

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEMÓRIA: LINGUAGEM E SOCIEDADE**

JOSÉ CARLOS MELO MIRANDA DE OLIVEIRA

**TCU E AS PEDALADAS FISCAIS: ABUSOS DE MEMÓRIA E DE
ESQUECIMENTO NO IMPEACHMENT DE UMA PRESIDENTA**

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

2020

JOSÉ CARLOS MELO MIRANDA DE OLIVEIRA

**TCU E AS PEDALADAS FISCAIS: ABUSOS DE MEMÓRIA E DE
ESQUECIMENTO NO IMPEACHMENT DE UMA PRESIDENTA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Memória: Linguagem e Sociedade.

Linha de Pesquisa: Memória Discursos e Narrativas

Orientadora: Profa. Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva

Coorientador: Prof. Dr. Luís Cláudio Aguiar Gonçalves

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA

2020

O48t Oliveira, José Carlos Melo Miranda de.
TCU e as Pedaladas Fiscais: Abusos de memória e de esquecimento no *Impeachment* de uma Presidenta / José Carlos Melo Miranda de Oliveira; orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva; coorientador: Luís Cláudio Aguiar Gonçalves - Vitória da Conquista, 2020.
218 f.

Tese (doutorado - Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade) Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2020.

1. Memória. 2. Esquecimento. 3. *Impeachment* de Dilma. 4. Julgamento político. 5. Fundamentos. I. Fonseca-Silva, Maria da Conceição. II Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. Título.

Catlogação na fonte:

UESB – Campus Vitória da Conquista – BA

Título em inglês: The Federal Account Court and the fiscal pedaling: abuses of memory and of forgetting in the impeachment of a president

Palavras-chaves em inglês: 1. Memory. 2. Forgetting. 3. Dilma's impeachment. 4. Political judgment. 5. Fundamentals

Área de concentração: Multidisciplinaridade da Memória

Titulação: Doutor em Memória: Linguagem e Sociedade.

Banca Examinadora: Profa. Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva (presidente); Prof. Dr. Luis Cláudio Aguiar Gonçalves (coorientador); Profa. Dra. Edvania Gomes da Silva (titular); Prof. Dr. Marcello Moreira (titular); Prof. Dr. Sírio Possenti titular); Prof. Dr. Roberto Leiser Baronas.

Data da defesa: 22 de dezembro de 2020.

Programa de Pós-Graduação: Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade.

JOSÉ CARLOS MELO MIRANDA DE OLIVEIRA

**TCU E AS PEDALADAS FISCAIS: ABUSOS DE MEMÓRIA E DE
ESQUECIMENTO NO IMPEACHMENT DE UMA PRESIDENTA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Memória: Linguagem e Sociedade.

Data de defesa e aprovação: 22 de dezembro de 2020

Banca Examinadora:

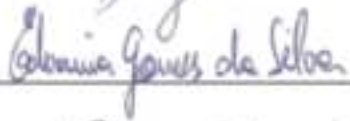
Profa. Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva
Instituição: UESB – Presidente-Orientadora

Ass.: 

Prof. Dr. Luis Cláudio Aguiar Gonçalves
Instituição: UESB - Coorientador

Ass.: 

Profa. Dra. Edvania Gomes da Silva
Instituição: UESB – Membro Titular

Ass.: 

Prof. Dr. Marcello Moreira
Instituição: UESB – Membro Titular

Ass.: 

Prof. Dr. Sírio Possenti
Instituição: Unicamp – membro titular

Ass.: 

Prof. Dr. Roberto Leiser Baronas
Instituição: UFSCar - – membro titular

Ass.: 

Aos meus familiares e amigos que, com muito carinho e apoio, me ajudaram a chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Antes de todos, eu agradeço a Deus, artífice maior desta conquista.

À Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e ao Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade (PPGMLS), pela disposição em me transmitir os conhecimentos necessários.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”¹.

À Professora Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva, minha orientadora, pela paciência e sapiência.

Ao Professor Dr. Luís Cláudio Aguiar Gonçalves, meu coorientador, pelo companheirismo e pela perseverança.

Aos membros da banca de qualificação, Profa. Dra. Edvania Gomes da Silva e Profa. Dra. Livia Diana Magalhães, pela valiosa contribuição.

Aos membros da banca de defesa, Profa. Dra. Edvania Gomes da Silva, Prof. Dr. Marcello Moreira, Prof. Dr. Sírio Possenti e Prof. Dr. Roberto Leiser Baronas, por terem aceitado participar da Banca de Defesa e pela leitura, arguição e pela valiosa contribuição.

Aos professores do PPGMLS, cujas aulas eram intensas e estimulantes.

Às funcionárias do Colegiado do PPGMLS, pela simpatia e comprometimento.

Aos colegas de turma pelo apoio e companheirismo.

A meus pais (José Carlos e Margarida), que me ensinaram o valor do estudo e da dedicação.

À minha esposa e filhos (Mônica, Gabriel e Rafael), incentivo maior para elaboração deste texto e conclusão desta etapa.

A todos eles, o meu sincero OBRIGADO!

¹ Essa citação está em conformidade com o que dispõe o **Art. 3º da PORTARIA Nº 206, DE 4 DE SETEMBRO DE 2018** (http://www.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39729251/do1-2018-09-05-portaria-n-206-de-4-de-setembro-de-2018-39729135), e com o ofício Circular no 87/2018-CEX/CGSI/DPB/CAPES, que ressalta: “o financiamento aludido na portaria envolve não apenas o recebimento de bolsa de estudos da CAPES, mas ainda o recebimento de qualquer tipo de apoio a atividades acadêmicas, as quais tenham feito uso de recursos de custeio ou de capital, tais como do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX), do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) ou do Portal de Periódicos, por exemplo.” Em cumprimento com o que reza tanto à referida portaria quanto ao que esclarece o ofício mencionado, o PPGLin estabeleceu que bolsistas e não bolsistas devem fazer referência ao apoio recebido da CAPES em todos os trabalhos (tais como: artigos, dissertações, teses, ou quaisquer outros trabalhos publicados em qualquer língua e em qualquer meio digital ou impresso.) que decorram das atividades acadêmicas desenvolvidas no Programa, já que o mesmo é financiado, parcialmente, pelo PROAP/CAPES.

“A justiça pode irritar-se porque é precária. A verdade não se impacienta, porque é eterna.”

Rui Barbosa

RESUMO

Neste trabalho, objetivou-se analisar a atuação do TCU na apreciação das contas da ex-Presidenta Dilma Rousseff relativas aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, considerando que as irregularidades identificadas pela Corte, entre elas as chamadas “pedaladas fiscais”, foram os principais argumentos para justificar o pedido de *Impeachment* da então Presidente. Partiu-se da análise de um *corpus* constituído de excertos da denúncia, pareceres opinativos emitidos pelo TCU, manifestações do MPC e documentos fornecidos pela CEF e pelo BNDES, para discutir questões relacionadas aos argumentos mobilizados na denúncia e que foram extraídos do parecer opinativo emitido pelo TCU sobre as contas de 2014. A análise do *corpus* levou em consideração conceitos como abuso de memória e abuso de esquecimento, justiça, falácias por razões irrelevantes, *overruling* e *distinguishing*, além de outros saberes do campo jurídico, ligados, sobretudo aos Direitos Constitucional e Administrativo. Os resultados mostram que o TCU funcionou como fiador do *Impeachment* da então Presidente da República, ao fornecer a necessária causa jurídica para o pedido de afastamento, na medida em que toda a tentativa de demonstrar a prática de crimes de responsabilidade esteve ancorada em dados e argumentos contidos no parecer opinativo emitido em relação às contas de 2014. As análises de excertos da denúncia mostram ainda que foram desenvolvidos argumentos que buscavam desqualificar a imagem da então presidenta Dilma Rousseff de boa gestora e economista e vinculá-la a atos de corrupção, em que se encontravam implicados membros do PT, incluindo o ex-Presidente Lula, que, por não serem suficientes para justificar o *Impeachment* de um Presidente, podem ser considerados falácias por razões irrelevantes. Já as análises de dados e documentos fornecidos pela CEF e pelo BNDES e de pareceres emitidos pelo TCU mostram que as “pedaladas fiscais” eram uma prática em governos anteriores ao da ex-presidenta Dilma e, também, no governo de seu sucessor, sem que o TCU tenha considerado a existência de irregularidades. As análises de gestos de interpretação levados a efeito pelo TCU, no parecer opinativo emitido em relação às contas de 2014, evidenciam que a Corte aplicou, erroneamente, a técnica de interpretação e julgamento, conhecida como *distinguish*, para considerar como ilegais as “pedaladas” do governo Dilma, com o argumento de que elas se diferenciariam das dos governos anteriores, em razão da maior repetibilidade e do volume dos valores “pedalados”. Contudo, o art. 36, da LRF, que teria sido violado pelas “pedaladas fiscais”, não faz qualquer distinção quanto a valores ou número de operações. Assim, não haveria distinção entre as “pedaladas” de Dilma e as de seus antecessores a justificar um *distinguish* entre as duas situações analisadas; e se a situação fática era a mesma, o TCU, ao modificar o entendimento

acerca da legalidade das pedaladas fiscais, superava entendimento anterior, sedimentado em decisões pretéritas, as quais não viam nas “pedaladas” qualquer irregularidade, motivo pelo qual deveria ter empregado, como técnica de interpretação e julgamento, o *overruling*, e não o *distinguish*. Por fim, constatou-se que, após o abuso de memória, com a espetacularização das “pedaladas fiscais” praticadas pela então presidenta Dilma Rousseff, o que contribuiu para a eclosão do processo de perda do cargo, seguiu-se o abuso de esquecimento, vez que o TCU não mais voltou a identificar “pedaladas fiscais” nas contas da Presidência, mesmo tendo elas ocorrido, e vez que o Congresso Nacional ainda não julgou as contas apresentadas pela então presidenta Dilma Rousseff em relação ao exercício financeiro de 2014.

PALAVRAS-CHAVE: *Impeachment*. Crimes de responsabilidade; Pedaladas fiscais; Abusos de memória.

ABSTRACT

The aim of the present doctoral thesis was to analyze the role of Brazilian Federal Account Court (TCU) in the assessment of the accounts of ex-President Dilma Rousseff for the financial years of 2014 and 2015, considering that the irregularities identified by the Court, among them the budgetary mismanagement or so-called “*fiscal pedaling*”, was the main arguments to justify the Impeachment request of the then President. It started from the analysis of a *corpus* made up of excerpts from the complaint, opinionative reports issued by TCU, manifestations of the Public Ministry of Account (MPC) and documents provided by Federal Savings Bank (CEF) and Brazilian Development Bank (BNDES), to discuss issues related to the arguments mobilized in the complaint and which were extracted from the opinionative reports issued by TCU on the 2014 accounts. The analysis of the corpus took into account concepts such as abuse of memory and abusing of forgetting, justice, irrelevant conclusion fallacies, overruling and distinguishing, in addition to other expertise from the legal field, linked, above all to Constitutional and Administrative Law. The results show that the TCU acted as guarantor of the Impeachment of the then President of the Republic, by providing the necessary legal cause for the request for removal of the President, since the entire attempt to demonstrate the practice of liability crime was anchored in data and arguments contained in the report issued on the 2014 accounts. The analysis of excerpts from the complaint also shows that the chosen arguments sought to disqualify the then President Dilma Rousseff's image as a good manager and economist and associate her to acts of corruption, in which other members of the Worker's Party (PT), including ex-President Lula da Silva, were involved. Those arguments, as they are not sufficient to justify the impeachment of a President, can be considered fallacies for irrelevant reasons. The analysis of data and documents provided by CEF and BNDES and of opinions issued by TCU show that “*fiscal pedaling*” was a common practice in governments prior to Rousseff's and, also, in the government of her successor. Nevertheless, the TCU has not considered the existence of such irregularities. The analyzes of interpretation gestures carried out by the TCU, in the issued opinion on the 2014 accounts, show that the Court wrongly applied the interpretation and judgment technique known as “*distinguish*”, to consider the “*fiscal pedaling*” of Rousseff's government as illegal., with the argument that they would differ from those of previous governments, due to the greater repeatability and the volume of mismanaged values. However, the art. 36, of the Fiscal Responsibility Law, which would have been violated by the “*fiscal pedaling*”, makes no distinction about values or number of operations. Thus, there would be no distinction between the then President Dilma Rousseff's

“rides” and those of her predecessors that could justify a distinction between the two analyzed situations; and if the factual situation was the same, TCU, by modifying the understanding about the legality of fiscal pedaling, overcame previous understanding, based on past decisions, which did not see any irregularity in the “pedaling”. For this reason, we understand that “overruling, and not “distinguish”, should have been used as a technique of interpretation and judgment. Finally, it was found that, after the abuse of memory, through the spectacularization of the “fiscal pedaling” practiced by the then President Dilma Rousseff, which contributed to the outbreak of the Impeachment process, was followed by the abuse of forgetting, since the TCU no longer identified “fiscal pedalings” in the following government accounts, even though they occurred, and since the National Congress has not yet judged the accounts of the 2014 financial year, presented by the then President Dilma Rousseff.

KEYWORDS: *Impeachment*; Liability crimes. Tax rides; Abuse of memory.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Governo Fernando Henrique Cardoso (1º./01/1995 – 31/12/1998).....	142
Tabela 2 – Governo Fernando Henrique Cardoso (1º./01/1999 – 31/12/2002).....	142
Tabela 3 – Governo Luiz Inácio Lula da Silva (1º. /01/2003 – 31/12/2006).....	143
Tabela 4 – Governo Luiz Inácio Lula da Silva (1º./01/2007 – 31/12/2010).....	143
Tabela 5 – Governo Dilma Rousseff (1º./01/2011 – 31/12/2014)	144
Tabela 6 – Governo Dilma Rousseff (1º./01/2015 – 12/05/2016)	145
Tabela 7 – Governo Michel Temer (12/05/2016 – 1º./01/2019).....	147
Tabela 8 – Atrasos na “Equalização de Juros” no âmbito do PSI/BNDES	148
Tabela 9 – O TCU e as “Pedaladas Fiscais”	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ACM	Antônio Carlos Magalhães
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPC	Código de Processo Civil
CPIs	Comissões Parlamentares de Inquérito
DCR	Denúncia por Crime de Responsabilidade
EUA	Estados Unidos da América
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FIESP	Federação das Indústria do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústria do Estado do Rio de Janeiro
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPC	Ministério Público de Contas
NME	Nova Matriz Econômica
ORCRIM	Organização Criminosa
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PC Farias	Paulo César Farias
PCB	Partido Comunista Brasileiro

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIS	Programa de Integração Social
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido Trabalhista Renovador
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Justificativa.....	17
1.2 Itinerário Metodológico seguido na construção do <i>corpus</i>	25
1.3 Estrutura Organizacional do Texto	27
2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A SUA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL	29
2.1 Origem Histórica dos Tribunais de Contas nas Constituições Brasileiras.....	30
2.2 Estrutura, composição e funções institucionais do Tribunal de Contas da União no âmbito da Constituição Federal de 1988.....	46
2.3 Participação do TCU no julgamento das contas apresentadas pela presidência da república na Constituição Federal de 1988	52
3 O PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF	70
3.1 Regime de responsabilização do presidente da república no contexto da Constituição Federal de 1988: cometimento de crimes comuns e de responsabilidade	76
3.1.1 Responsabilização do Presidente da República pelo cometimento de crimes comuns	76
3.1.2 Responsabilização do Presidente da República pelo cometimento de crimes de responsabilidade.....	78
3.2 Necessidade de imputação de crime de responsabilidade para que o processo de <i>impeachment</i> tenha início e recepção da lei nº 1.079/1950 pela constituição federal de 1988	95
3.3 Fundamentos jurídicos que embasaram a denúncia oferecida contra a ex-presidenta Dilma Rousseff.....	102
3.4 O cometimento de pedaladas fiscais como fato justificador do <i>impeachment</i> da presidenta Dilma Rousseff: o impacto da decisão tomada pelo TCU na condenação de Dilma	111
4 ORIGEM E ANÁLISE DAS MANOBRAS CONTÁBEIS IMPUTADAS A DILMA ROUSSEFF COMO JUSTIFICATIVA PARA SEU IMPEACHMENT: “PEDALADAS FISCAIS”	131
4.1 Crise econômica na prefiguração do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff.....	132
4.2 Pedaladas fiscais enquanto práticas de simulação de equilíbrio financeiro - orçamentário	136
4.3 Pedaladas fiscais como prática nos governos FHC i e ii; Lula i e ii; Dilma i e ii e Michel Temer	141
4.4 Atuação do TCU quanto às pedaladas fiscais realizadas nos governos FHC i e ii, Lula i e ii, Dilma i e ii e Michel Temer	150
4.5 Mudança de entendimento (<i>overruling</i>) do TCU quanto à questão das pedaladas fiscais: de irrelevante jurídico a crime de responsabilidade – deslizamento de sentido	156

4.6 Ausência de análise pelo Congresso Nacional das contas de Dilma Rousseff referentes aos exercícios fiscais de 2014 e 2015: efeito de esquecimento das pedaladas fiscais após a aprovação do <i>impeachment</i>	184
5 CONCLUSÃO	201
REFERÊNCIAS	209

1 INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa

Com o fim do regime ditatorial no Brasil, que durou de 1964 a 1989², cuja transição para o regime liberal-democrático ocorreu com a instauração do Governo civil de Sarney³ (CODATO, 2005), eleito de forma indireta pelo Congresso Nacional, houve oito pleitos diretos para escolha de Presidentes da República, a saber:

1 – Eleições de 1989: a primeira eleição presidencial direta depois de mais de 25 anos, quando foi eleito como Presidente da República o ex-Governador de Alagoas Fernando Affonso Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional – PRN), candidato da coligação “Movimento Brasil Novo”, composta por PRN, Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Trabalhista (PST) e Partido Trabalhista Renovador (PTR), após derrotar, em 2º Turno de Votação, Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT);

2 - Eleições de 1994: eleito Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), o FHC, candidato da coligação “União, Trabalho e Progresso”, formada por PSDB, Partido da Frente Liberal (PFL) (atual Democratas) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que venceu o pleito em 1º Turno de Votação, deixando em segundo lugar na disputa, mais uma vez, Luís Inácio Lula da Silva;

3 – Eleições de 1998: primeira eleição presidencial realizada após a aprovação da Emenda Constitucional nº 16/1997, que alterou a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, para permitir a reeleição dos Chefes do Poder Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal, tendo sido nesta oportunidade reeleito, em 1º Turno de Votação, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que foi o cabeça de chapa na coligação “União, Trabalho e Progresso”, que reunia o PSDB, PFL (atual Democratas), Partido Progressista Brasileiro (PPB), PTB e Partido Social Democrático (PSD), deixando, novamente, em segundo lugar Luiz Inácio Lula da Silva;

4 – Eleições de 2002: após figurar em segundo lugar nas três disputas presidenciais anteriores, sagrou-se vencedor desse certame Luís Inácio Lula da Silva (PT), candidato da

² A Ditadura militar no Brasil teve seu início com o golpe militar de 31 de março de 1964, que resultou no afastamento de João Goulart, à época Presidente da República, e na tomada de poder por Marechal Castelo Branco.

