel alerta: o Estado capitalista não é neutro, nem sua lei, nem seus aparelhos.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Ibidem.



## CONCLUSÃO

*O neofascismo é uma reação, não uma regressão.*

Judith Butler

Combati a tentativa de nivelar, combati o nivelamento que era o ideal no meu tempo. O nivelamento era apresentado, com tanta audácia, com tanto entusiasmo, com tanto calor, que me vi forçado a reagir com o mesmo ardor pela separação, pelo abismo. Não que seja necessário para homens superiores existir uma humanidade de pigmeus. Meu caro, propus sempre a igualdade dos iguais e a desigualdade dos desiguais. Os afins devem procurar-se entre si; os grandes são raros, sempre raros, mas a liberdade criadora poderá aumentar o número desses raros. Os mediócrs, o membro do rebanho, necessita de uma moral de rebanho.<sup>236</sup>

Friedrich Nietzsche (1844-1900)

Entre os dias 15 de maio e 31 de agosto de 2016, o Congresso Nacional foi o cenário e os parlamentares os protagonistas do processo contra Dilma Rousseff e que concluiu pela perda do mandato presidencial. A desestabilização do governo precede a denúncia feita por encomenda. O Golpe Parlamentar de 2016 foi precedido por um estado de golpe contra Dilma, conduzido pelo presidente da Câmara dos Deputados que, utilizando das prerrogativas do cargo, consagrou 2015 o ano das pautas-bombas contra o governo, uma crise política que alimentou a crise econômica que assolava o país. A vasta gama de poderes concentrados nas atribuições do presidente da Câmara contribuiu de forma decisiva para o desfecho. Aliado ao partido derrotado nas urnas em 2014, ambos os partidos guardavam o traço comum de ter entre os seus membros deputados e senadores acuados pela Justiça por denúncias de corrupção. Nesse contexto, uniram-se em torno das prerrogativas constitucionais de fiscalização e controle sobre o Executivo para formular interpretação de crime de responsabilidade pela presidenta. Em estado permanente de desvio de poder, tecnicamente amparados pelo Tribunal de Contas da União, órgão de apoio do Legislativo para o exercício de fiscalização do sobre o governo, também desviado de sua finalidade, parlamentares transformaram interpretações em provas, com o uso de dispositivos legais de forma ilegítima.

A maioria parlamentar que garantiu os votos necessários à impugnação de Dilma, conformou-se no esteio do autoritarismo e em torno de uma estratégia de retorno ao neoliberalismo radical, derrotado nas urnas em 2014. O Congresso Nacional reflete a estrutura

---

<sup>236</sup> NIETZSCHE, Friedrich. *A genealogia da moral*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 21.

autoritária da sociedade. Nesse sentido, a autocracia parlamentar se mostrou sistêmica e hegemônica contra às garantias da CF e alinhadas em destruir as competências do Estado e suas políticas públicas correlatas aos direitos consagrados Carta. O modelo neoliberal, superado em democracias sólidas por derrubaram economias igualmente fortes, está consolidado no escopo legal vigente, seja nos dispositivos constitucionais voltados ao orçamento e fiscalização do governo, seja nas normas conexas de regulamentação, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal dos anos 1990. Austeridade, controle e corte de custeio e investimentos, guerra a direitos sociais encerram prioridades previstas em lei que alcançam as maiorias conservadoras.

Passado mais de meio século do Golpe Militar de 1964, os promotores do Golpe Parlamentar de 2016, sem o uso das armas, fizeram da violência institucional um instrumento pelo qual crenças e valores autoritários participaram da sentença. Jogaram por terra a expectativa de superação do Estado militar de exceção sobre o qual muitos julgavam enterrado. Profícuo em contradições e controversas sobre sua legalidade, o golpe reverteu o resultado eleitoral de 2014, com a participação de membros do próprio governo da presidenta deposta e sob os auspícios dos altos representantes dos poderes constitucionais, protagonizado pelo Parlamento, com anuência do Judiciário e apoio de conservadores e reacionários em geral, organizados em torno do modelo econômico neoliberal.

O Congresso detinha as prerrogativas legais e os instrumentos para a abertura de processo, tanto para condenar atos provados ilícitos como para absolver Dilma das acusações improcedentes. A decisão pelo impeachment configurou-se numa intervenção política inconstitucional, com impactos contundentes sobre a economia e sobre o Estado Democrático de Direito e contém fragilidades inescapáveis. Sob a acusação de crime fiscal em ato administrativo não antes tipificado crime e logo novamente legalizado dois dias depois da sentença condenatória.