³ Lembremos que, para a transição do regime ditatorial-militar para o regime liberal-democrático, houve a escolha indireta de um presidente civil, Tancredo Neves, que morreu antes de assumir o cargo. José Sarney, o então vice-presidente, assumiu o cargo.

coligação “Lula Presidente”, reunindo o PT, Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Comunista Brasileiro (PCB), ao derrotar, em 2º Turno de Votação, José Serra (PSDB);

5 – Eleições de 2006: foi reeleito o então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (PT), candidato da coligação “A Força do Povo”, composta por PT, Partido Republicano Brasileiro (PRB) e PCdoB, em 2º Turno de Votação, derrotando o candidato Geraldo Alckmin, em disputa, cujo tema da corrupção, representada pelo “Mensalão do PT”⁴, foi muito explorado, sobretudo por conta da condenação de nomes de peso do PT pelo Supremo Tribunal Federal (STF);

6 – Eleições de 2010: contando com o apoio decisivo do então Presidente da República, que registrava índices altíssimos de aprovação popular, elegeu-se, em 2º Turno de Votação, Dilma Rousseff (PT), candidata da coligação “Para o Brasil seguir mudando”, composta por PT, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), PCdoB, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicado (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), PSC, PTC e PTN, como a primeira “Presidenta” da República do Brasil, derrotando José Serra (PSDB);

7 – Eleições de 2014: reelegeu-se, em 2º Turno de Votação, a então “Presidenta” da República, Dilma Rousseff (PT), candidata da coligação “Com a Força do Povo”, composta por PT, PMDB, Partido Progressista (PP), PR, PDT, PRB, Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e PCdoB, derrotando Aécio Neves (PSDB);

8 – Eleições de 2018: após o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), assumiu o cargo de Presidente da República Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), depois do pleito que se notabilizou pelo recrudescimento do discurso anticorrupção, manifestado sobretudo pela exploração do caso que ficou conhecido como Petrolão e pelo fato de que, pela primeira vez, após a instituição da possibilidade de reeleição do Presidente da República, aquele que estava no cargo optou por não participar da disputa. Venceu o pleito, em 2º Turno de Votação, o candidato Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL), atualmente sem partido, da coligação “Brasil acima de Tudo, Deus acima de Todos”, formada pelo PSL e Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), ao derrotar Fernando Haddad (PT).

Dos eleitos nominados, dois sofreram e foram condenados em processos de *Impeachment* pela prática de crimes de responsabilidade, após julgamento no Senado Federal,

⁴ Sobre o Mensalão ver Machado (2013).

com a aprovação prévia da Câmara dos Deputados: Fernando Collor de Mello, que foi retirado definitivamente do cargo em 29 de dezembro de 1992, e Dilma Rousseff, cuja perda do mandato ocorreu em 31 de agosto de 2016.

No caso de Fernando Collor, conforme deixamos assentado em trabalho anterior (OLIVEIRA, 2013), houve denúncias veiculadas pelos meios de comunicação escritos e televisionados que vinculavam o Governo Collor a casos de corrupção política⁵ e extorsão em troca de favores perante a Administração Pública. O personagem principal desses casos de corrupção acabou sendo o ex-Tesoureiro da campanha de Fernando Collor e diretor do complexo de comunicação que a família Collor mantinha em Alagoas, Paulo Cesar Farias, que ficou conhecido como PC Farias.⁶

⁵ Sobre casos de corrupção política no Brasil, em um dos primeiros resultados de pesquisa desenvolvida no Laboratório de Pesquisa em Análise de Discurso (LAPADis), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, que tem norteado outras pesquisas que foram e que são desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa em Análise de discurso (GPADis), Fonseca-Silva (2009) trata sobre escândalos e corrupção no período de março de 1974 a julho de 2008. Mostra que nem todos os casos de corrupção são discursivizados, espetacularizados na mídia e se tornam escândalos, pois o número de escândalos de corrupção identificados é maior do que o número de escândalos de corrupção espetacularizados na mídia. Dos 25 casos identificados no período de 1974 a 1989, 13 foram espetacularizados nas capas de *Veja*, sendo: “cinco (5) no Governo Geisel; quatro (4), no Governo Figueiredo; quatro (4) no Governo Sarney. Dos duzentos e cinco casos de corrupção identificados no período de março de 1990 a julho de 2008 (19 no Governo Collor; 31 no Governo Itamar; 46 nos Governos FHC; 109 nos Governos Lula), *Veja* dedicou [...] vinte e sete (27) no Governo Collor [...]; quatorze (14), no Governo Itamar [...]; vinte e quatro (24), nos Governos FHC [...]; e sessenta (62) nos Governos Lula.” Sobre os números apresentados, a autora ressalta que “Os escândalos políticos ganham destaque na democracia por esta ser um regime político em que os conflitos e atritos políticos se presentificam e, por isso, tornam-se mais visíveis.” Mostra que todos esses governos “foram afetados por crimes de corrupção, desde obtenção e doação de favores como acesso privilegiado a bens ou serviços públicos até pagamento superfaturado de obras e serviços públicos para empresas privadas em troca do retorno de um percentual do pagamento para o governante ou para o funcionário público que determinou o pagamento. [...] O período autoritário “foi um período marcado pela interdição, pelo controle e pelos constrangimentos próprios da ditadura (FONSECA-SILVA, 2009, p. 8-10).

⁶ Sobre o caso Collor, além de Oliveira (2013), ver os seguintes resultados de pesquisas desenvolvidas no Laboratório de Pesquisa em Análise de Discurso (LAPADis) Santos (2016) e Santos e Fonseca-Silva (2019), que discutem sobre corrupção, memória e o ato de julgar, analisando o senso de justiça e o espírito de vingança no caso Collor; e Viggiano (2012), que discute memória, corrupção e o acontecimento discursivo PC Farias na mídia.

No que tange à ex-Presidenta Dilma Rousseff⁷, muito embora houvesse a divulgação de atos de corrupção praticados por membros do seu partido político, o PT,⁸ a denúncia apresentada elencou, como crimes de responsabilidade supostamente cometidos por ela, a prática de atos que teriam ofendido a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), que ficaram conhecidos como “pedaladas fiscais”, e de outros atos que teriam violado Leis Orçamentárias – no caso, Decretos que não teriam sido devida e previamente autorizados pelo Congresso Nacional.

Como tais práticas diziam respeito a questões eminentemente técnicas, elas foram levadas à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Congresso Nacional, que emite, antes do julgamento das contas presidenciais por parte do Legislativo Federal, parecer opinativo sobre a regularidade, concluindo ou não pela adequação às normas brasileiras.

A alegação era a de que as “pedaladas fiscais” se caracterizariam como crimes de responsabilidade por violação do art. 36, da LRF, que diz *in verbis*: “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”. No caso, a ação do governo de atrasar o repasse, a Bancos públicos, de verbas destinadas a custeio de programas sociais, que são as chamadas “pedaladas fiscais”, seria equivalente à contratação de empréstimos.

⁷ Sobre a ex-presidente Dilma Rousseff, principalmente no tocante a eleição, os primeiros anos do governo e o *impeachment*, ver os seguintes resultados de pesquisas desenvolvidas no LAPADis: Fonseca-Silva (2012) discute sobre mulher e política do governo das capitâneas à chegada de Dilma Rousseff na presidência da República; Barbosa (2014) e Barbosa, Fonseca-Silva e Ventura (2017) tratam da discursividade da mídia sobre Dilma, Lula, PT e corrupção; Luz (2018) e Luz e Fonseca-Silva (2018) analisam os efeitos-sentido na circulação-confronto de formulações na sessão de admissibilidade do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff; Costa (2018) e Costa e Fonseca-Silva (2018) analisam a posição-sujeito réu no acontecimento discursivo do *Impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff; Conceição (2018) analisa os efeitos-sentido de construção e desconstrução da ex-presidenta Dilma Rousseff em Veja; Costa, Luz, Conceição e Fonseca-Silva (2020) discutem efeitos-sentido de unidade e de desconstrução na admissibilidade e no julgamento do *impeachment* da ex-presidente; Santos e Fonseca-Silva (2018) tratam dos efeitos de memória e de espírito de vingança no processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff; Santos e Fonseca-Silva (2019) analisam aspectos jurídicos e discursivos da noção de responsabilidade no depoimento pessoal da ex-presidenta na sessão do Senado; Santos e Fonseca-Silva (2020) analisam o depoimento da ex-presidenta na sessão do *impeachment* no Senado; Ferreira (2018) e Fonseca-Silva, Gonçalves e Ferreira (2019) analisam o envolvimento da Frente Parlamentar Evangélica com corrupção e o funcionamento da FPE na sessão de admissibilidade do processo *impeachment* de Dilma Rousseff; Oliveira, Santos, Fonseca-Silva e Gonçalves (2020) tratam do TCU e das “pedaladas fiscais” como crimes de responsabilidade fiscal, enfatizando a mitigação do senso de justiça no *impeachment* de Dilma.

⁸ Prates (2018), Prates e Fonseca-Silva (2018) e Prates, Fonseca-Silva e Gonçalves (2019) mostram que: i) a corrupção, por meio de práticas delitivas ou de infringência à norma legal, é cometida por parlamentares de todos os partidos políticos; o percentual de parlamentares envolvidos em tais práticas de cada partido político não indica que um partido político se sobressai em relação aos demais. Gonçalves (2012); Gonçalves e Fonseca-Silva (2012; 2016; 2017); e Gonçalves (2016) discutem a LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 4 DE JUNHO DE 2010 que alterou a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, para incluir hipóteses de inelegibilidade com o objetivo de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Houve, assim, protagonismo do TCU em um momento de forte tormenta política pela qual atravessava o país, uma vez que a instauração, ou não, do *Impeachment* ficou na dependência do resultado da apreciação das contas da então Presidente da República Dilma Rousseff pela Corte: se o parecer opinativo do TCU fosse pela aprovação das contas, estariam afastados os fundamentos que justificariam o afastamento da Chefe do Poder Executivo Federal; do contrário, sendo o parecer opinativo pela rejeição das contas, estariam “criadas” as bases para que a denúncia pudesse não apenas ser formulada, como aceita pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a quem compete fazer análise prévia do pedido.

Fato é que o TCU opinou pela rejeição das contas, indicando como irregulares as chamadas “pedaladas fiscais”, pelos motivos que serão mais bem expostos adiante, o que ensejou a apresentação de mais um pedido de *Impeachment* contra a então Presidente da República, Dilma Rousseff. Curiosamente, o pedido foi aceito pelo Presidente da Câmara dos Deputados à época, Eduardo Cunha, depois de Deputados Federais do PT, integrantes do Comitê de Ética da Câmara dos Deputados, terem se recusado a votar contra o recebimento de denúncia formulada em face de Eduardo Cunha por quebra de decoro parlamentar. Tal situação o levou à perda do mandato, o que facilitou sua prisão, posteriormente decretada no bojo da Operação Lava Jato, tendo em vista o afastamento do foro por prerrogativa de função, que deixou de existir com a cassação do mandato.

A decisão de Eduardo Cunha de acatar a denúncia apresentada contra Dilma Rousseff com base no opinativo do TCU pela rejeição das contas, permitindo, assim, o processamento do pedido de *Impeachment*, em verdade funcionou como verdadeira represália do Parlamentar ao fato de Deputados Federais do PT terem se negado a cumprir acordo que teria sido intermediado por Jaques Wagner, então Ministro Chefe da Casa Civil do Governo Dilma Rousseff, com o propósito de votarem contra a abertura do processo de cassação do mandato de Cunha no Conselho de Ética.

A existência desse acordo foi revelada pelo próprio Eduardo Cunha, em declaração publicada no sítio G1, do Grupo Globo, em 21 de junho de 2016: “nos três encontros, o Jaques Wagner ofereceu os votos do PT no Conselho de Ética, e inclusive, chegou ao ponto de oferecer a manutenção da minha mulher e da minha filha no foro do STF” (CALGARO; GARCIA, 2016).

Entretanto, os Deputados petistas integrantes do Conselho de Ética não atenderam a essas alegadas negociações e, cedendo a pressões da militância e de Rui Falcão, então Presidente do PT, votaram contra Eduardo Cunha, ou seja, favoravelmente à instauração de processo por quebra de decoro parlamentar. Reportagem de Bragon e Uribe (2015), publicada

no sítio do Jornal Folha de São Paulo, na data de 02 de dezembro de 2015, noticiou que os três⁹ votos petistas seriam cruciais para definir a continuidade ou o arquivamento do pedido de cassação do mandato de Cunha, ilação que acabou se confirmando, pois que o recebimento da representação formulada contra o então Presidente da Câmara dos Deputados foi aprovado no Conselho de Ética, no dia 02 de março de 2016, por 11 a 9 votos. Resumindo: tivessem os Deputados do PT atendido ao ajuste entabulado entre Cunha e Wagner, com a interveniência de Ricardo Berzoini, então ocupante do cargo de Ministro de Governo, a representação contra Eduardo Cunha teria sido arquivada perante o Conselho de Ética e, em troca, Eduardo Cunha teria determinado o arquivamento da peça apresentada contra Dilma Rousseff, o que teria alterado todo o desenrolar da história do afastamento da então Presidente da República.

Descontente com a não execução do acordo, após sofrer derrota no Conselho de Ética, Cunha, como dissemos, recebeu a denúncia apresentada contra a ex-Presidenta Dilma Rousseff, circunstância que acabou sendo confirmada por Michel Temer, durante entrevista concedida à Rede Bandeirantes de TV, no ano de 2017, conforme noticiado no sítio Congresso em Foco:

Ele [Cunha], na verdade... Até vou contar um episódio aqui, que foi o seguinte. Em uma ocasião, ele foi me procurar – e isso era umas duas horas da tarde, mais ou menos – dizendo: “Olha, eu hoje vou arquivar todos os pedidos de *impeachment* da presidente” – e eram dez ou 12 pedidos –, porque prometeram-me os três votos do PT no Conselho de Ética (GOIS, 2017).

Esses dados permitem concluir, ainda que em cognição sumária, que a decisão de Eduardo Cunha de receber, no dia 02 de dezembro de 2015, um dos pedidos de *Impeachment* apresentados contra Dilma Rousseff, precisamente o que tinha como fundamento a acusação de que Dilma havia praticado pedaladas fiscais, atos que configurariam crimes de responsabilidade, e que era subscrito pelos juristas Hélio Bicudo e Miguel Reale Júnior, atendeu ao sentimento de vingança ou revanchismo, que destoava dos primados constitucionais de regência da Administração Pública, sobretudo a impessoalidade e a moralidade, conforme definido pelo art. 37, da Constituição Federal de 1988.

Mas, antes disso, como dissemos, depois de intensos debates, ocorridos, tanto no âmbito do TCU, como na imprensa em geral (jornais, revistas e televisão), houve a divulgação, também no ano de 2015, do resultado da apreciação das contas da então Presidente da República Dilma Rousseff referentes ao exercício financeiro de 2014. Tendo o tribunal, acolhendo parecer do

⁹ Faziam parte do Conselho de Ética na Câmara dos Deputados, representando o PT, os parlamentares Zé Geraldo (PT – PA), Valmir Prascidelli (PT – SP) e Leo de Brito (PT – AC). Todos a favor da abertura do processo de cassação do mandato de Eduardo Cunha.

Ministério Público de Contas (MPC), opinado pela rejeição dessas contas, acabou por ser o principal argumento do pedido de *Impeachment* apresentado por Hélio Bicudo e Miguel Reale Júnior.

Já no ano de 2016, enquanto ainda se esperava o resultado final do Processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff, temporariamente afastada das funções por decisão da Câmara dos Deputados, que, após o recebimento da denúncia por Eduardo Cunha, admitiu a abertura do processo pelo Senado Federal, o TCU emitiu novo parecer, agora em relação às contas presidenciais referentes ao exercício financeiro de 2015, primeiro ano do segundo mandato de Dilma, mais uma vez opinando pela rejeição.

Os argumentos acatados pelo TCU, conforme mencionamos, diziam respeito a condutas que teriam ofendido a Lei de Responsabilidade Fiscal, as chamadas “Pedaladas Fiscais”, e as Leis Orçamentárias então vigentes, ante a edição de Decretos abrindo créditos orçamentários suplementares, sem que houvesse anterior e necessária autorização a ser concedida por lei aprovada pelo Congresso Nacional¹⁰.

Neste trabalho, analisaremos especificamente alguns pontos atinentes às “pedaladas fiscais”, notadamente a alegação de que consistiriam elas em crimes de responsabilidade a ensejar o *Impeachment* de Dilma.

O que se discutiu à época foi a legitimidade de se considerar as “pedaladas fiscais” ofensivas à Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo porque, segundo se afirmava, essas práticas contábeis haviam sido realizadas pelos antecessores de Dilma Rousseff e, ainda, pela própria Presidente da República em momentos anteriores, sem que houvesse qualquer reprimenda por parte do TCU, que não as tinha como irregulares ou ilegais. Ou seja, levantava-se como ponto fulcral do debate se o posicionamento do TCU, órgão de natureza eminentemente técnica, não teria se baseado em uma análise com viés “político” da questão, situação que ensejaria a conclusão de que o órgão estaria agindo em contrariedade à especificação de suas atribuições feita pela Constituição Federal de 1988, reforçando a ideia de que o afastamento da então Chefe do Poder Executivo Federal seria, na verdade, um golpe aplicado pelo Legislativo com apoio decisivo do Órgão de Contas Federal.

A discursivização do *Impeachment* de Dilma como golpe começou a ser fortemente produzida após o recebimento da denúncia pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que, aparentemente, aceitou o pedido de *Impeachment* oferecido contra Dilma Rousseff movido por sentido de vingança, pelo fato de não ter obtido o prometido apoio da

¹⁰ A necessidade de prévia autorização do Congresso Nacional para que haja a edição de Decretos Presidenciais para abertura de créditos especiais e suplementares encontra-se prevista no art. 167, inc. III, do CF/1988.

representação do PT no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, durante o julgamento da representação contra ele dirigida por quebra de decoro parlamentar.

Essa discursivização ganhou ainda mais força, quando, uma vez recebida por Cunha a denúncia oferecida contra Dilma, observou-se, conforme relatos dos meios de comunicação, intensa articulação capitaneada por Michel Temer, que ocupava o cargo de Vice-Presidente da República, e que seria alçado ao posto de Chefe do Poder Executivo Federal, caso a Presidente da República fosse condenada no Processo de *Impeachment* junto a Deputados Federais, para que se atingisse o patamar mínimo de votos (2/3 dos membros da Câmara dos Deputados) necessário para o prosseguimento do pedido de afastamento de Dilma Rousseff.

Prova do desejo de Temer de assumir a cadeira presidencial se deu com a divulgação, em 11 de abril de 2016, portanto antes de a votação da admissibilidade do pedido de *Impeachment* ocorrer na Câmara, pela Folha de São Paulo, de áudio de Temer encaminhado a aliados seus, no qual se manifesta como se o início do Processo de *Impeachment* já tivesse sido aprovado. Nessa gravação, cuja veracidade foi confirmada pela assessoria de Temer¹¹, este se dirige à nação brasileira, apresentando-se como sucessor de Dilma Rousseff, pregando a pacificação e a reunificação do país com um governo de salvação nacional (LIMA, 2016).

Ademais, conforme tivemos a oportunidade de observar no curso da pesquisa, como dados preliminares, também foram praticadas as condutas classificadas como “pedaladas fiscais” nos exercícios financeiros de 2016 e 2017, ainda durante o Governo Dilma e mesmo depois quando Temer assumiu a Presidência da República, sem que o TCU emitisse qualquer juízo de reprovação em relação às contas apresentadas. Nesse caso, ocorre abuso de memória, tal como o descreve Ricoeur (2010)¹², que consiste em um esquecimento forçado. Ora, uma vez retirado da Presidenta Dilma o mandato, inexistia motivo para que o TCU continuasse a considerar como ofensivas à Lei de Responsabilidade Fiscal as práticas contábeis conhecidas como “pedaladas fiscais”, que voltaram a ser “toleradas”, a exemplo do que ocorria nos

¹¹ Segundo relatos da Folha de São Paulo, os assessores de Temer informaram que o áudio, na verdade, tratava-se de “um exercício que o vice estava fazendo em seu celular e que foi enviado acidentalmente à bancada” (LIMA, 2016).

¹² Discorrendo acerca dos abusos da memória, Ricoeur (2010, p. 72) os compreende a partir de três planos: o plano patológico-terapêutico, no qual são analisados os distúrbios de uma memória impedida; o plano propriamente prático, no qual se produz a memória manipulada; e o plano ético político, em que observamos a presença de uma memória abusivamente convocada. Os abusos encontrados nas análises da atuação do TCU quando da apreciação das contas de Dilma Rousseff, que foram objeto do estudo de que resultou esta tese, enquadram-se no plano da memória manipulada. Este plano, segundo Ricoeur (2010, p. 93), resulta de uma manipulação concertada da memória e do esquecimento por detentores de poder. Como teorizado pelo autor, o uso abusivo da memória manipulada pode se dar tanto por um abuso de memória (excesso de memória), quanto por abuso de esquecimento, algo que veio a ocorrer em relação às tratativas da temática das “pedaladas fiscais”, tanto no âmbito do TCU, quanto do Congresso Nacional, conforme discutimos neste trabalho.

exercícios financeiros anteriores a 2014 e 2015, quando também eram amplamente utilizadas por Chefes do Executivo Federal.

Ao observar essa questão para o nosso sistema político-constitucional e para o regime democrático, formulamos as seguintes questões de pesquisa: em relação à ex-Presidenta Dilma Rousseff, houve tratamento de igualdade no TCU, quando comparadas as análises de suas contas com aquelas feitas em relação às contas apresentadas pelos Presidentes da República que a antecederam e a sucederam no cargo, no que tange à caracterização das “pedaladas fiscais” como crimes de responsabilidade? E, acaso tenha havido tratamento desigual, teria o TCU atuado como órgão eminentemente técnico, conforme exige a Constituição Federal de 1988, ao analisar as contas da Presidenta Dilma Rousseff referentes aos exercícios financeiros de 2014 e 2015?

Para responder a essas questões, levantamos as seguintes hipóteses:

I – Houve mudança de entendimento do TCU, limitada à análise das contas presidenciais de Dilma Rousseff referentes aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, no que tange ao enquadramento legal das “pedaladas fiscais” como crimes de responsabilidade, ensejando a produção artificial de um argumento jurídico que pudesse justificar a instauração do Processo de *Impeachment* contra a então Chefe do Executivo Federal.

II – Após a queda definitiva de Dilma Rousseff, amparada pela rejeição das contas referentes aos exercícios de 2014 e 2015, houve abuso de memória praticado no âmbito do TCU, considerando que se implantou um processo de esquecimento do enquadramento das “pedaladas fiscais” como prática ofensiva à Lei de Responsabilidade Fiscal, voltando a Corte ao entendimento anterior de que essa prática não é vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que mostra que o TCU teria agido por motivações políticas, e não técnicas, quando rejeitou as contas de Dilma.

1.2 Itinerário metodológico seguido na construção do *corpus*

Com objetivo de responder às questões formuladas e de comprovar as hipóteses levantadas, seguimos o método investigativo, sobretudo a pesquisa documental, com análise de alguns livros, teses e dissertações acerca das temáticas “pedaladas fiscais” e o Governo Dilma Rousseff e de documentos obtidos com base na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), importante instrumento de transparência dos gastos governamentais, junto à Caixa Econômica Federal (CEF), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de

Contas da União. Analisamos ainda a petição inicial que deu início ao Processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff e a decisão tomada pelo Senado Federal, que condenou Dilma à perda do mandato.

Ainda no que tange aos documentos que obtivemos via sistemas implantados em observância à Lei de Acesso à Informação¹³, destacamos aqueles que nos foram encaminhados pela Caixa Econômica Federal e pelo BNDES, os quais, cotejados e com os dados cruzados, dão conta de que as “pedaladas fiscais” foram praticadas por todos os governos pós-redemocratização, desde Itamar Franco até Michel Temer – antes e depois de Dilma Rousseff, portanto, – sem que o TCU tivesse se posicionado pela ilegalidade dessa prática. Mais ainda, com exceção dos exercícios financeiros de 2014 e 2015, a prática das “pedaladas fiscais” nunca foi censurada pelo órgão de contas federal.

Portanto, o que observamos, em uma preliminar análise do *corpus*, foi um comportamento de excepcionalidade do TCU, que acabou por desencadear a possibilidade de instauração e julgamento procedente de Processo de *Impeachment* da Presidente da República, fornecendo o fundamento jurídico necessário à aprovação do pedido de afastamento antes do término normal do mandato e, também, criando uma aura de constitucionalidade para o *Impeachment*.

Para obtenção dos dados que confirmariam, ou não, a ocorrência de “pedaladas fiscais” em governos posteriores à redemocratização ou no próprio processo de redemocratização, além do de Dilma, começando por Itamar Franco e terminando em Michel Temer, encaminhamos pedidos a três Bancos públicos que recebem repasses de verbas da União para pagamento de encargos de benefícios sociais, quais sejam: Caixa Econômica Federal, BNDES e Banco do Brasil. Todos os pleitos foram fundamentados na Lei de Acesso à Informação.

Solicitamos, também com fundamento na Lei de Acesso à Informação, dados relativos aos pareceres emitidos pelo TCU em relação às contas apresentadas pelos Presidentes da República no período pós-ditadura, a fim de verificar se houve, ou não, por parte da Corte, mudança abrupta, impertinente ou desarrazoada de entendimento quanto à legalidade das

¹³ Entre alguns instrumentos criados para dar cumprimento à Lei de Acesso à Informação, pudemos utilizar a ferramenta “e-Sic” do governo federal, disponível na página www.esic.cgu.gov.br, na qual é possível fazer um cadastro de maneira simplificada, para acesso a este sistema eletrônico de informações. No sistema “e-Sic”, são disponibilizados dados da Administração Pública Federal Direta e Indireta. Já no âmbito do TCU, há um sistema próprio de prestação de informações, mediante cadastro também simplificado. Obtivemos todos os dados solicitados, mediante resposta enviada ao e-mail do requerente – no caso, ao nosso e-mail. Por fim, tivemos acesso às informações da Câmara dos Deputados, também, mediante um sistema próprio disponibilizado em sua página na *internet*, sendo as respostas encaminhadas para o e-mail cadastrado do solicitante. Em toda a pesquisa, conforme é também informado no corpo do texto, o Banco do Brasil foi a única entidade que se negou a cumprir a Lei de Acesso à Informação.

“pedaladas fiscais”, questão importante para a verificação da imparcialidade do TCU no julgamento das contas apresentadas por aqueles que ocuparam o cargo de Chefia do Executivo Federal, no período considerado.

Importante é também destacarmos que, de todas as entidades públicas a quem foram solicitadas informações, apenas o Banco do Brasil se negou a fornecê-las, sob a alegação de que isso tomaria tempo dos servidores públicos. Pretendíamos, tão somente, obter do Banco do Brasil dados relativos à execução do “Plano Safra”, para verificação de possíveis atrasos do Governo Federal também no repasse de verbas destinadas ao custeio desse subsídio.

Obtidos os dados junto aos Bancos e órgãos oficiais, para melhor demonstração, optamos por elaborar tabelas, que foram montadas segundo os mandatos de cada um dos Presidentes da República analisados, também como forma de facilitar a observação e a análise.

1.3 Estrutura organizacional do Texto

Além deste capítulo da Introdução, o texto da Tese apresenta os seguintes capítulos: **O Tribunal de Contas da União e a sua função constitucional; O processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff; Origem e análise das manobras contábeis imputadas à presidenta Dilma Rousseff como justificativa para seu *impeachment*: “pedaladas fiscais”, nos quais apresentamos e discutimos os resultados da pesquisa; e Conclusão.** Por fim, apresenta as **Referências**.

Neste capítulo da Introdução, apresentamos justificativa para mostrar a relevância da pesquisa que resultou este trabalho, sobretudo porque, nela, dedicamo-nos a analisar situação que teve como desfecho a destituição de uma presidenta da República de seu cargo, com o agravamento de que a decisão de cassação do mandato foi tomada com base em um entendimento do TCU que indica, para os setores da sociedade mais alinhados aos ideais progressistas, ter sido adotado por motivações políticas e como forma de fornecer um fundamento jurídico para o *Impeachment*. Ainda na Introdução, apresentamos: i) o problema da pesquisa por meio de questões a serem respondidas e hipóteses que tentamos provar neste trabalho; ii) o percurso metodológico seguido para a construção do *corpus* da pesquisa, com indicação das instituições que foram consultadas para o fornecimento de dados, que puderem ser catalogados e entabulados para análise, assim como a presente descrição da estrutura organizacional da tese.

No segundo capítulo, **O Tribunal de Contas da União e a sua função constitucional**, tratamos da memória histórica do TCU, desde as primeiras discussões sobre criação, ainda no

Império, passando pela implementação, na República, graças aos esforços de Rui Barbosa¹⁴, chegando, finalmente, ao atual estágio na Constituição Federal de 1988. Destacamos características, natureza jurídica e regras que dizem respeito aos seus integrantes, no que tange a competências, prerrogativas e vedações.

No terceiro capítulo, **O processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff**, discutimos o conceito de “pedaladas fiscais” e rememoramos como se deu o tratamento e enquadramento legal dessa prática contábil por parte do TCU ao longo dos vários governos exercidos no Brasil, mediante análise de documentos públicos obtidos junto a Bancos e órgãos oficiais, desde o Governo Itamar Franco, que foi anterior à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, passando pelos Governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer.

No quarto capítulo, **Origem e análise das manobras contábeis imputadas à presidenta Dilma Rousseff como justificativa para seu *impeachment*: “pedaladas fiscais”**, tratamos do *Impeachment* de Dilma Rousseff e analisamos as decisões que influenciaram o andamento e desfecho final, com a condenação da Presidenta da República à perda do cargo, sem que houvesse sido determinada a inabilitação para o exercício de função pública por oito anos, conforme definido em decisão bastante controversa tomada pelo Senado Federal.

No quinto capítulo, **Conclusão**, retomamos as questões da pesquisa e os principais resultados obtidos com as análises e discussões do *corpus*, os quais confirmam as hipóteses levantadas como respostas provisórias

Por fim, apresentamos as **Referências**, que é composta de textos da literatura jurídica especializada e da legislação brasileira que tratam da temática dos Tribunais de Contas, origem e funções institucionais, e de outros textos que abordam a questão das pedaladas fiscais e do *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Ademais, apresentamos referencial teórico que ampara as nossas discussões em relação aos fenômenos mnemônicos abordados, incluindo o campo da memória e citamos também trabalhos científicos que, como este trabalho, são resultados de projetos temáticos desenvolvidos no Laboratório de Pesquisa em Análise de Discurso (LAPADis), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, pelo Grupo de Pesquisa em Análise de Discurso (GPADis), coordenado pela Profa. Maria da Conceição Fonseca-Silva, bem como algumas matérias jornalísticas, contemporâneas aos fatos analisados, que permitiram uma contextualização histórica das “pedaladas fiscais” e das condições de produção do acontecimento do *Impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff.

¹⁴ Em reconhecimento ao seu papel na criação dos Tribunais de Contas no Brasil, Rui Barbosa é considerado seu Patrono.

2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A SUA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL

O Tribunal de Contas da União (TCU) funciona como órgão administrativo, que atua no auxílio do Poder Legislativo brasileiro no exercício de tarefa que lhe é extremamente relevante, qual seja, fiscalizar os gastos efetivados com a utilização de recursos públicos, com a finalidade de evitar desvios e perdas ao erário, em atenção ao Princípio Constitucional de defesa do interesse público.

Tal atividade do TCU encontra-se muito bem delineada no texto da Constituição Federal de 1988, conforme podemos observar pela leitura do art. 73, o qual estabelece, também, a composição do órgão, as garantias e vedações dos seus membros, além da possibilidade de a sociedade civil organizada acessar seus serviços, apresentando diretamente suas demandas ao órgão, sem a necessidade de intermediários, restando previsto, dessa forma, um verdadeiro instrumento de exercício da democracia direta¹⁵.

Reconhecendo a importância da função exercida pelos Tribunais de Contas, a literatura jurídica especializada costuma fazer referência à noção dada pelo jurista baiano Rui Barbosa, um dos maiores defensores desses órgãos:

Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração de infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças (RUI BARBOSA *apud* NETTO, 1995, p. 64).

No mesmo sentido, temos o posicionamento do Visconde do Uruguai, que, ainda durante o Império, assim se manifestou sobre a necessidade de independência e imparcialidade dos membros de uma Corte de Contas:

A primeira e indispensável qualidade que devem ter os membros de um Tribunal de Contas é uma inteira independência, principalmente daqueles cujas contas tomem. Não podem ser independentes sem uma alta posição, e se não tiverem vencimentos que os ponham a coberto pela necessidade (VISCONDE DO URUGUAI *apud* NETTO, 1995, p. 73).

¹⁵ Neste sentido, dispõe o art. 73, § 2º, da Constituição Federal de 1988, que: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Interessante é, ainda, a posição de Buzaid, que, em artigo publicado no ano de 1966, mas que ainda conserva uma grande atualidade, pontifica:

Este novo organismo, a que se outorgou a competência para fiscalizar a execução do orçamento, passou a figurar, com função autônoma, no quadro do sistema constitucional; e, para que fosse independente, não vergando ao peso das contingências políticas, das injunções do Poder Executivo ou das influências dos grupos econômicos, outorgou a lei aos seus membros prerrogativas iguais ou semelhantes às da magistratura. Só assim, cercado de garantias e trabalhando em ambiente sereno, é que essa nova instituição poderia desempenhar satisfatoriamente a tarefa que lhe coube no complexo mecanismo político e administrativo do Estado (BUZOID, 1966, p. 39).

O presente capítulo tem por finalidade trazer uma análise mais aprofundada do Tribunal de Contas da União, desde o surgimento, passando pela composição e pré-requisitos exigidos dos Ministros, até a natureza jurídica das decisões que são por ele proferidas.

Essa análise se revelou necessária e importante para o desenvolvimento das discussões empreendidas no presente trabalho, na medida em que um parecer que foi proferido pelo TCU, quando do controle das contas do ano 2014 da Presidenta Dilma Rousseff, foi crucial para a eclosão do Processo de *Impeachment*, que culminou com a condenação da então Presidente pela prática de crime de responsabilidade, sobretudo em virtude de práticas contábeis que ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais”.

2.1 Origem Histórica dos Tribunais de Contas nas Constituições Brasileiras

Conforme depreendemos da leitura de textos que se põem a estudar o surgimento dos Tribunais de Contas no Brasil, eles não existiam durante o Brasil Império, que se estendeu de 22 de abril de 1822 até a data da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889.

Durante todo o período em que o Brasil viveu sob o regime monárquico, com a vigência de uma única Constituição, outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, em 25 de março de 1824, primeira Carta Política do recém-fundado Estado brasileiro, não há menção legal à existência de qualquer instituição pública com funções assemelhadas às dos atuais Tribunais de Contas.

Ao contrário, a Constituição estabelecia, nos arts. 98 a 101, a existência de um quarto poder, chamado de Moderador, delegado privativamente ao Imperador, então declarado como Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante. Nos exatos termos do art. 98, da Constituição Imperial (CI) de 1824:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes Políticos (BRASIL, 1824).

Segundo Nogueira (2012), as funções do Poder Moderador eram muito extensas, conforme podemos observar neste trecho:

Chamado com muita propriedade de Poder Real, Poder Imperial, Poder Neutro ou Poder Conservador, a sua concepção é atribuída, por Jellinek [...], a Clermont-Tonnerre e a Benjamin Constant. Na prática, porém, foi aplicado apenas no Brasil e esta é uma das singularidades da Constituição Política do Império. E, com tal amplitude que se exercia quer em relação ao Legislativo (nomeando os Senadores, convocando, prorrogando e adiando a Assembleia Geral; dissolvendo a Câmara, sancionando as proposições do Legislativo e aprovando e suspendendo interinamente as resoluções das Assembleias Provinciais); quer em relação ao Executivo (nomeando e demitindo livremente os Ministros de Estado); quer, finalmente, em relação ao Judiciário (suspendendo os Magistrados, perdoando e moderando as penas impostas aos réus por sentença, e concedendo anistia) (NOGUEIRA, 2012, p. 32).