No regime presidencialista, a Constituição estabelece garantias ao presidente: uma condenação política exige obrigatoriamente a ocorrência de um crime de responsabilidade, cometido dolosamente e comprovado de forma cabal. Assim, o Golpe Parlamentar de 2016 ocorreu à revelia da lei e, ao mesmo tempo, contou com dispositivos legais que lei o amparou. Não obstante, deputados e senadores atuaram em desvio de poder, como se um regime

parlamentarista fosse, pelo veto à Dilma como resposta à crise que eles mesmo agiram para alimentar.

Uma tecnicidade financeira interpretada como crime de responsabilidade constituiu a base do processo. Por se tratar de inscrição fiscal sem prejuízo ao erário a acusação de crime de responsabilidade não tem sustentação legal. A legalidade do ato de Rousseff é conferida pelo uso frequente das mesmas medidas pelos seus antecessores, sem que com isso sofressem acusações semelhantes. A inscrição fiscal perpetrada por seu governo era recorrente em todos os governos anteriores, sem que jamais tivesse sido considerada crime. Passou a ser para sustentar o afastamento de Rousseff e imediatamente deixou de ser para o sucessor e participe do Golpe, Michel Temer, apenas dois dias depois da sentença condenatória, o mesmo Senado atribui em lei regras claras e amplas sobre o procedimento, abrindo caminho para o novo presidente eleito pelo golpe pudesse dar continuidade à prática. O Judiciário foi célere em defender a legalidade do impeachment, buscando conferir nobreza à vilania, pela via da lisura do rito.

A longa sessão de julgamento do processo de impeachment de Dilma Rousseff no Senado Federal, então investido das prerrogativas legais de Órgão do Judiciário e comandada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, terminou em flagrante contradição à sentença extrema que a afastou do cargo. Abandonando a anacrônica Lei do Impeachment, os poderes lançaram mão do Regimento Interno do Senado e alteraram o rito para duas votações distintas e subsequentes, a primeira destinada votar pela culpa ou inocência da presidenta, e a segunda para deliberar sobre a perda de seus direitos políticos. O resultado denuncia a contradição: Dilma é culpada e inocente ao mesmo tempo. Culpada por crime de responsabilidade das pedaladas fiscais e simbolicamente inocente, ao serem preservados seus direitos políticos, podendo inclusive se candidatar a eleições seguintes e ser novamente ser eleita.

Nas prerrogativas legais tomadas de forma ilegítima e o uso seletivo de instrumentos legais colocaram o governo Dilma em estado permanente de crise; as competências legislativas que ampararam a ação injustificada dos parlamentares; e por fim, a omissão dos órgãos de controle concorreram para o arbítrio do processo e fustigaram o exercício da ética e do decoro parlamentar; alimentada por legislação neoliberal anacrônica e os amplos poderes concentrados no presidente da Mesa Diretoria da Câmara são fatos operados entre as lacunas e omissões configurando a falha estrutural do sistema legislativo.

A conjunção entre autoritarismo e neoliberalismo consumou em 2016 um golpe branco contemporâneo, institucional e parlamentar. O Congresso Nacional reflete a estrutura autoritária da sociedade. A moral seletiva e reacionária predominante na ação parlamentar confirma a hipótese que desafiou essa pesquisa, a presença do autoritarismo no teatro de operações do Poder Legislativo, na modalidade do autoritarismo furtivo. O conceito se aplica em toda a sua abrangência nas relações de poder no Congresso Nacional, ao se referir às mudanças gradativas no funcionamento normal da institucionalidade das democracias liberais até que a normalidade mude de lugar e se transforme em mudanças estruturais. Golpes de estado furtivos vão paulatinamente desestabilizando o governo e o impedindo de governar, obrigado a se colocar numa posição excepcional, atuando em autodefesa e fragilizado, pronto para ser dominado por um estado de exceção. Estarão criadas as condições para destituí-lo do poder. Essa foi a lógica central operada 2015, quando o país estava em estado de golpe. O Golpe Parlamentar de 2016 é resultado do autoritarismo furtivo a permear e conduzir as relações de poder.

A democracia liberal representativa, sistema político que vinha sustentando o respeito às urnas desde a redemocratização, não foi capaz de manter ativo, em um contexto de crise econômica e política, o princípio da intercambialidade, que impede que o veto de alguns comprometa o resultado das urnas obtido por decisão da maioria. É o voto a única forma legítima de alcance de poder político no sistema democrático liberal, comprovando-se incapaz e insuficiente para garantir a ordem democrática, tampouco contribui para a consolidação de hegemonia duradoura do campo social organizado em torno direitos e participação social de qualidade. Por fim, a democracia representativa demonstrou não ser capaz de dar sustentação às próprias instituições que estão sob a sua guarda, configurando a soma de todos esses elementos a falha estrutural do sistema político limitado ao voto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2004b.