Portanto, considerando o espírito que dominou a elaboração desse primeiro Texto Constitucional, podemos concluir que não havia ainda espaço para previsão de uma Corte de Contas, a qual, de maneira independente, atuaria como limitadora do exercício das atribuições do Monarca. Ao contrário, era visível o afastamento do ideal de Monarquia Constitucionalista, instaurada na Inglaterra após a Revolução Gloriosa (1688-1689), e uma conseqüente aproximação com o modelo de Monarquia Absolutista, o que fica bem cristalino, na utilização de termos, como “Chefe Supremo da Nação” e “Primeiro Representante”, para designar o Imperador, conforme consta do texto do art. 98, da Carta de 1824, aliada ao fato de que a Constituição do Império foi fruto da vontade unilateral de D. Pedro I, que dissolveu a Assembleia Nacional Constituinte, na data de 12 de novembro de 1823, em episódio historicamente conhecido como a “Noite da Agonia”.

Ocorre que, já em 26 de junho de 1826, o Visconde de Barbacena e José Ignácio Borges apresentaram ao Senado um Projeto de reorganização das Secretarias de Estado, que continha uma primeira tentativa de instituir um Tribunal de Contas no Brasil. Entretanto, sofreram intensa oposição do Conde de Baependy e, ao final, a proposta não foi aceita.

Posteriormente, em 1838, o Marquês de Abrantes, então Ministro da Fazenda, propôs ao Parlamento a criação de um Tribunal de Contas com função judicante, proposta que, também, não foi aprovada.

Já em 1845, durante o segundo reinado, consoante relato de Buzaid (1966):

Manuel Alves Branco elaborou um notável projeto de Tribunal de Contas, com a dupla função de julgar anualmente as contas dos responsáveis e mandar prender os desobedientes e contumazes (art. 8º, num. 1 e 2); depois de receber parecer favorável da Comissão da Fazenda na Câmara dos deputados, adormeceu “dêsse bom sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que poderiam criar incômodos à liberdade da política eleitoral”¹⁶ (BUZAID, 1966, p. 40).

Portanto, ainda não seria dessa vez que o Brasil veria ser criado um órgão com a finalidade de auxiliar na fiscalização dos gastos do dinheiro público.

Ainda durante o Império, em 1865, houve nova tentativa de instauração de Tribunais de Contas no Brasil, mediante proposta formulada pelo Visconde do Uruguai, retomando as ideias do Visconde de Barbacena e de José Ignácio Borges, a qual defendia a inteira independência, inclusive financeira, dos membros do Tribunal (NETTO, 1995, p. 73).

De igual forma, fracassaram as ideias de alguns eminentes juristas do Império para dotar o ordenamento jurídico brasileiro de uma corte de contas. Entre eles, Buzaid (1966, p. 40) cita Pimenta Bueno, José de Alencar, Silveira Martins e Visconde de Ouro Preto. A verdade é que a ideia de se instituir um Tribunal de Contas manteve-se viva durante muitos anos ao longo da Monarquia brasileira, mas sempre enfrentou muita resistência, não tendo sido bem-sucedida naquela época.

Nome de bastante relevo no cenário jurídico brasileiro, como dissemos, Rui Barbosa sempre se mostrou entusiasta da temática acerca da necessidade de criar, no Brasil, um Tribunal de Contas. A importância dessa personalidade na história das Cortes de Contas em nosso país é tamanha que atualmente ele é considerado como seu patrono.

Portanto, a despeito das inúmeras propostas formuladas ao tempo do período monárquico brasileiro com a finalidade de criar e instalar Cortes de Contas independentes em nosso Estado, o fato é que esse desiderato só começou a se efetivar após a Proclamação da República:

¹⁶ A análise que encerra esta citação foi feita por Rui Barbosa em seus **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, v. VI, p. 431.

Fundada a República, o Governo Provisório, pelo decreto nº 966 A, de 7 de novembro de 1890, criou o Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesas da República. Este documento, cuja lavra e justificativa são de Rui Barbosa, constitui entre nós o marco inicial dessa instituição. O Tribunal de Contas não só fiscaliza os atos do Poder Executivo susceptíveis de criar despesas ou interessar às finanças da República, mas também julga as contas dos responsáveis por dinheiro público, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar e, quando o não cumpram, mandando proceder na forma de direito (art. 4º, § 3º). Vê-se, por este dispositivo que o Tribunal de Contas tinha função jurisdicional no julgamento das contas (BUZAID, 1966, p. 40-41).

Esse decreto, cujo conteúdo pode ser acessado no sítio da Câmara dos Deputados¹⁷, data de 07 de novembro de 1890, tendo sido editado pelo Presidente Manoel Deodoro da Fonseca e vistado por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda. Delineava a estrutura básica do novo órgão fiscalizador, delegando a elaboração de regras específicas, que permitiriam o seu correto e efetivo funcionamento, à posterior norma regulamentar, conforme podemos notar pela leitura de alguns de seus dispositivos:

art. 4º. Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o **regulamento** estabelecer.
[...]

art. 8º. Além das atribuições estatuídas nos arts. 3º e 4º, e Tribunal de Contas exercerá todas as outras fixadas no respectivo **regulamento**, que convierem à natureza de suas funções e dos seus fins.
[...]

Art. 11. O Ministério da Fazenda expedirá **regulamento, em decreto especial**, estabelecendo a organização e as funções do Tribunal de Contas, desenvolvendo-lhe a competência, especificando-lhe as atribuições, estipulando os vencimentos ao seu pessoal, e determinando-lhe a demais despesa necessária, para a qual fica desde já autorizado o Governo (BRASIL, 1890).

Do exposto, podemos inferir, sem grande esforço hermenêutico, que esse órgão de contas, muito embora instituído em 1890, não teve condições de iniciar suas funções de maneira imediata, pois que a eficácia de grande parte de suas normas ficava vinculada a uma

¹⁷ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 14 fev. 2019.

regulamentação posterior, a ser elaborada sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, à época, repisemos, chefiado por Rui Barbosa:

RUI BARBOSA, então Ministro da Fazenda, nomeara uma comissão para elaborar o projeto de regulamento do Decreto nº 966 A. A Comissão só o entregou nos derradeiros em que ocupara o Ministério e assim Rui não pôde revê-lo. Quando a comissão se desincumbiu do encargo, já estava promulgada a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que consagrou o Tribunal de Contas no artigo 89: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso” (BUZAID, 1966, p. 41).

O Texto Constitucional de 1891, primeiro Texto Magno Republicano, por sinal, foi muito lacônico ao disciplinar o funcionamento do Tribunal de Contas. Além de estabelecer a norma, presente na parte final do excerto citado, no art. 89, parágrafo único, dispõe sobre a nomeação dos membros pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e sobre a perda dos cargos por sentença. Deixou para a legislação infraconstitucional o estabelecimento das regras basilares que permitiriam o funcionamento do Tribunal, a saber, o já existente Decreto nº 966 A e futuro Regulamento.

Com a saída de Rui Barbosa do Ministério da Fazenda, a instalação do Tribunal de Contas foi posta em segundo plano pelos sucessores, visto que, segundo informação do sítio oficial do TCU¹⁸, o Presidente Floriano Peixoto tinha receio de que esse órgão fiscalizador pudesse provocar diminuição dos seus poderes. O Tribunal de Contas da União somente veio efetivamente a iniciar suas funções em 17 de janeiro de 1893, sob a presidência de Manoel Francisco Correa, após a edição do Regulamento nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, quando o Ministério da Fazenda estava sendo ocupado, ainda na gestão Floriano Peixoto, por Serzedello Corrêa.

O Regulamento nº 1.166/1892, no art. 30, conferiu imenso poder ao TCU, dando-lhe poder de expedir o chamado “veto impeditivo absoluto”, por meio do qual poderia recusar registro a um ato expedido, por considerá-lo ilegítimo. Essa decisão era inapelável e teria força de sentença judicial (BUZAID, 1966, p. 42).

¹⁸ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/dacriacao-a-instalacao.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

A concessão de natureza jurídica de sentença judicial às decisões do Tribunal de Contas da União foi mantida com a edição da Lei Orgânica, Decreto nº 392, de 08 de outubro de 1896¹⁹, conforme consta do art. 2º, transcrito:

Art. 2º O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e as matérias sujeitas à sua competência; abrange todos os responsáveis por dinheiros, valores e material pertencentes à República, ainda mesmo que residam fora do país.
Agindo, como Tribunal da Justiça, as suas decisões definitivas têm força de sentença judicial (BRASIL, 1896).

Da leitura das normas que instituíram o TCU, podemos concluir que, no começo de sua existência, deu-se preferência à realização de controle *a priori* dos atos de governo, ou seja, antes da efetivação da despesa. O Tribunal analisava a legalidade do ato e, caso o considerasse revestido de todos os requisitos legais, mandava-o registrar; caso contrário, recusava o registro em despacho fundamentado, que era comunicado ao Ministro ordenador da despesa. A negativa do Tribunal em conferir registro ao ato de governo podia, entretanto, ser desconstituída por ordem do Presidente da República, que tinha a atribuição de rever o ato e determinar a execução da despesa condenada pelo órgão de contas. Nesse último caso, o TCU determinava o registro do ato sob protesto, dando, de tudo, conhecimento ao Congresso Nacional, conforme disciplina normativa do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 392/1896.

A atuação do TCU, como órgão de controle prévio da legalidade dos atos que envolvem gastos públicos, foi excepcionada posteriormente, mediante a edição de legislação ordinária, tornando-se um Tribunal de Contas do tipo eclético (MASAGÃO *apud* BUZAID, 1966, p. 42).

Sob a égide da CF de 1934 (BRASIL, 1934), tratada por toda a doutrina como dirigida por sentimento democrático aflorado, o TCU passou a ser disciplinado pelos arts. 99 a 102, de maneira mais minuciosa do que aquela do Texto Magno anterior. Entretanto, a leitura das novas normas constitucionais revela que a estrutura até então existente foi praticamente preservada, o que se conclui pela análise do conteúdo normativo do *caput* do art. 99, da CF/1934, que determina: “fica mantido o Tribunal de Contas [...]”, numa clara referência a um sentido de continuidade com relação à existência desse órgão público.

Entretanto, o cuidado do legislador constituinte em pormenorizar as regras regentes do TCU no texto de 1934 chama a atenção e acaba por ser fonte de elogios por parte da literatura

¹⁹ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>. Acesso em: 14 fev. 2019.

jurídica, que se pôs a analisá-lo. O art. 100, da CF/1934, estabelece que os Ministros do TCU serão nomeados pelo Presidente da República, mas institui que eles terão as mesmas garantias dos Ministros da Suprema Corte, regra que visa, indiscutivelmente, a reforçar a necessidade de se manter a independência dos membros do Tribunal de Contas, na esteira do entendimento sempre manifestado por Rui Barbosa. Já o art. 102, também da Carta Política de 1934, estabelece de maneira expressa a atribuição do TCU em dar parecer prévio às contas prestadas pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados.

Ainda analisando a sistemática do TCU, no âmbito da CF/1934, temos as seguintes regras insculpidas no art. 101, §§ 1º e 2º:

Art. 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados (BRASIL, 1934).

Restava, portanto, vigente regra que subordinava as decisões do TCU ao entendimento do Presidente da República, de forma que uma despesa condenada pela Corte de Contas ainda poderia ser realizada, desde que houvesse despacho do Chefe do Poder Executivo, do qual se poderia recorrer à Câmara dos Deputados, e desde que o fundamento para a recusa do registro no TCU não fosse a falta de saldo no crédito ou imputação a crédito impróprio.

A Constituição Federal de 1934 acabou, todavia, tendo vigência bastante reduzida, sendo revogada pela Carta Política de 1937, outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas, por ocasião da instauração de período autocrático conhecido como “Estado Novo” (10 de novembro de 1937 a 29 de outubro de 1945). Essa sucessão de Constituições acabou reduzindo a normatização constitucional do TCU:

Três anos após, em 1937, já no período da ditadura Vargas, e demonstrando que a instituição não era, realmente, cara aos regimes autoritários, a Carta então editada, apelidada Polaca, dedica um único artigo ao Tribunal de contas,

assegurando a sua manutenção, mas delegando a estruturação do Órgão a mera lei ordinária (NETTO, 1995, p. 3).

Realmente, a Carta Política de 1937 dispensava um único artigo ao TCU, o art. 114, juntamente com parágrafo único. Lá, constava que competia ao órgão: “[...] acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União [...]” (BRASIL, 1937, art. 114, *caput*).

Quanto à organização do TCU, esta foi delegada à edição de uma lei posterior, conforme depreendemos da leitura do parágrafo único, do art. 114, da CF/1937, mantendo-se, entretanto, em sede constitucional, a previsão de que os Ministros do Tribunal teriam as mesmas garantias dispensadas aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Salientamos, por fim, que a nomeação para o cargo de Ministro do TCU continuou sendo de competência do Presidente da República, desde que houvesse aprovação do Conselho Federal, que era uma das casas que compunham o Parlamento Nacional, ao lado da Câmara dos Deputados. Esse Conselho Federal era composto de representantes dos estados, eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas de cada um deles (com a possibilidade de veto por parte do Governador do estado do nome indicado. Esse veto poderia ser derrubado pelo voto de 2/3 dos membros do Legislativo Estadual), e por dez membros nomeados pelo Presidente da República, todos com mandato de seis anos.

Em fevereiro de 1945, nas proximidades do fim do Estado Novo, foi aprovada a Lei Constitucional nº 9, que modificou várias normas da Constituição de 1937, entre elas, vale a pena mencionar as alterações sofridas por duas que influenciavam diretamente no funcionamento do TCU:

- a) Art. 50, da Constituição Federal de 1937: houve alteração da composição do Conselho Federal, passando este a ser formado por dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos pelo sufrágio direto, para mandato de seis anos. Ademais, a Lei Constitucional revogou o art. 56 da Constituição “Polaca”, que determinava que a Presidência do Conselho Federal era atribuída a um Ministro de Estado designado pelo Presidente da República;
- b) Art. 114, da Constituição Federal de 1937: retirou-se a necessidade de aprovação pelo Conselho Federal dos nomes indicados pelo Presidente da República para Ministro do TCU.

A conclusão a que podemos chegar, com as análises dessas alterações, é que o Conselho Federal ficou mais independente em relação ao Presidente da República. Por outro lado, perdendo o Chefe do Executivo influência nas decisões tomadas pelo órgão legislativo, também

foi extinta a necessidade de este aprovar, previamente, o nome do indicado pelo Presidente da República para assumir o cargo de Ministro do TCU.

Verificamos, assim, que, ao mesmo tempo em que diminuiu a ingerência do Presidente da República na composição do Conselho Federal, foi aumentada a liberdade a ele concedida na nomeação dos Ministros do TCU, ficando a escolha dos responsáveis pela fiscalização dos gastos públicos federais deferida de maneira única e exclusiva ao próprio Presidente da República, o que pode ser altamente questionado do ponto de vista ético, além das suspeitas que podem recair sobre a real eficácia da atuação do Tribunal de Contas, que se esperava ser feita de maneira independente e imparcial, como imaginado por Rui Barbosa e demais defensores da criação do órgão.

Outra circunstância que chama a atenção é a supressão da atribuição que se encontrava expressa no texto da Constituição de 1934, por meio da qual deveria o TCU expedir parecer prévio acerca das contas do Presidente da República, a serem julgadas pela Câmara dos Deputados.

Com o término do período de exceção nomeado de Estado Novo, entra em vigor a CF de 1946 (BRASIL, 1946), que, a exemplo das anteriores, também buscou disciplinar o TCU, o que foi feito nos arts. 76 e 77 e em outros dispositivos constitucionais.

Promulgada na data de 18 de setembro de 1946, a então nova Constituição foi elaborada de maneira democrática, por meio da formação de uma Assembleia Nacional Constituinte. No que concerne à normatização do TCU, observamos que o Constituinte de 1946 buscou resgatar alguns pontos que foram suprimidos na Carta autocrática de 1937, de modo a restituir o caráter independente do órgão responsável pela fiscalização de gastos de recursos federais.

Uma questão que é bem relevante diz respeito à colocação, em sede constitucional, da competência da Corte de Contas para emitir parecer prévio, agora no prazo de 60 dias, sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República, para serem, posteriormente, julgadas no âmbito do Congresso Nacional. Acresça-se a isso o fato de que o TCU foi alçado igualmente a fiscal do cumprimento do encargo do Presidente de encaminhar as contas, na forma da lei, para análise e apreciação do Legislativo. Tal relevante tarefa encontra-se descrita no § 4º, do art. 77, da Constituição Federal de 1946:

Art. 77 – [...].

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito,

apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado (BRASIL, 1946).

Comentando essa nova sistemática do TCU, observa Netto (1995):

2.8. Processada a redemocratização em 1946, a Constituição então promulgada atribuiu competência ao Tribunal de Contas para acompanhar e fiscalizar, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução de orçamento, devendo, ainda, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, bem como apreciar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas ou pensões (arts. 22 e 77), determinando a necessidade de registro prévio dos instrumentos contratuais no Tribunal, como condição necessária à sua execução (NETTO, 1995, p. 3).

No que tange ao processo de nomeação dos membros da Corte, foi estabelecido, no Texto Magno de 1946, que os Ministros do TCU seriam nomeados por ato do Presidente da República, após a aprovação dos nomes pelo Senado Federal. Diferentemente dos dois textos constitucionais imediatamente anteriores, o de 1934 e o 1937, foram atribuídos aos Ministros do TCU os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos, lembrando que, nas duas Constituições antecessoras, a equiparação dos Ministros do TCU se dava com os Ministros do STF. Entretanto, mesmo havendo essa mudança de paradigma quanto à situação funcional dos membros do Tribunal de Contas da União, a Constituição Federal de 1946 continuou assegurando vitaliciedade ao cargo de Ministro, conforme disposto no art. 187, providência bastante salutar como forma de resguardar a autonomia e a independência do TCU, circunstâncias indispensáveis ao bom exercício da sua relevante função institucional:

“Art 187 – São vitalícios somente os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, titulares de Ofício de Justiça e os professores catedráticos” (BRASIL, 1946).

Tal como a Constituição Federal de 1934, a de 1946 também previa a possibilidade de o Presidente da República autorizar a realização de despesa sobre a qual o TCU tivesse apontado alguma ilegalidade que impossibilitasse o registro:

Art. 77 – [...]

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional (BRASIL, 1946).

Por fim, preocupou-se a Constituição Federal de 1946 em estabelecer as atribuições do TCU, não mais delegando tal tarefa à legislação ordinária, como ocorria na Carta de 1937, restando, dessa forma, melhormente resguardada a competência do órgão em auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo das contas do Poder Executivo Federal:

Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (BRAIL, 1946).

Procedendo a uma análise dessa nova configuração do TCU, concluímos que houve incremento de proteção a suas competências, que voltaram a ter regulamentação constitucional, sem menção à necessidade de posterior elaboração de lei ordinária. Ademais, foi reduzido o poder do Presidente da República na nomeação dos Ministros da Corte, uma vez que, embora ainda fosse o Chefe do Poder Executivo o responsável pela nomeação dos Ministros, esta haveria de ser precedida de prévia aprovação pelo Senado Federal do nome indicado.

Sob a égide da Carta de 1946, foi elaborada, segundo Buzaid (1966, p. 43), com o objetivo de regulamentar as normas constitucionais dispostas sobre o TCU, a Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, que estabelecia, no artigo 1º, ser a Corte “órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União, especialmente na execução do Orçamento”. Essa noção, em particular, dada ao TCU, já o aproximava da natureza técnico-jurídica que, mais à frente, ser-lhe-ia conferida na Constituição Federal de 1988.

Ainda comentando a estrutura do TCU no texto da Constituição Federal de 1946, Buzaid (1966) assim se expressa:

Dêste breve perfil histórico se infere que o Tribunal de Contas da União, no sistema vigente (refere-se à Carta de 1946), tem os seguintes característicos: a) – é preposto do Poder Legislativo; b) – acolhe o exame prévio e veto com registro sob reserva (BUZOID, 1966, p. 43).

Nesse diapasão, fica evidente a preocupação do legislador constituinte de 1946 em dotar o TCU de instrumentos preventivos para que se evitasse a realização de despesas públicas que

fossem de encontro às normas a elas aplicáveis. Entretanto, por outro lado, também fica igualmente evidente a supremacia da vontade do Presidente da República para fins de implementação ou não de determinado gasto de recurso público, já que poderia ele implementar o gasto, ainda quando este fosse “condenado” pelo órgão de contas, restando à Corte apenas a faculdade de apresentar uma reserva quando do registro da despesa, sem ter força para impedi-la ou mesmo para punir a sua realização.

A Constituição de 1946 foi substituída pela de 1967, promulgada em 24 de janeiro daquele ano. Salientemos que, muito embora formulada logo após o início do período de exceção que vigorou no Estado Brasileiro de 1964 até 1984, e conquanto a questão possa ser objeto de questionamentos, essa Carta é considerada por muitos como sendo de espírito democrático, posto que elaborada por representantes eleitos pelo povo, Deputados Federais e Senadores da República, conforme consta de seu preâmbulo: “**O Congresso Nacional**, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte Constituição do Brasil”.

Nesse novo Texto Magno, o Tribunal de Contas da União continuou tendo sua disciplina estabelecida, restando mantida grande parte das características e atribuições previstas no Texto anterior. No entanto, o legislador constituinte de 1967 optou por fazer um detalhamento mais preciso da organização do órgão, inclusive no que tange aos requisitos exigidos para a investidura no cargo de Ministro do TCU.

Nesse aspecto, disciplinava o art. 73, § 3º, da Carta Política de 1967, que o Ministro do TCU seria nomeado pelo Presidente da República, após aprovação de seu nome pelo Senado Federal, devendo a escolha recair sobre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública. Determinava ainda que esses agentes políticos teriam as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos, mantendo, nessas últimas questões, aquilo que já havia sido estabelecido no texto de 1946.

Percebemos que houve uma redução ainda maior do arbítrio do Presidente da República na escolha dos Ministros do TCU, uma vez que a Constituição Federal de 1967 estabeleceu as qualificações exigidas daquele que poderia ser nomeado como Ministro. É importante destacar que, muito embora seja louvável a preocupação do legislador constituinte na formulação desses atributos, eles foram estabelecidos de forma muito genérica e abstrata, permitindo, na aplicação da norma que os prevê, uma discricionariedade muito ampla, dada a dificuldade de definir, na

prática, o que seriam esses “notórios conhecimentos”, tratando-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado²⁰, cuja definição depende da atuação do intérprete.

Logo, para que a regra constitucional tivesse uma eficácia mais pujante, fazia-se indispensável que a expressão “notórios conhecimentos” tivesse sido regulamentada em legislação infraconstitucional posterior. De qualquer forma, a simples presença desse requisito reforça o caráter técnico-jurídico que deve ser conferido àquele que é o órgão encarregado de auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo dos gastos da Administração Pública, afastando-o, pelo menos do ponto de vista deontológico, de juízos políticos, que podem mudar a depender dos interesses partidários em disputa.

Portanto, o TCU, no âmbito da Constituição Federal de 1967, aproximou-se ainda mais de um órgão que deve prezar pela lei e pela Constituição no desenvolvimento do seu mister, devendo, a exemplo do que acontecia com os órgãos jurisdicionais, importar-se em analisar e julgar os fatos, e não as pessoas neles envolvidas. Indubitavelmente, a Carta de 1967 reforçou a ideia de que se deve conferir independência ao órgão.

Entretanto, na contramão, uma importante mudança foi implementada pelo Texto de 1967, a qual não passou despercebida pela literatura jurídica da época:

2.9. Sobrevindo novo surto autoritário, após 1964, foi o Tribunal de Contas mantido, sendo, todavia, abolido o referido registro prévio, tido como embaraçoso à boa marcha dos negócios administrativos, efetivando-se a fiscalização dos gastos públicos, tanto na Constituição de 1967 quanto na Emenda Constitucional nº 1/69, a posteriori, o que ensejou a seguinte crítica do Professor Alexandre Demathey Camacho, publicada no Jornal do Brasil, de 04.03.85 e transcrita no Diário Oficial de 28.03.85, pág. 5.546, na sessão dedicada ao Tribunal de Contas da União, por iniciativa do Ministro Fernando Gonçalves: “O atual sistema de controle é, sem dúvida, um retrocesso na tradição do Direito brasileiro, sob o aspecto constitucional e financeiro. Os órgãos que dele se originaram, os mais estapafúrdios e paralelos, caricatos modelos das Cortes de Contas, que exercem nas suas áreas de trabalho atividades burocráticas e administrativas de controle, sem estruturas definidas, compostas ‘à la diable’ ou de acordo com o gosto das autoridades que os supervisionam - sem responsabilidades fixadas - tumultuaram o ambiente e se tomaram, por suas decisões, os grandes responsáveis pelo aparecimento desta plethora de prosperidade fáceis, constituídas com os dinheiros públicos” (NETTO, 1995, p.73-74).

Como podemos ver pela leitura desse excerto e pelo que disciplina a Carta de 1967, de fato, houve mudança quanto ao momento da fiscalização empreendida pelo TCU. Nos textos

²⁰ Martins-Costa e Branco (2002, p. 117-119) afirmam que “conceitos jurídicos indeterminados” seriam aqueles “cujos termos têm significados intencionalmente vagos e abertos”.

das Constituições anteriores, mantendo, a bem da verdade, uma tradição que veio desde a criação do Tribunal de Contas no Brasil, era previsto que a análise do ato pelo Tribunal seria feita, em regra, antes da realização da despesa, como forma de evitar que um gasto ilegal de recursos públicos fosse efetivado. Já na sistemática adotada em 1967, foi abolido o registro prévio; logo a despesa seria efetivada e, somente depois, seria levada ao conhecimento do TCU para análise.

Camacho (*apud* Netto, 1995) segue sua crítica, analisando:

O sentido que a Revolução adotou em relação ao Tribunal de contas mutilou, substancialmente, a sua participação no processo de fiscalização financeira. O Tribunal de Contas, no espírito constitucional vigente, tem somente a função de liquidar as contas e verificar a sua legalidade – depois de feitas. Perdeu a sua condição de “órgão imprescindível à boa marcha do nosso sistema administrativo, como assegurava ser o histórico Ministro Rubem Rosa” (CAMACHO *apud* NETTO, 1995, p. 74).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1967, houve, assim, afastamento do sistema belga de controle de contas, que funciona, precisamente, com exame prévio (do ato administrativo que importa em assunção de despesa) e com veto relativo e registro sob reserva²¹, tendo a Carta de 1967 aproximado o TCU do sistema francês, no qual o exame de contas é feito *a posteriori* (BUZAID, 1966, p. 41).

Quanto às atribuições do TCU, estabelecia o art. 71, §§ 1º a 5º, da Constituição Federal de 1967:

Art 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

²¹ Veto relativo implica dizer que, no sistema de controle prévio de gastos, este poderia ser superado por determinação do Presidente da República, que tinha o poder de determinar a despesa mesmo que considerada irregular pelo Tribunal de Contas. Nesse caso, em que a vontade do Presidente da República se sobrepõe à orientação do Tribunal de Contas, este último tinha a faculdade de registrar a despesa sob reserva, para indicar a sua discordância em relação à sua realização. Esses dois institutos são próprios do sistema belga de controle, que se opera de maneira *a priori*.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias (BRASIL, 1967).

Pela leitura do § 3º, do art. 71, da Carta de 1967, verificamos que, a despeito da abolição do registro prévio, foi mantida a atuação do TCU na análise preliminar das contas a serem prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Da mesma forma, mantida a tradição constitucional brasileira, não se atribuiu ao Tribunal de Contas a competência para o julgamento das contas do Chefe do Executivo Federal, que permaneceu a cargo do Poder Legislativo, servindo o Tribunal de Contas como assessor técnico no desempenho dessa tarefa.

Em 17 de outubro de 1969, com base nos poderes conferidos pelo Ato Institucional nº 5 e pelo Ato Institucional nº 16, tendo sido o Congresso Nacional colocado em recesso parlamentar por força do Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968, os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar “promulgaram” a Emenda Constitucional nº 01, que alterou substancialmente vários pontos da Constituição de 1967, a ponto de a literatura jurídica considerar essa Emenda como sendo outra Constituição.

Nosso estudo cumpriu investigar se houve impactos significativos na organização do TCU com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 1/1969. Para tanto, fizemos uma análise comparativa de artigos do Texto Constitucional de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1/1969, entre os quais é possível identificar alguma correspondência.

Na Constituição Federal de 1967, a fiscalização financeira e orçamentária, matéria que se encontra diretamente ligada ao TCU, foi disciplinada nos arts. 71 a 73, cujas principais características já foram devidamente analisadas em linhas anteriores. Essa temática, no âmbito da Emenda Constitucional nº 1/1969, foi normatizada nos artigos 70 a 72.

Cotejando os artigos antes analisados (os da CF/1967) com os dispositivos que encontram paralelos na Emenda Constitucional nº 1/1969, não se identifica nenhuma mudança que pudesse impactar diminuição da independência do Órgão de Contas, já que suas prerrogativas e atribuições foram, basicamente, mantidas. As alterações se deram mais no campo da redação das normas, sem, contudo, implicar em mudanças de conteúdo. Portanto, os comentários feitos acerca do Texto Constitucional de 1967 podem ser mantidos em relação à sistemática encontrada na Emenda Constitucional nº 01/1969.

Todavia, muito embora não se pudesse perceber, no plano deontológico e normativo, diminuição do espectro de atuação dos Tribunais de Contas, mesmo estando o Brasil passando por período de exceção, vale a pena deixar consignada a existência de autores que narravam o desprestígio dessas Cortes perante as autoridades que exerciam poder de mando no país naquela época:

Na vigência do regime militar (1964-1985), a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional 01/69 não se interessaram, compreensivelmente, em sua ótica autoritária, pelo fortalecimento das instituições colegiadas de controle, começando as pressões, inspiradas, sem dúvida, pelo capital financeiro internacional, pela extinção pura e simples dos Tribunais de Contas, sob o pretexto de que os mesmos constituíam entrave à atuação eficaz e rápida do único poder realmente atuante à época, o Executivo, de índole castrense (LINS NETO, 2000, p. 206).

Percebemos que, nada obstante os Tribunais de Contas permanecessem na estrutura do Texto alterado pela Emenda Constitucional nº 1/1969, esses órgãos situavam-se em um plano meramente simbólico²², sem que pudessem viabilizar a efetivação de suas atribuições constitucionais, em razão do regime autocrático então instalado no Brasil. Mais do que isso, havia pressões internacionais para que a sua estrutura fosse simplesmente retirada da Carta Magna vigente, o que facilitaria, indubitavelmente, ainda mais, a instauração de um regime de governo de exceção no país.

Pela importância que tem para o desenvolvimento do presente trabalho, o regramento do TCU na Constituição Federal de 1988 será feito em tópico próprio, o seguinte.

²² O conceito de Constituição Simbólica, a nós apresentado por Neves (1998), caracteriza-se pela ausência de eficácia das normas constitucionais, sem que haja interesse em implementá-las na realidade social.

2.2 Estrutura, composição e funções institucionais do Tribunal de Contas da União no âmbito da Constituição Federal de 1988

Conforme análise de Buzaid (1966), os países comportam diferentes modos de exercer a fiscalização do cumprimento dos orçamentos públicos, como maneira de limitar a atuação dos ordenadores de despesa, a fim de que guardem estrita observância às normas de meios²³. São três os principais sistemas de controle, quais sejam: o francês, o italiano e o belga. No tópico anterior, vimos como se processa o controle das contas públicas nos sistemas belga e francês, e como o modo de controle adotado no Brasil foi se aproximando cada vez mais do sistema francês, principalmente depois da promulgação da Constituição de 1967:

No sistema francês, o exame de contas é feito *a posteriori*; no italiano, as despesas estão sujeitas a exame *prévio*; sendo vetada, não pode realizar-se; no belga, procede-se a exame *prévio*, com veto relativo e registro sob reserva (BUZOID, 1966, p. 43-44).

No caso da experiência brasileira, o Tribunal de Contas atuava, nos primeiros anos de sua existência, preferencialmente, realizando um controle prévio dos gastos, o que exigia que, antes da realização da despesa, houvesse manifestação do TCU, sendo admitido, entretanto, que o Presidente da República, mesmo contrariamente ao entendimento da Corte, mandasse realizar a despesa, que seria registrada “sob protesto”. Essa sistemática somente veio a ser modificada a partir de 1967, quando o controle passou a ser exercido posteriormente, o que foi alvo de críticas, como já tivemos a oportunidade de expor.

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o primeiro questionamento que podemos formular é, exatamente, este: qual o sistema de controle que foi adotado por esta que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”?

A resposta a esse questionamento exige uma análise das atribuições do TCU, que, no texto da Carta Política de 1988, estão arroladas no art. 71:

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

²³ As normas de meios dizem respeito às Leis Orçamentárias, descritas no art. 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal de 1988 (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), que devem ser aprovadas pelos respectivos Poderes Legislativos antes da efetivação dos gastos, como forma de garantir um controle sobre a atuação dos ordenadores de despesa e estabelecer uma programação para a aplicação dos recursos públicos, de forma que sejam utilizados para efetivação do interesse de toda a coletividade, de maneira eficiente e com economicidade.

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 (BRASIL, 1988).

Além dessas relevantes atribuições constitucionais, Santos (1997) considera que leis infraconstitucionais têm conferido ao TCU importantes atividades a serem por ele desempenhadas:

- fiscalização das privatizações das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, com o objetivo de examinar e acompanhar, concomitantemente, todas as fases do respectivo processo (Lei nº 8.031/1990);
- controle das declarações de bens e rendas das autoridades e servidores públicos federais (Lei nº 8.730/1993);
- apreciação dos contratos de gestão, de modo a permitir uma avaliação quantitativa e qualitativa do desempenho e do cumprimento das metas pactuadas (Lei nº 8.246/1991) (SANTOS, 1997, p. 21).

Dos três diplomas normativos citados por Santos (1997), apenas o primeiro (Lei nº 8.031/1990) foi ab-rogado²⁴ pela Lei nº 9.491/1997. Inobstante esse fato, a fiscalização do TCU incidente sobre as desestatizações continua exercida pela Corte, tanto que, em 26/06/2018, emitiu a Instrução Normativa nº 81, que instituiu o novo modelo de fiscalização dos processos de desestatização realizados pelo Poder Público, elaborada com o intuito de aprimorar a dinâmica do acompanhamento das desestatizações, sendo aplicada a todos os procedimentos de desestatização que tiverem edital publicado a partir de 1º de janeiro de 2019. Ademais, a própria Lei nº 9.491/1997, que ab-rogou a Lei nº 8.031/1990, estabelece, no art. 18, inc. VIII, que compete ao TCU apreciar a documentação dos processos de desestatização.

Analisando as regras constitucionais e infraconstitucionais que dispõem acerca das atribuições do TCU, Santos (1997, p. 21-25) afirma que é possível concluir que o órgão, depois de passar por um processo de afirmação pós-redemocratização, com a promulgação da

²⁴ Ab-rogação significa que a norma sofreu uma revogação total, ou seja, houve a retirada de seu texto, na íntegra, do ordenamento jurídico; diferenciando-se da derrogação, quando a revogação é meramente parcial, atingindo apenas certos dispositivos do texto legal.

Constituição Federal de 1988, realiza atualmente os três tipos de controle: *a priori*, *a posteriori* e concomitante.

Como exemplo de exercício de controle *a priori*, Santos (1997) cita a atividade do TCU de examinar os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, alertando que, muito embora tais atos possuam executividade imediata após a edição do ato da autoridade administrativa competente, só se tornam definitivos com a apreciação e aprovação do TCU.

Já como exemplo de controle *a posteriori*, o autor afirma que isso se dá quando o TCU procede ao exame de tomadas e prestações de contas dos gestores de recursos públicos. Essa análise é feita sob diversos critérios: legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia. Silva (2006) também discute os vários aspectos a partir dos quais o TCU realiza o controle *a posteriori* das contas dos gestores de recursos públicos:

(a) *controle de legalidade dos atos* de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; (b) *controle de legitimidade*, que a Constituição tem como diverso da legalidade, de sorte que parece, assim, admitir exame de mérito a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora legítima, tal como atender à ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual; (c) *controle de economicidade*, que envolve também questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, do modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação de *custo/benefício*; (d) *controle de fidelidade funcional* dos agentes da Administração responsáveis por bens e valores públicos; (e) *controle de resultados, de cumprimento de programa de trabalho e de metas*, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (SILVA, 2006, p. 464).

Por fim, o controle concomitante, ainda segundo Santos (1997), ocorre quando o TCU, a qualquer tempo e por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, realiza **inspeções e auditorias** de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial nas unidades administrativas dos três Poderes, importantes para identificação, em tempo oportuno, de eventual falha ou irregularidades cometidas por agentes públicos.

Para atender aos objetivos específicos deste trabalho, cumpru-nos analisar mais detidamente a atuação do TCU ao apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deve ser elaborado sessenta dias a contar do recebimento das contas, a teor do que dispõe o art. 71, inc. I, da Constituição Federal de 1988, matéria que é objeto do próximo tópico deste capítulo.

Quanto à composição atual do TCU, assim dispõe o art. 73, da Constituição de 1988:

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 sessenta e cinco 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 antigüidade 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 (BRASIL, 1988).