\_\_\_\_\_. *O uso dos corpos*. São Paulo: Boitempo, 2014.

AGÊNCIA BRASIL - EBC. STF abre inquérito para investigar contas de Cunha na Suíça. 15 out. 2015. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-10/stf-abre-inquerito-para-investigar-contas-de-cunha-na-suica>. Acesso em 16 jul. 2023.

ARANTES, Paulo. "1964, o ano que não terminou". In: Safatle, Vladimir; Teles, Edson (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 214.

ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

F, Leonardo. *O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018*. Novos Estudos Cebrap, v. 37, n. 01, 278-289, mai. agos. 2018.

BARROCAL, André. Financiadora de Temer perde disputa bilionária com o Porto de Santos. CartaCapital. 08 jan. 2019. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/financiadora-de-temer-perde-disputa-bilionaria-com-o-porto-de-santos/>. Acesso em 13 jul. 2023.

BENJAMIN, Walter. "Crítica da violência. Crítica do poder". In BOLLE, W. (org.): *W. Benjamin, documentos de cultura, documentos de barbárie*. São Paulo: Cultrix/EDUSP, 1986.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

\_\_\_\_\_. *O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte*. São Paulo, Revista Lua Nova, vol.88, 2013.

BOITO, A. J. Os atores e o enredo da crise política. In Jinkings, I.; Doria, K.; Cleto, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 29-38.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Vade Mecum*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 34 e 35

BRASIL. Congresso Nacional. Regimentos do Congresso, Senado e Câmara. Disponível em [Regimentos do Congresso, Senado e Câmara - Congresso Nacional](#). Acesso em 8 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Regimentos Internos do Senado Federal. Disponível em [Regimento Interno - Senado Federal](#). Acesso em 8 jun. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em 2 jul. 2023.

BUTLER, J. Corpos que pesam. In: *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autentica, 2000.

\_\_\_\_\_. Quadros de guerra: quando a é passível de luto?. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1a ed., 2015.

\_\_\_\_\_. Vida precária. *Revista Contemporânea*. UFSCAR, 2011. <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/18/3>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Corregedoria Parlamentar. Processo ético-disciplinar na Câmara dos Deputados. 55ª Legislatura, 2015-2019. Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília: 2015. Disponível em [processo\\_etico\\_corregedoria\\_parlamentar.pdf](#).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Relatório e voto. Representação n. 01, de 2015. Brasília, 31 mai. 2016. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/pareceres/parecer-do-dep-marcos-rogerio-rep-01-15-em-desfavor-do-dep-eduardo-cunha>

CARVALHO, M.A.R.; ARAÚJO, C.; SIMÕES, J.A.(orgs.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec, 2009.

CARVALHO, Jailton de. Ao depor, lobista diz ter feito pagamento em conta de Cunha. O Globo. 29 Set. 2015. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514682/noticia.html?sequence=1>

CARVALHO, Daniel de. Deputados entregam representação contra Cunha na Corregedoria da Câmara. Estadão. 07 out. 2015. Disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/deputados-entregam-representacao-contracunha-na-corregedoria-da-camara/>

CASARA, Rubens. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CHAUI, Marilena. O que é ideologia. São Paulo: Brasiliense, 2008, 2 ed., p. 22-23.

\_\_\_\_\_. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. In Jinkings, I.; Dória, K.; Cleto, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 18-28.

CHOMSKY, Noam. *Ambições imperiais: o mundo pós-11/9 em entrevista a David Barsamian*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. *De Rousseau a Gramsci*. São Paulo: Editora Boitempo, 2011, p. 127.

- D'ANCONA, Matthew. *Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news*. São Paulo: Faro Editorial, 2017.
- DELEUZE, Gilles. Sobre as sociedades de controle. In: *Conversações*. São Paulo: Editora 34, 2008.
- DERRIDA, Jacques. *Força de lei: o "fundamento místico da autoridade"*. Tradução de Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Lava Jato: ministro Teori determina agastamento de Eduardo Cunha. 05 mai. 2016. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/quentes/238729/ministro-teori-determina-afastamento-de-eduardo-cunha>
- DULTRA DOS SANTOS, Rogerio. *Criminalização da política*. Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 137-140, jul.-dez. 2016
- Especial. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. *Senado Notícias*. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>
- FALCOSKI, Patricia. PF vê indícios de que Temer participa de esquema de propina no Porto de Santos desde a década de 90. *O Globo*. 17 out. 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/10/17/relatorio-final-do-inquerito-dos-portos-traz-detalhes-sobre-esquema-de-corrupcao-no-porto-de-santos.ghtml>. Acesso em 13 jul. 2023.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. Ed. São Paulo: Globo, 2006.
- \_\_\_\_\_. F. *A ditadura em questão*. 2a ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.
- \_\_\_\_\_. F. *A transição prolongada: o período pós-constitucional*. São Paulo: Cortez, 1990.
- \_\_\_\_\_. F. *A Constituição inacabada: vias históricas e significados*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.
- FONTES, Virginia. *Reflexões im-pertinentes: história e capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 145-146.
- \_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FRANKENBERG, Gunter. *Técnicas de Estado: perspectivas sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção*. São Paulo: Unesp, 2018.