Analisando o artigo citado, notamos que a Constituição Federal de 1988 estabelece, de modo muito específico, a composição do TCU, o número de componentes da Corte, os responsáveis pelas nomeações e os requisitos exigidos para que a nomeação possa ser efetivada.

Ademais, como forma de resguardar a autonomia do TCU, o Texto Constitucional de 1988 equipara seus Ministros aos integrantes do Superior Tribunal de Justiça (STJ), especificamente no que tange às garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens, concedendo-lhes, pois, vitaliciedade no cargo.

Observando os requisitos constitucionais para que um cidadão possa assumir o cargo de Ministro do TCU, é perceptível a preocupação do legislador constituinte com que as pessoas sobre as quais recairá esse encargo público sejam de competência técnica acima de qualquer suspeita, comprometidas com a realização de um trabalho fiscalizatório de excelência, em resguardo ao bom uso dos bens e dinheiro públicos.

Mais uma vez, vale registrar a crítica que existe em relação à utilização de conceitos absolutamente abstratos, tais como “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” (BRASIL, 1988, art. 73, § 1º, inc. III). De fato, muito embora sirvam para que se indique, aos responsáveis pela nomeação dos Ministros, a

importância do trabalho a ser desempenhado, acabam por não limitar, ou mesmo inibir a realização de indicações meramente políticas, eis que, pela vagueza dos termos empregados, a definição ou não do preenchimento do requisito dos “notórios conhecimentos” fica na discricionariedade de quem indica e de quem pode aprovar o nome indicado – no caso, o Presidente e os Senadores da República, que podem se guiar por motivações políticas.

Quanto aos responsáveis pela nomeação dos Ministros, a Constituição Federal de 1988, nos dispositivos antes transcritos, deixou consignado que tal tarefa cabe ao Presidente da República, que pode indicar 1/3 (um terço) dos membros do TCU, com aprovação do Senado Federal, e o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), que pode indicar 2/3 dos membros da Corte de Contas Federal.

De se destacar, ainda, a existência de um Ministério Público que atua junto ao TCU:

No TCU funciona também um Ministério Público especial, que é ligado administrativamente à Corte, não integrando o Ministério Público da União. Os membros do Ministério Público junto ao TCU ocupam cargo vitalício, provido por concurso público específico e são titulares dos direitos de que gozam e sujeitos às vedações a que se submetem os membros do Ministério Público comum (MENDES; BRANCO, 2018, p. 928).

Esse órgão se compõe de um Procurador-Geral, três Subprocuradores-Gerais e quatro Procuradores, tendo sido definido pelo STF, no julgamento do Mandado de Segurança nº 27.339, Relatoria do Ministro Menezes Direito, com acórdão publicado no DJE no dia 6 de março de 2009, que se aplica ao Ministério Público de Contas, no que couber, as disposições da Lei Orgânica do Ministério Público da União, no que tange a direitos, garantias, prerrogativas, vedações e regime disciplinar. Sua missão institucional é a guarda da lei e fiscalização de sua execução, possuindo competência para defender a ordem jurídica; opinar previamente quando dos julgamentos no TCU envolvendo prestação de contas, atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias, reformas e pensões; propor recursos, quando admitido por lei; e tomar medidas necessárias ao resguardo do erário, como a cobrança judicial de dívida e o pedido de arresto de bens dos responsáveis pelo pagamento dos débitos.

A existência de um Ministério Público de Contas, chamado de especial pelos autores antes citados, reforça a ideia de que a atuação do TCU, para que seja legítima, deve ser realizada de maneira técnica e imparcial, sem que questões de conveniência e oportunidade sejam consideradas, já que o julgamento político não é afeto a esse órgão, diferentemente do que ocorre no âmbito do Congresso Nacional.

A essa conclusão chegamos, ainda, quando consideramos a imparcialidade que deve nortear a atuação dos membros do Ministério Público de Contas no cumprimento das funções institucionais, antes especificadas. Não haveria justificativa para se instituir um Ministério Público com essas características para atuar junto ao TCU, se fosse desejo do legislador constituinte originário dotar o tribunal de um caráter político.

2.3 Participação do TCU no julgamento das contas apresentadas pela presidência da república na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 estabelece, como um dos Princípios Fundamentais da República Federativa do Brasil, no art. 2º, que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, adotando o Sistema de Separação dos Poderes, elevado, inclusive, à condição de cláusula pétrea, a teor do que dispõe o art. 60, § 4º, inc. III:

Art. 60. [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
 I – [...];
 II – [...];
 III – a separação dos poderes;
 IV – [...] (BRASIL, 1988).

Muito embora a Teoria da Separação dos Poderes tenha essa nomenclatura consagrada no plano histórico e teórico, a verdade é que ela encerra uma imprecisão. De fato, o Poder Político do Estado é uno e indivisível, não se podendo, pois, falar em “PODERES” estatais ou em divisão desse Poder Político. Nesse sentido, manifesta-se Silva (2006, p. 43): “disso decorrem as três características fundamentais do poder político: *unidade, indivisibilidade e indelegabilidade* – de onde parecer impróprio falar-se em *divisão e delegação de poderes* [...]”.

Em verdade, o que se busca com a aplicação dessa teoria é apenas evitar que uma só pessoa concentre todo o Poder do Estado em suas mãos. Sendo assim, preconiza-se que as funções estatais básicas, quais sejam, a legislativa, a executiva e a judicial (ou jurisdicional), sejam repartidas entre órgãos independentes e harmônicos entre si. Com isso, juntamente com o reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais, o que se combateu foi o Estado Absolutista.

O que caracteriza o Estado Absolutista é, precisamente, o fato de que todo o poder estatal, de maneira incontestável, está enfeixado nas mãos de uma única pessoa – em regra, um Monarca, que pode, inclusive, ser considerado representante de Deus na Terra –, a quem é “conferido” o poder de decidir todas as coisas, estabelecer as leis, julgar as infrações e executar os atos que afetam a coisa pública. Durante a Monarquia Absolutista Inglesa, existia uma regra que estabelecia que o Rei não erra (*The King do not wrong*, expressão que tinha um equivalente na França: *Le roi ne peut mal faire*), traduzindo a existência de uma total irresponsabilidade do Monarca em relação aos seus atos, mesmo que viessem eles a causar danos a terceiros.

Essa concentração de poder e a inexistência de limites para o seu exercício acabaram ocasionando situações de abusos que passaram a sofrer resistência da sociedade, o que resultou na discussão de teorias para enfrentamento e resolução dessa problemática:

De toda sorte, nada obstante o interesse que essas referências remotas possam despertar, a origem próxima da doutrina da separação dos Poderes deverá ser encontrada ao longo da idade moderna, em um contexto histórico específico: a oposição aos regimes monárquicos absolutos e a formação dos Estados de Direito Constitucionais. Assim, diferentemente dos registros históricos antigos, a doutrina contemporânea da separação de Poderes é um mecanismo engajado em um propósito: controlar o exercício do poder, a fim de que ele não se torne, por concentrado, arbitrário, garantindo-se o Estado de Direito e, principalmente, os direitos individuais. Esse caráter instrumental é uma marca que, de forma mais ou menos evidente, acompanha a doutrina da separação de Poderes ao longo do tempo (BARCELLOS, 2018, p. 258).

A Teoria da Separação dos Poderes, discutida por Barcellos (2018), relativamente ao período moderno, isto é, a ideia de que o exercício do poder do Estado deve ser distribuído entre órgãos com funções estatais, ao invés de mantido de forma concentrada nas mãos de um único indivíduo, tem raízes históricas em Aristóteles, notadamente nos escritos sobre a Constituição Mista²⁵, mais tarde, devidamente tratada e sistematizada por autores, como John Locke e Montesquieu.

Essa aproximação entre a Teoria da Separação dos Poderes, desenvolvida no período moderno, e aquilo que, na Antiguidade, vai ser chamado de Constituição Mista foi observada por Barcellos (2018, p. 258):

²⁵ No mesmo sentido, salientando a ligação que pode ser estabelecida entre a ideia de Constituição Mista de Aristóteles e a Teoria da Separação de Poderes, Piçarra (1989, p. 31) vai dizer que: “[...] constituição mista, para Aristóteles, será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas. Contrapõem-se-lhe, portanto, as constituições puras em que apenas um grupo ou classe social detém o poder político”.

Pode-se traçar uma linha, ainda que tênue, ligando a ideia de Constituição Mista à moderna concepção da separação de Poderes, uma vez que é possível extrair da Constituição Mista o princípio bastante familiar pelo qual cada órgão constitucional, ou cada classe social, na medida em que tem acesso ao poder político, funciona perante as demais como um limite ou um contrapeso. Embora esta seja uma interpretação válida, não se pode deixar de registrar que se trata de uma visão do passado com os olhos e as categorias do presente.

A noção de Constituição Mista, encontrada na obra de Aristóteles, enfatiza a necessidade de desconcentração do Poder Político do Estado, tendo sido dela que Piçarra (1989) extraiu as ideias de equilíbrio ou balanceamento de classes sociais. Essa noção, em uma fase mais avançada, vai ser associada à doutrina da Separação dos Poderes, com a implementação da participação popular no exercício do poder político do Estado, e aproximada dos ideais buscados pelos proponentes do Estado Democrático de Direito, que começaram a ser implementados a partir das diversas revoluções burguesas que eclodiram como reação às arbitrariedades cometidas pelos governantes absolutistas.

Em outro ponto de sua obra, Piçarra (1989, p. 35) observa:

A constituição mista atende, antes de mais, às desigualdades e diversidades existentes na sociedade com o objectivo de as compor na orgânica constitucional, de tal maneira que nenhuma classe adquira a preponderância sobre a outra. Neste sentido, constituição mista não é mais do que um sistema político-social pluralmente estruturado.

A importância da Teoria da Separação dos Poderes, que, como dissemos, tem raízes históricas na noção aristotélica de Constituição Mista, é tamanha que o art. 16, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento formulado em 1789, vai afirmar, por ocasião da implementação de alterações jurídicas no Estado Francês em decorrência da Revolução Francesa, que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”. Com fundamento nessa assertiva, não é incorreto concluir que a enunciação de direitos fundamentais do cidadão e a instituição de um sistema de separação dos poderes se encontram no âmago do movimento que ficou conhecido como Constitucionalismo, responsável pelo surgimento dos Estados Constitucionais de Direito, substitutos dos antigos Estados Absolutistas, que se ancoravam, como vimos, em pressupostos totalmente diversos (concentração de poder e poder ilimitado do Monarca).

Portanto, com base na ordem jurídica de viés democrático instaurada no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, podemos afirmar que a Separação dos Poderes constitui Princípio Fundamental da República, estando a salvo de qualquer tentativa de alteração formal do Texto Magno que tenha por objetivo reduzir ou enfraquecer tal pressuposto, posto que colocado de forma expressa no rol das chamadas cláusulas pétreas (BRASIL, 1988, art. 60, § 4º).

Como consectário lógico da Separação dos Poderes, há o reconhecimento da Tese dos Freios e Contrapesos:

O sistema de freios e contrapesos provoca a limitação do poder político na medida em que estabelece a interpenetração das funções estatais e o controle recíproco entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, com a finalidade de impedir potenciais excessos dos Poderes do Estado, funcionando como condição de legitimidade do Governo, ou seja, “os freios e contrapesos consistem na garantia de manutenção do equilíbrio constitucional entre os Poderes do Estado, sendo certo que, em face de determinada ação ou omissão do Executivo, Legislativo ou Judiciário, o contraste constitucional que um outro pode exercer para contê-lo (freio) ou para restabelecer o equilíbrio (contrapeso) constitui um freio ou contrapeso ao dito Poder” (MORAES, 2018, p. 21).

Nas últimas linhas deste excerto, Moraes (2018) faz uma citação direta de obra dos autores americanos Garvey e Aleinkoff (1991), à luz de cujos ensinamentos, podemos afirmar que, como consequência lógica da Separação dos Poderes, um Poder constituído deve limitar o outro Poder, como forma de evitar a ocorrência de atuações que venham a se desviar do quanto estabelecido no Texto Constitucional, funcionando como um verdadeiro sistema de *accountability* horizontal:

o conceito de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade. O debate da teoria democrática contemporânea tem conferido ao conceito uma atenção privilegiada, concedendo-lhe o condão de refletir a respeito da consolidação da democracia como forma de governo (Przeworski; Cheibub, 1999). A especulação teórica sobre o tema tem avançado de forma a estabelecer os mecanismos de prestação de contas dos governantes perante os governados. O suposto é o de que o conceito de *accountability* deve permear as concepções de reforma do Estado, sendo este o horizonte normativo para a consolidação da ordem democrática. Como observa Przeworski, “[o] objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer” (Przeworski, 2001, p. 39) (FILGUEIRAS, 2011, p. 68).

Por meio do sistema de *accountability* horizontal, compete aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao lado do desempenho de suas atribuições constitucionais específicas, também a constante vigilância mútua, a ser exercitada como garantia do cumprimento das normas constitucionais ou legais.

No que tange ao Poder Legislativo, essa função fiscalizatória é bastante destacada, realçando-se, nesse particular, o julgamento das contas do Presidente da República e a possibilidade de instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

Para o escopo da pesquisa, não obstante reconheçamos a relevância das CPIs no desvelamento de inúmeros casos de corrupção, tendo, inclusive, no caso do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, acabado por culminar na aprovação do pedido de seu *Impeachment*, cumpre-nos analisar de maneira mais detida as funções do Congresso Nacional atinentes à análise e fiscalização das contas presidenciais.

Segundo a disciplina do art. 49, inc. IX, da Constituição Federal de 1988, compete ao Congresso Nacional, órgão representativo do Poder Legislativo Federal, constituído, de maneira bicameral, pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados, “julgar anualmente as contas apresentadas pelo Presidente da República”.

A respeito dessa competência do Poder Legislativo Federal, observam Mendes e Branco (2018):

No desempenho da sua função fiscalizadora, o Congresso Nacional pode desejar acompanhar de perto o que acontece no governo do País. Para isso, a Câmara dos Deputados, o Senado e qualquer das Comissões dessas Casas estão aptos para convocar Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, a fim de que prestem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente estabelecido, podendo, se o Legislativo o preferir, deles requerer informações por escrito. Configura crime de responsabilidade o desatendimento a esses chamados (MENDES; BRANCO, 2018, p. 928-929).

A fim de possibilitar o cumprimento dessa tarefa fiscalizatória, estabelece o Texto Constitucional a obrigação do Presidente da República de prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa²⁶, as contas referentes ao exercício anterior (BRASIL, 1988, art.84, inc. XXIV).

²⁶ Conforme art. 57, da Constituição Federal de 1988, as sessões legislativas se iniciam no dia 02 de fevereiro de cada ano.

Trata-se de atribuição que se coaduna com as contemporâneas exigências incidentes sobre o trato da coisa pública, ligadas à transparência, publicidade, legalidade e legitimidade de gastos, demonstrando, de forma indiscutível, a intenção do Texto Constitucional de 1988 de prover os representantes eleitos pelo povo para compor o parlamento de meios de fiscalização efetiva da atuação do Chefe do Poder Executivo, criando um sistema minimamente confiável de análise das contas do Presidente da República.

Não é despidendo deixar consignado que, entre os princípios constitucionais regentes da Administração Pública e da atuação dos seus agentes, encontra-se a publicidade, o que nos permite concluir que a prestação de contas para posterior julgamento é tarefa presidencial indissociável do ideal de democracia perseguido pelo legislador constituinte de 1988, o qual ficou marcado de maneira indelével no preâmbulo do Texto Magno, quando expressamente assegura: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático [...]” (BRASIL, 1988).

Portanto, a publicização dos gastos e a necessidade de sua apresentação para análise e julgamento pelo Congresso Nacional é uma atitude cogente imposta ao Chefe de Estado e Chefe de Governo da nação brasileira. Caso essa obrigação do Presidente não seja adimplida no prazo constitucional, a Câmara dos Deputados deverá tomar essas contas, conforme dispõe o art. 51, inc. II, da Carta de 1988²⁷. Silva (2006) comenta a regra insculpida nesse dispositivo constitucional:

Em verdade, a disposição ora comentada completa o disposto no art. 84, XIV, porque a tomada de contas aqui prevista consiste numa sanção pelo descumprimento do dever que esse dispositivo impõe ao presidente da República de prestar anualmente contas referentes ao exercício anterior, para que sobre elas o TCU emita um parecer prévio (art. 71, I), a fim de que o Congresso Nacional as julgue (art. 49, IX). (...) Assim é que a tomada de contas, além de ser em si uma sanção, propicia a efetivação do controle externo previsto no art. 49, IX, e 71, I, e propicia ainda a apuração de responsabilidade do presidente da República (SILVA, 2006, p. 410).

Boa parte da literatura jurídica especializada afirma que essa atribuição do Congresso Nacional de julgar anualmente as contas do Presidente da República tem natureza política, como analisa Silva:

²⁷ Ademais, o não cumprimento dessa obrigação no prazo legal implica em prática de crime de responsabilidade do Presidente da República, conforme disciplina o art. 9º, item 2, da Lei Federal nº 1.079/1950.

O exercício do controle externo pertence ao Congresso Nacional com o *auxílio do Tribunal de Contas*. Significa que o titular da função de fiscalização é o Congresso Nacional. O controle externo é feito, pois, por um órgão político, que é o Congresso Nacional. Daí deflui que se contamina de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão que deve ser eminentemente técnico [...] (SILVA, 2006, p. 466).

Também comentando a função do Poder Legislativo de julgar as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, ressaltando o caráter democrático dessa função institucional, Mendes e Branco (2018, p. 928) afirmam:

É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, “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” (art. 70 da CF).

Portanto, compete ao Congresso Nacional a palavra final acerca da correção, ou não, das contas prestadas pela Presidência da República, cabendo-lhe o julgamento definitivo. Entretanto, como se trata de função que demanda análise profunda da documentação apresentada, a Constituição Federal de 1988 estabelece a necessidade de que essas contas, antes de sua apreciação pelos membros do Congresso Nacional, passem pelo exame técnico do Tribunal de Contas da União, que elaborará parecer opinativo.

Diante dessa necessidade, o procedimento que deve ser observado na prestação de contas pelo Presidente da República determina, justamente, que as contas sejam remetidas, em primeiro lugar, ao Tribunal de Contas da União:

o procedimento é o seguinte: preparadas as contas, nos termos do art. 84, XXIV, o presidente da República não a remete diretamente ao Congresso Nacional, mas ao Tribunal de Contas, para que esta cumpra a determinação do art. 71, I, até o dia 15 de junho, se o presidente as tiver prestado no prazo que lhe é assinado. Elaborado o parecer prévio, o Tribunal remeterá as contas ao Congresso Nacional, para que ele cumpra sua função de julgá-las. Se o presidente não cumprir o mandamento do art. 84, XXIV, terá incidência o disposto no art. 51, II – tomada das contas pela Câmara dos Deputados (SILVA, 2006, p. 406).

Como vemos, a análise prévia do TCU, que deve ser eminentemente técnica, como observa Silva (2006, p. 466), é obrigatória no processo de análise de contas presidenciais. Tanto é assim que os documentos, contendo as contas, lhe são enviados, em primeiro lugar, somente chegando ao Congresso Nacional depois da elaboração de parecer prévio pela Corte de Contas.

O caráter técnico da análise prévia, que deve feita pelo Tribunal de Contas, certamente, foi buscado e almejado pelo legislador constituinte de 1988, até mesmo para evitar que o julgamento das contas presidenciais seja feito apenas sob um viés meramente político, que poderia ocasionar a tomada de decisões arbitrárias por parte dos Parlamentares (membros do Congresso Nacional). Por isso mesmo, a Constituição Federal de 1988, assim como havia sido feito por algumas Constituições anteriores, a exemplo da Carta de 1967, teve a preocupação de exigir que os Ministros do TCU sejam escolhidos entre pessoas que possuam “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”, conforme consta da literalidade do art. 73, § 1º, inc. III.

De igual forma, a Constituição Federal de 1988 buscou resguardar a imparcialidade e independência dos membros do TCU, conferindo-lhes, no § 3º, do art. 73, as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos Ministros do STJ, aproximando essas duas classes, que são formadas por agentes públicos que, no cumprimento de suas funções institucionais de julgar, devem primar pela técnica e juridicidade, não cedendo a qualquer tipo de pressão política externa que possa vir a ser direcionada a eles.

Nesse aspecto, Gregório (2012), também ressaltando a natureza eminentemente técnico-jurídica da atividade jurisdicional das Cortes de Contas, assevera:

[...] os julgamentos levados a efeito pelos tribunais de contas não são julgamentos realizados por meio de critérios subjetivos de conveniência e oportunidade, são, pelo contrário, julgamentos que seguem ritos jurídicos de maneira objetiva, respeitando os mandamentos constitucionais e legais que são a própria razão de existir das cortes de contas. Assim, as decisões dos tribunais de contas são decisões que se acham vinculadas a preceitos legais e técnicos ligados aos temas abordados nos processos que são construídos na instituição, sempre respeitando o princípio do devido processo legal (GREGÓRIO, 2012, p. 47).

Entretanto, considerado o plano pragmático, questionamentos podem surgir em relação ao conteúdo ou às razões determinantes (motivos de decidir) de algum parecer prévio do TCU, o que é por nós discutido mais à frente. Outra questão diz respeito à obrigatoriedade de observância do parecer prévio do TCU por quem tem competência para julgar as contas do Presidente. Notemos que o texto do art. 71, inc. I, da Constituição Federal de 1988, estabelece

ser tarefa do TCU apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, ao passo que o art. 49, inc. IX, da mesma Constituição, dispõe ser da competência do Congresso Nacional julgar essas contas. Pois bem, essa manifestação do TCU – perguntemos – possui eficácia vinculante em relação à decisão que, posteriormente, será tomada pelo Congresso Nacional?

Pela análise literal das normas constitucionais, uma interpretação é possível: a de que o legislador constituinte estabeleceu que compete ao TCU expedir “parecer prévio” acerca das contas presidenciais. Ora, se a análise é feita sob a forma de parecer, indubitável que se trata, tão somente, de peça opinativa, uma recomendação, que não vincula a decisão a ser tomada pelo Congresso Nacional, o qual, repisemos, dispõe da palavra final sobre a matéria. Logo, as contas do Presidente da República só podem ser APROVADAS ou REJEITADAS pelo voto dos Parlamentares componentes do Congresso Nacional, servindo a atuação do TCU como fase preliminar obrigatória de caráter meramente opinativo e auxiliar.

Mendes e Branco (2018) compartilham desse mesmo entendimento, mas fazem ressalva em relação às contas que são prestadas pelos Prefeitos:

A função consultiva é aquela exercida pelos Tribunais de Contas ao emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo (art. 71, I, CF/88). Tal parecer serve de base para o julgamento pelo Parlamento das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 49, IX, da CF/88. Nesta hipótese, o Tribunal de Contas exerce auxílio ao poder legislativo produzindo um parecer técnico, de caráter opinativo. Na esfera municipal, entretanto, o parecer do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º, CF/88) (MENDES; BRANCO, 2018, p. 1.528).

Ainda segundo Mendes e Branco (2018), esse também foi o entendimento adotado pelo STF, quando do julgamento do RE 729.744, com repercussão geral reconhecida (tema 157), tendo o Pretório Excelso reafirmado, contudo, que, no caso das contas prestadas por Prefeito, cabe à Câmara de Vereadores o julgamento definitivo das contas:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL *apud* MENDES; BRANCO, 2018, p. 1.528).

A outra questão envolvendo a manifestação prévia, que é dada pelo TCU no processo de apreciação das contas do Presidente da República, se relaciona, como vimos, a possíveis controvérsias que podem surgir em relação ao conteúdo de parecer dado pelo Tribunal em um caso específico, considerado não o plano deontológico, que prevê que os pareceres das Cortes de Contas têm natureza técnica, mas o plano pragmático, no qual essa manifestação pode assumir um caráter político, tal como geralmente ocorre em relação à decisão tomada pelo Congresso Nacional no julgamento das contas.

Como afirmamos, o Congresso Nacional é um órgão tipicamente político, razão pela qual suas decisões não necessariamente precisam estar amparadas nos fatos apurados durante o processo; elas estão mais diretamente submetidas ao crivo da conveniência e da oportunidade, e, por isso mesmo, podem ser alteradas ao sabor das mudanças no panorama da vida política. No caso, o compromisso do Congresso Nacional é, pelo menos em tese, com a manutenção da estabilidade social, o que lhe permite proceder a uma análise não meramente técnica ou objetiva das questões que são postas à sua apreciação e julgamento.

Em pesquisa realizada em 2013, para nossa dissertação de Mestrado, analisamos o conceito de “julgamento político”, do qual abordamos alguns pontos pela pertinência com o tema ora em discussão:

Quando nos referimos a “julgamento político”, referimo-nos àquele realizado pelas Casas Legislativas componentes do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, que emite um juízo de prelibação, determinando que a autoridade seja julgada perante o outro órgão legislativo, e Senado Federal, que tem a competência para analisar os fatos imputados ao agente político, condenando-o ou absolvendo-o.

Na seara política, entende-se que o órgão julgador não tem tanto compromisso com as provas produzidas nos autos, levando em consideração que o julgamento não é técnico-jurídico, ressaltando as garantias constitucionais atribuídas ao acusado. Nesta instância, os julgadores são eleitos pelo voto dos cidadãos, não sendo selecionados pelo conduto de Concurso Público de provas e títulos, pelo que os mesmos acabam por se importar sobremaneira com a opinião dos eleitores, muitas vezes em detrimento do que resta comprovado no processo, até porque sabem que se não agirem de acordo com o apelo popular podem sofrer derrota no próximo pleito. Ademais, no “julgamento político”, busca-se uma análise acerca da conveniência e oportunidade da manutenção, ou não, do acusado no cargo, mesmo que, para isso, tenha-se que tomar uma decisão contrária ao que ficou demonstrado (OLIVEIRA, 2013, p. 61).

Em resumo, podemos concluir que o compromisso dos órgãos que realizam julgamento político não é com a verdade formal demonstrada nos autos; tomam eles decisões segundo

critérios até certo ponto discricionários, ligados mais à conveniência e oportunidade. Já o julgamento técnico tem características e contornos completamente diversos, aproximando-se bastante da noção de “julgamento jurídico”:

Já no “julgamento jurídico”, o órgão competente pela apreciação fática pertence ao Poder Judiciário, sendo os julgadores titulares de cargo vitalício, que, portanto, não dependem da aprovação popular periódica para se manter no exercício da sua função, pela própria natureza do seu provimento, conforme explicitado.

Neste diapasão, tem-se que há uma independência maior dos julgadores, os quais podem proferir uma decisão sem levar tanto em consideração a opinião popular, que pode ser manipulada, mas sim se deixando convencer única e exclusivamente por aquilo que foi narrado e provado nos autos.

Neste tipo de julgamento as garantias constitucionais dos acusados devem ser intransigentemente obedecidas, especialmente o Princípio do Estado de Inocência, cujo conteúdo estabelece que a pessoa é inocente até que exista uma sentença penal condenatória transitada em julgado contra si. Ou seja, presume-se a inocência, que só pode ser elidida se houver, nos autos, prova incontestada e definitiva de que o crime foi cometido pelo denunciado (OLIVEIRA, 2013, p. 61-62).

As diferenças existentes entre o “julgamento político” e o “julgamento jurídico” (estando este equiparado ao “julgamento técnico”) podem ser resumidas da seguinte forma:

[...] de um lado, o “julgamento político” é uma análise baseada em conveniência e oportunidade, feita por julgadores que podem se levar por vários interesses, pois que precisam de votos para renovar seus mandatos; de outro, o “julgamento jurídico” é levado a cabo por agentes titulares de cargo de provimento vitalício, de grande conhecimento jurídico, os quais não são tão pressionáveis pela espetacularização feita pela mídia face a atos de corrupção, e que, portanto, sentenciam com base nas provas dos autos, reconhecendo de maneira firme e vigorosa as garantias constitucionais estabelecidas aos acusados em geral (OLIVEIRA, 2013, p. 62).

Tal conceituação de “julgamento político” se aproxima da que pode ser extraída dos ensinamentos de Brossard (1965, p. 71), quando este autor afirma que o *Impeachment* tem por finalidade evitar a permanência no cargo de uma pessoa que está prejudicando o país. Ou seja, no ato de decidir levado a efeito em julgamento de natureza política, são consideradas questões de conveniência e oportunidade, e não, propriamente, a configuração jurídica do fato analisado como um ilícito. Observamos, nessa espécie de julgamento”, ainda segundo Brossard (1965, p. 71), decisões que, em suas essências, são motivadas apenas por argumentos políticos ou causas

políticas, diferentemente dos julgamentos realizados pelos órgãos do Poder Judiciário, que, a princípio, devem se ater aos fatos, e não às conjecturas políticas.

No que tange especificamente à atuação do Tribunal de Contas da União, a Constituição Federal de 1988 estabelece, como vimos, que essa Corte funciona como órgão auxiliar do Congresso Nacional, na tarefa que lhe é atribuída de julgar as contas do Presidente da República. Entretanto, conforme preconiza a literatura jurídica especializada, a apreciação que é feita pelo TCU, diferentemente do que ocorre com a apreciação realizada pelo Poder Legislativo (órgão de caráter político), tem de ser necessariamente técnico-jurídica, amparada nas provas e nos fatos apurados, sem que haja qualquer tipo de questionamento relacionado a situações que não estejam comprovadas nos autos. Ou seja, o assessoramento do TCU, que é dirigido ao Congresso Nacional, tem natureza completamente diferente do julgamento a ser realizado, posteriormente, pelos Parlamentares.

Silva (2013, p. 466) compartilha desse entendimento, ao afirmar que o controle de caráter político, que é feito pelo Congresso Nacional, fica amenizado pela participação do TCU, órgão eminentemente técnico-administrativo, “sendo desvio de função a pretensão que às vezes se nota em algum ministro ou conselheiro de Tribunal de Contas quando envereda pelos caminhos da política para decidir sobre as contas de governos cuja posição ideológica não lhe agrade”.

No mesmo sentido, defendendo a natureza técnica e não política, que deve revestir a atuação dos Tribunais de Contas, Dirley Jr. e Novelino (2015) postulam:

Os Tribunais de Contas são órgãos de natureza técnica que têm por finalidade auxiliar o Poder Legislativo na atividade de controle e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades federadas e de suas respectivas administrações direta e indireta (DIRLEY JR; NOVELINO, 2015, p. 511).

Sendo assim, questões referentes ao momento político vivenciado pela nação ou outras questões de cunho não técnico ou jurídico não devem influenciar o resultado das apreciações e julgamentos realizados no âmbito das Cortes de Contas, inclusive, no caso do TCU, quando este se pronuncia previamente em relação às contas da Presidência da República. Uma análise discricionária só tem cabimento quando do julgamento efetivo dessas contas pelo Congresso Nacional, momento em que, ainda que contrariando o parecer técnico do TCU, poderá o Poder Legislativo levar em conta questões outras, relacionadas, por exemplo, à manutenção da estabilidade institucional do país, visto que, como foi reiteradamente observado, trata-se de um

órgão composto de pessoas eleitas pelo povo, de forma direta, para defender o interesse público, não obstante, muitas vezes, atuem elas orientadas por interesses partidários, ideológicos ou pessoais.

Na última citação de Silva (2013), o autor chama a atenção para a possibilidade de que membro de algum Tribunal de Contas se deixe guiar por motivações políticas no momento de decidir sobre as contas de governos submetidas à análise prévia da Corte, em desvirtuamento de sua missão institucional, legalmente estabelecida.

A esse respeito, eventual mudança de entendimento das Cortes de Contas não pode ocorrer de maneira arbitrária, isto é, sem motivação técnica ou jurídica. Um Tribunal de Contas, para ser considerado isento, imparcial e democrático, deve manter posicionamentos jurisprudenciais, quando a realidade não demonstrar a necessidade de modificação do entendimento antes adotado. A alteração da interpretação normativa, pois, deve ser plenamente justificada pela modificação dos fatos analisados ou, por exemplo, para adequação a normas hierarquicamente superiores; mantidas as premissas fáticas, em homenagem ao Princípio da Segurança Jurídica, não cabe ao Tribunal de Contas, que é órgão técnico-jurídico, impor uma mudança de grande significado em suas análises e decisões.

Por ocasião do julgamento do HC 152.752/PR, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, a Ministra Rosa Weber assim se manifestou:

Nessa linha argumentativa, afirma Frederick Schauer: “espera-se que um tribunal resolva as questões da mesma maneira que ele decidiu no passado, ainda que os membros do tribunal tenham sido alterados, ou se os membros dos tribunais tenham mudado de opinião”. Igualmente Neil MacCormick, para quem a “fidelidade ao Estado de direito requer que se evite qualquer variação frívola no padrão decisório de um juiz ou tribunal para outro”.

É dizer, a consistência e a coerência no desenvolvimento judicial do Direito são virtudes do sistema normativo enquanto virtudes do próprio Estado de Direito. As instituições do Estado devem proteger os cidadãos de incertezas desnecessárias referentes aos seus direitos.

Embora a jurisprudência comporte, obviamente, evolução – porque, insisto, a vida é dinâmica, a sociedade avança, o patamar civilizatório se eleva – é o que pelo menos se deseja - e o Direito os segue –, a atualização do Direito operada pela via judicial – pela atividade hermenêutica dos juízes e tribunais – há de evitar rupturas bruscas e ser justificada adequadamente (WEBER/STF, 2018, p. 10-11).

O que parece claro no voto da eminente Ministra Rosa Weber é que há um compromisso dos órgãos com competências jurisdicionais e de aplicação do direito, como é o caso do STF,

mas, também, do próprio TCU, de manter posicionamentos jurisprudenciais como forma de garantir ao cidadão o mínimo de segurança em face do Estado. Ou seja, mudanças bruscas de “opinião” do Estado, quando se põe a analisar fatos parecidos ou idênticos a outros anteriores apreciados, nos quais fora adotado o entendimento anterior, operam situação de risco para o cidadão e, portanto, não podem ser empreendidas, a fim de se evitar que o indivíduo seja colocado em situação de extrema exposição e perigo com a aplicação de punições desonestas e descabidas.

O Princípio da Segurança Jurídica vem expresso de diversas maneiras no corpo da Constituição Federal de 1988, quando, por exemplo:

a) impede que alguém seja punido mediante aplicação retroativa de lei penal nova incriminadora: diz o Texto Magno, no art. 5º, inc. XL, que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”, numa clara decisão política feita pelo constituinte originário de limitar o *jus puniendi* estatal, garantindo a incoerência de aplicação de sanções penais de inopino;

b) estabelece que a lei tributária que cria ou aumenta tributos não seja aplicada a fatos geradores ocorridos antes da sua entrada em vigor: aqui temos a mesma lógica antes narrada, evitando que o contribuinte seja surpreendido com cobranças inesperadas. Logo, a Constituição estabelece, em art. 150, III, alínea “a”, que “não se pode cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado”;

c) reconhece, como direito fundamental, a irretroatividade de qualquer lei que possa prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada: segundo Cunha Jr. e Novelino (2015, p. 84), esta norma está consagrada na maioria dos ordenamentos jurídicos, para resguardo da “incolumidade de situações definitivamente consolidadas de modo a preservar a segurança jurídica”.

Em comentário acerca do Princípio da Segurança Jurídica, Vanossi (*apud* SILVA, 2006, p. 133) afirma que esse princípio consiste no “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”.

Ou seja, deve ser garantido a todo cidadão, independentemente da posição que ocupa na sociedade, a previsibilidade dos efeitos dos seus atos, para que julgue se deve ou não os praticar. Logo, a segurança jurídica concede ao indivíduo a chance de conhecer, com antecedência, os efeitos jurídicos que podem advir de suas condutas, não lhe sendo permitido alegar, caso o

princípio ora em comento seja de fato aplicado, que foi surpreendido com a medida estatal adotada contra si.

A esse respeito, estabelece a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) que não é dado a ninguém descumprir uma lei sob a alegação de que não a conhecia. Por outro lado, em homenagem ao Princípio da Segurança Jurídica, também não se pode impor, de surpresa, ao cidadão, punição ou reprimenda decorrente de uma alteração abrupta da interpretação da norma, sem que tenha havido uma mudança fática que a ampare.

Por óbvio que não estamos defendendo a impossibilidade de alteração de entendimento de determinada Corte de Contas, que, como órgão colegiado, com o tempo, sofre alterações em sua composição, o que, por via de consequência, também acaba por refletir na forma como vai se posicionar em face de matérias de sua competência. O que questionamos, com base no Princípio da Segurança Jurídica, são mudanças abruptas e que podem ser delimitadas no curso do tempo. Ou seja, mudanças que parecem ter pessoas certas como destinatárias, não para atender ao interesse público envolvido na questão, mas para permitir uma tomada de decisão que visa ao atendimento de situações particulares, ideológicas ou partidárias, e, muitas vezes, inconfessáveis.