GAMA, Junia e IGLESIAS, Simone. Na Câmara, Cunha monta pauta-bomba. *O Globo*. 27 jul. 2015. Disponível em <https://oglobo.globo.com/politica/na-camara-cunha-monta-pauta-bomba-16971948>. Acesso em 12 jul. 2023.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2007.

GRIFFIN, Roger. *The nature of fascism*. Nova York: Routledge, 1993.

\_\_\_\_\_. *Modernism and fascism*. London: MacMillan, 2010.

HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, 01 mai. 2009.

HOFSTAFFER, Silvio R.F. *O arcabouço institucional brasileiro*. Propostas de reforma e a sociedade contemporânea, 2008, 88p. Monografia (Programa de Pós-Graduação). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub.

JUNGMAN, Mariana. CPMI da Petrobras é instalada e será presidida por senador do PMDB. *Agência Brasil*. 27 mai. 2014. Disponível em <https://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2014-05/cpmi-da-petrobras-e-instalada-e-sera-presidida-por-senador-do-pmdb>

KORYBKO, Andrew. *Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MAGALHÃES, Mário. *Sobre lutas e lágrimas: uma biografia de 2018*. Rio de Janeiro: Record, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Justiça Federal determina prisão de Eduardo Cunha a pedido da força-tarefa Lava Jato. 19 out. 2026. Disponível em <https://www.pf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias-pr/justica-federal-determina-prisao-de-eduardo-cunha-no-caso-lava-jato>. Acesso em 16 jul. 2023.

MOURA, T. *Novíssimas guerras, novíssimas pazes: desafios conceptuais e políticos*. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 71 | 2005.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

LOFT, Manuel. *O nosso século é fascista*. Lisboa: Campo das Letras, 2008.

\_\_\_\_\_. *Ditaduras e revoluções*. Lisboa: Edições Almedina, 2015.

MIGUEL, L.F. A democracia na encruzilhada. In JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 39-51.



MOISÉS, J.A. Democracia Representativa. In Di Giovanni, G.; Nogueira, M.A (org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, p. 252-255.

NIETZSCHE, Friedrich. *A genealogia da moral*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 21.

OLIVEN, R.G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G.M. (orgs). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008.

OSORIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PAIXÃO, Cristiano. *Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*. Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, v. 43, p. 415-460, 2014.

\_\_\_\_\_. *Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988*. Araucária (Madrid), v. 26, p. 146-169, 2011.

PASSARINHO, Nathalia e VIVAS, Fernanda. Cunha retarda envio à Corregedoria de processos por quebra de decoro. *TV Globo/G1*. Brasília, 23 out. 2025. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/cunha-retarda-envio-corregedoria-de-processos-por-quebra-de-decoro.html>

PAULANI, L.M. Uma ponte para o abismo. In Jinkings, I.; Doria, K.; Cleto, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 87-97.

RAMOS, Flávio; et all. Judicialização da política e a percepção da mídia impressa brasileira. *Novos Estudos Jurídicos*, v.14, n.3, p.03-22, 2009.

SAFATLE, Vladimir (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

\_\_\_\_\_. *20 horas na história: a longa sessão de admissibilidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff - 11 e 12 de maio de 2016*. Brasília: Senado Federal, SAJS. Jun 2016, 348p.

\_\_\_\_\_. *Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal - 2016 - 25 a 31 de agosto de 2016*. Brasília: Senado Federal, SAJS. Out. 2016, 664p.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019*. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020. 397 p. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/566968>

SERRANO, Pedro. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Alameda, 2016, capítulo 1: p.14 a 22; capítulo 6: p. 62 a 69.

SINGER, A. Por uma frente ampla, democrática, e republicana. In JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (org.). *Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Versão eletrônica em formato epub, p. 195-202.

TELES, Edson. Entre justiça e violência: Estado de exceção das democracias do Brasil e da África do Sul. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

VALIM, Rafael. *Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

ZIZEK, Slavoj. *Alguém disse totalitarismo?*. São Paulo: Boitempo, 2001.