Concluindo: não se aceita do Estado que adote medidas sorrateiras ou que profira decisões arbitrárias, que não estejam amparadas nas provas produzidas ou devidamente fundamentadas conforme interpretações razoáveis dos textos legais. Nesse aspecto, esclareçamos que a modificação da interpretação da norma pelos órgãos julgadores, conhecida como *overruling* (superação de um precedente), possui regras que devem ser seguidas, sob pena de se mostrar ilegítima, posto que atentatória à segurança jurídica, resguardada como princípio constitucional. Essa temática foi muito bem discutida por Galio (2016), na dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Miranda de Oliveira:

A superação do precedente é, portanto, um instrumento fundamental na composição de um sistema de precedentes, mas não está disponível para os casos em que o juiz ou tribunal simplesmente discordar da norma oriunda do direito jurisprudencial. O respeito à norma estabelecida no precedente é a regra, a superação é a exceção, sua utilização deve limitar-se aos casos em que se demonstrar extremamente necessário, quando a superação for indispensável para a manutenção da segurança jurídica.

No direito brasileiro, além dos fatores que devem ser analisados para a superação da norma jurídica consubstanciada em precedente judicial, o

CPC/2015 fixa duas premissas básicas para a modificação do direito jurisprudencial. A primeira delas está descrita no § 2º do artigo 927 e dispõe sobre a possibilidade de audiências públicas e a participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese fixada em enunciado de súmula ou julgamento de casos repetitivos.

Nota-se que o objetivo da legislação é inserir a comunidade jurídica e demais membros da sociedade em geral que estejam interessados e possam contribuir para a formação da tese jurídica aplicada aos casos futuros. Nesse sentido, como bem define Aragão Santos, “o precedente judicial deve representar a materialização desse consenso em torno do melhor entendimento possível a respeito de determinada questão jurídica”. A segunda premissa alude à necessidade de fundamentação adequada e específica para a modificação de enunciado de súmula, jurisprudência pacificada ou tese adotada em julgamento de casos repetitivos, com a finalidade de preservar valores como segurança jurídica, proteção da confiança e isonomia, conforme previsão expressa no artigo 927, § 4º, do novo código processual (GALIO, 2016, p. 274-275).

Conforme Galio (2016), a superação de um precedente ou a modificação da interpretação acerca de uma norma está condicionada a um processo regular, por meio do qual se demonstre que a alteração ocorreu por razões fundamentadas, e não apenas por “capricho” ou desejo político do julgador. Ou seja, o *overruling*, no Brasil, deve ser exercitado quando estiver plenamente demonstrado o respeito ao Princípio da Segurança Jurídica; quando se mostrar ofensivo a esse princípio, não pode ser tolerado, sob pena de extravasamento das atribuições estatais para além do permitido na Constituição.

Não podemos deixar de esclarecer, por fim, que a superação de um precedente pode ocorrer, também, naquelas situações em que o Poder Legislativo opera uma modificação da norma interpretada, dando ensejo a alteração também na sua aplicação:

Havendo alteração do texto normativo pelo Poder Legislativo, a superação ocorre a partir do início da vigência do texto legal, sem que seja necessária a manifestação do Poder Judiciário sobre a questão, uma vez que no direito brasileiro há presunção de constitucionalidade das leis.

A possibilidade de superação do precedente pela lei existe mesmo em países que adotam o common law, como a Inglaterra. Assim, o legislador pode atuar em matérias reguladas por precedentes, sem que isto seja considerada interferência do Legislativo sobre o Judiciário. Aliás, ocorre justamente o contrário, o precedente é sempre subordinado à legislação como fonte do direito, de modo que a lei pode revogar os efeitos da norma jurídica e os tribunais devem cumprir a legislação (GALIO, 2016, p. 279).

Portanto, mantida em grande parte a mesma composição do Tribunal, mantidos os fatos e mantida a base legal da decisão anterior, sem que se estabeleça um procedimento aberto e sem que se permitia ampla participação de toda a sociedade civil, a mudança de entendimento do Tribunal de Contas acerca de tema colocado no âmbito de sua competência institucional, assim como ocorre com os Tribunais que fazem parte da estrutura do Poder Judiciário, também mostra-se ofensiva ao Princípio da Segurança Jurídica, sendo, portanto, considerada ilegítima em face do texto da Carta Política de 1988.

Por fim, importa analisar e discutir as consequências que a Constituição Federal de 1988 prevê para a hipótese de rejeição das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional. A esse respeito, Cunha Jr. e Novelino (2015, p. 425) observam:

Ao julgar as contas do Presidente, pode o Congresso aprová-las ou rejeitá-las. Em caso de rejeição das contas, pode o Presidente da República responder por crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, incisos V e VI, da Constituição, sujeitando-se à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (art. 52, I, parágrafo único).

Portanto, concluindo este tópico, que também encerra o segundo capítulo, podemos afirmar que a existência de um Tribunal de Contas, com as características estabelecidas pela Constituição (órgão técnico, responsável por análises imparciais dos assuntos abordados), acaba indo ao encontro do que Ricoeur (2014, p. 186) chama de “visada ética”, qual seja, “a visada da ‘vida boa’ com e para outrem em **instituições justas**”.

Aprofundando a análise dessa questão, o autor postula:

A principal vantagem de entrar na problemática ética pela noção de “vida boa” é não fazer diretamente referência à ipsidade na forma de estima a si mesmo. E, embora a estima a si mesmo efetivamente extraia sua primeira significação do movimento reflexivo por meio do qual a avaliação de certas ações consideradas boas se transfere para o autor dessas ações, essa significação continuará abstrata enquanto lhe faltar a estrutura dialógica introduzida pela referência a outrem. Por sua vez, essa estrutura dialógica fica incompleta sem a referência a instituições justas. Nesse sentido, a estima a si mesmo só tem sentido completo no fim do percurso de sentido demarcado pelos três componentes da visada ética (RICOEUR, 2014, p. 187).

É certo, pois, na linha de raciocínio de Ricoeur (2014), para quem somente é possível pensar a problemática ética pela noção de “vida boa”, na relação dialógica entre o si mesmo e outro, se **no interior de instituições justas**, que se faz necessária, para a implementação,

manutenção e preservação do Estado Democrático de Direito, a existência de órgãos estatais que atuem com isenção e imparcialidade, o que se impõe tanto aos Tribunais que compõem o Poder Judiciário, quanto às Cortes encarregadas de julgar as contas de governo. Devem todos assegurar, às partes a que se destinam suas decisões, isonomia plena e segurança jurídica, sem exceções desprovidas de fundamentação lógica.

No caso, uma análise jurídica e técnica dos processos que lhe são submetidos, a nosso ver, é pré-requisito para que o TCU seja considerado uma “instituição justa”, indispensável ao atingimento da “visada ética”²⁸ exposta de maneira perfunctória. No quarto capítulo, discorreremos mais acerca dessa temática em Ricoeur (2014).

²⁸ Para Ricoeur (2008, p. 10), a “visada ética” consiste em “querer uma vida realizada com e para os outros em instituições justas”, que se coloquem em situação de equidistância entre as partes litigantes, guiando-se por sentidos de justiça (do que é certo, do que é justo), e, por consequência, afastando-se de juízos de vingança. No caso do nosso objeto de estudo, ao ressaltarmos a natureza técnica da atuação dos Tribunais de Contas, que deve ser norteadas por critérios objetivos, científicos e legais, entendemos ser perfeitamente possível enquadrá-los como órgãos de atuação análoga aos pertencentes ao Poder Judiciário, cujos julgamentos e decisões devem ter por finalidade, a longo prazo, “[...] contribuir para a paz social, ou seja, para a consolidação da sociedade como empresa de cooperação [...]” (RICOEUR, 2008, p. 4).

3 O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF

Em um sistema presidencialista de governo, como o que se adota no Brasil, diferentemente dos países que optam pelo Parlamentarismo, as funções de Chefe de Governo e de Chefe de Estado encontram-se reunidas nas mãos de uma única pessoa, aquela que exerce o cargo público eletivo de Presidente da República.

Nas nações presidencialistas, algumas características estarão sempre presentes, conforme descreve Taglialegra (2008):

Alexandre de Moraes entende que apesar da força do Presidente, o Constitucionalismo liberal americano mantém a estrutura governamental da teoria montesquiana de separação dos poderes, temperada por um forte sistema de freios e contrapesos, que permite harmonizá-los (MORAES, 2004, p. 34). O autor destaca como as principais características do sistema presidencialista: originário do modelo clássico da separação dos Poderes de Montesquieu; reúne a chefia de Governo e a chefia de Estado na pessoa do Presidente da República; garante a independência entre Legislativo e Executivo, sendo que o presidente não possui responsabilidade política perante o Congresso e nem tem poderes para dissolvê-lo, mas responde por crimes de responsabilidade em processo de impeachment; prevê que o Presidente seja eleito pelo povo, direta ou indiretamente (MORAES, 2004, p. 69-70 *apud* TAGLIALEGNA, 2008, p. 14).

No sistema presidencialista, encontramos, assim, uma separação de funções entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, inexistente no sistema parlamentarista, que estabelece uma cooperação entre esses dois poderes, de forma que o Primeiro-Ministro, que exerce a Chefia de governo no âmbito do Executivo, é escolhido entre aqueles que compõem o Parlamento, assim como os demais membros do Conselho ou Gabinete de Ministros.

Acentuando, ainda, divergências entre os sistemas de governo discutidos: no Presidencialismo, inexistente responsabilidade política do Chefe do Executivo, de forma que este não necessita do apoio do Congresso Nacional para assumir e para se manter no mandato; de outra forma, no Parlamentarismo, o Primeiro-Ministro pode ser substituído a qualquer tempo se vier a perder o apoio do Parlamento, bastando ter contra si aprovada uma moção de desconfiança ou um voto de censura, razão pela qual podemos afirmar que, em países parlamentaristas, o Chefe de Governo não possui mandato por tempo certo e determinado.

Ocorre que, muito embora goze de maior estabilidade no cargo, o Presidente da República, em nações presidencialistas, não está imune a uma interrupção legítima de seu mandato. Muito pelo contrário, no Brasil, por exemplo, assumindo o Presidente da República

condutas tipificadas como crimes comuns ou crimes de responsabilidade, nos termos definidos pela legislação, preveem os arts. 85 e 86, da Constituição Federal de 1988, um regime de punição diferenciado para ele, submetendo seus atos a julgamento perante o Senado Federal (quando lhe é imputada a prática de crimes de responsabilidade) ou perante o Supremo Tribunal Federal (quando a imputação é de prática de crimes comuns).

Necessário é esclarecer que o objetivo da Constituição Federal de 1988, com o estabelecimento desse regime de responsabilização, não foi o de possibilitar a retirada do Presidente da República de seu cargo apenas e tão somente pelo fato de poder ele ser considerado impopular. Em verdade, a finalidade pretendida pelo legislador constituinte é possibilitar a punição do Presidente da República quando comete uma ilegalidade, algo que venha, de alguma forma, a afrontar o ordenamento jurídico, justificando, assim, o encurtamento do mandato que lhe fora conferido pelo voto popular.

No caso, para que o Presidente da República seja condenado à perda do cargo, deve ficar demonstrada a ocorrência de crime comum ou de crime de responsabilidade²⁹ por ele cometido no exercício da função.

O nosso ordenamento jurídico-constitucional também não prevê os chamados referendos revogatórios (*recall*), diferentemente de outros países. Ramos (2008) conceitua o *recall* da seguinte forma:

Trata-se de mecanismo onde certo número de cidadãos formula, por meio de petição assinada (*notice of intent to recall petition*), dirigida ao governante que decaiu da confiança popular solicitando sua substituição ou para que se demita do cargo.

Na ausência de resposta, é realizada uma votação constando na cédula a confirmação ou não da remoção, podendo existir, no mesmo pleito, o nome de novos candidatos.

Dessa forma, o *recall* é um instrumento de participação semi-direta onde determinado número de eleitores, não satisfeitos com a conduta de seu representante no poder, determina sua remoção do cargo (RAMOS, 2008).

Citamos, ainda, por oportuno, o entendimento de Bonavides (2000, p. 292) sobre o instituto do *recall*: “é a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando”. Nessa

²⁹ Conforme definido no art. 86 da CF/88, o Presidente será julgado pelo STF, quando comete crimes comuns, e pelo Senado, quando comete crimes de responsabilidade. Em ambos os casos, os respectivos processos só podem ser iniciados após deliberação da Câmara dos Deputados, por 2/3 dos seus membros.

definição, o instituto ganha amplitude, podendo atingir outros membros do governo ou da Administração Pública, além do Presidente da República.

Luz e Messias (2016), por seu turno, discutem o “voto destituente”, outro nome pelo qual é conhecido o instituto do *recall*:

realiza-se um recorte temático para investigar o voto destituente como resultante do direito político de revogação da investidura ou mandato, políticos eleitorais, referindo-se aos mandatos conferidos aos representantes do povo na democracia representativa, notadamente, no caso brasileiro, quanto aos mandatos ou cargos de Presidente da República e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador, inclusive Distrital, de Senador, de Deputados Federal, Estadual e Distrital, de Prefeito e Vice-Prefeito, e Vereador. Frisa-se: mandatos eletivos de membros do Poder Executivo e Legislativo. O instituto sob análise encontra marco original nos Estados Unidos da América, tendo origem no início do Século XX, como direito político e instrumento do cidadão no combate à corrupção e à ineficiência dos agentes públicos. Trata-se, de uma forma sumária, de impeachment popular (TRIGUEIRO, 1942. p. 140.), que facultaria ao povo a destituição, substituição e revogação do mandato através de nova manifestação do eleitorado (CAGGIANO, 1987. p. 30). É um instrumento democrático formal por meio do qual o eleitor tem a possibilidade de remover e substituir um agente público (CRONIN, 1989. p.125 *apud* LUZ; MESSIAS, 2016, p. 7).

No caso da experiência brasileira, se fosse desejo do legislador constituinte dotar o povo de um instrumento com o qual pudesse retirar do cargo um Presidente da República impopular, teria ele previsto, de maneira expressa, no Texto Constitucional, o instituto do referendo revogatório ou *recall*, com todos os contornos devidamente especificados. Não o tendo feito, por óbvio que o encurtamento do mandato presidencial, contra a vontade de seu titular, apenas pode estar fundamentado na prática de crimes (comuns ou de responsabilidade), com prévia demonstração cabal de cometimento de prática ilegal, sob pena de o julgamento ser inquinado de inconstitucionalidade, configurando-se atentado à democracia.

Por isso, revelavam-se tão importantes as análises preliminares realizadas pelo TCU quanto à regularidade das contas apresentadas pela ex-Presidente Dilma Rousseff, referentes ao exercício fiscal de 2014. Na verdade, a questão não se resumia a saber acerca da regularidade apenas fiscal e contábil dos documentos apresentados à Corte de Contas Federal: confirmado pelo TCU o entendimento de serem ilegais as práticas contábeis conhecidas como “pedaladas fiscais”, por se ajustarem à definição das operações financeiras vedadas pelo art. 36, da LRF, estaria aberto o caminho para a apresentação de pedido de abertura de Processo de *Impeachment* contra a então Presidente, ante a necessidade de cumprimento do requisito constitucional que

exige, para que o pedido de afastamento seja apreciado pelas duas casas do Congresso Nacional (inicialmente pela Câmara dos Deputados, que autoriza a abertura do processo; e, depois, pelo Senado Federal, que o julga), que esteja fundamentado em uma causa de pedir que demonstre a prática de uma ilegalidade (no caso, de um crime de responsabilidade) por parte do denunciado.

Consoante o Texto Constitucional em vigor, para afastamento ou impedimento do Presidente da República, não basta sua impopularidade, ou a tomada de decisões que não estejam de acordo com aquilo que fora divulgado no curso da campanha eleitoral, ou o clamor popular pela saída do mandatário. Da mesma forma, é irrelevante a existência de crises econômicas graves. É indispensável a demonstração de cometimento de ilegalidade – no caso, como já dissemos, de crime comum ou de responsabilidade.

Por isso, o parecer opinativo do TCU pela rejeição das contas apresentadas por Dilma Rousseff, sob a alegação de prática de crime de responsabilidade (violação à proibição do art. 36, da LRF), era de fundamental importância e determinante para a instauração do Processo de *Impeachment*, pois, tratando-se da manifestação de um órgão técnico, era capaz por si só de justificar – como acabou justificando – a denúncia e posterior condenação da então Presidente da República perante o Congresso Nacional. Reside aí a razão de alguns manifestantes terem acendido velas nas proximidades do TCU, às vésperas do julgamento das contas de Dilma referentes a 2014, pedindo “socorro” à Corte. Dito de outra forma, o parecer do TCU pela rejeição das contas de Dilma daria o motivo jurídico necessário para o *Impeachment*.

Dessa forma, de um momento para outro, o TCU, cujas decisões não tinham grande apelo popular, visto que tomadas dentro de um contexto absolutamente técnico, de análises financeiras e contábeis, temáticas bastante restritas a especialistas nesses tipos de questões, foi alçado ao centro do noticiário nacional, inclusive com alguns de seus membros sendo entrevistados (conforme mostraremos no capítulo seguinte deste trabalho) e tratados como responsáveis por uma decisão que poderia mudar o destino de um governo – como, de fato, mudou.

Em verdade, o tecnicismo que permeava as decisões e pareceres do TCU foi esquecido por algum tempo, passando a Corte a ser depositária de esperanças e de expectativas de alta relevância política. Isto é, estava o TCU em posição que não foi pretendida ou requestada pelo legislador constituinte de 1988 – a de protagonista de um momento de alta complexidade na política nacional – e estava nas mãos dos seus nove Ministros a definição da existência, ou não, de fundamentos jurídicos para a deflagração concreta de um Processo de *Impeachment* contra a ocupante do cargo de mais alto relevo do Poder Executivo Federal.

Encontrava-se o TCU, assim, a exercer uma tarefa que, na época do impedimento de Collor, coube à Comissão Parlamentar de Inquérito, criada para apuração dos crimes de responsabilidade imputados ao então Presidente da República. No caso, a decisão da Corte de Contas, independentemente de qual fosse, teria repercussão muito grande no desfecho de uma crise política que se arrastava havia alguns meses, desde o momento em que a ex-Presidente Dilma Rousseff assumiu o segundo mandato, em 1º. de janeiro de 2015.

Em rápida consulta a notícias publicadas em jornais da época, que tinham como objeto a análise preliminar que o TCU faria das contas de Dilma Rousseff referentes ao exercício de 2014, vemos que houve grande espetacularização midiática sobre a atuação dos Ministros e sobre as alegadas “pedaladas fiscais”, que teriam sido realizadas no Governo da ex-Presidente Dilma Rousseff.

Debord (1997) discute o fenômeno da espetacularização midiática na obra *A Sociedade do Espetáculo*, onde afirma:

o governo do espetáculo, no presente momento, detém todos os meios para falsificar o conjunto da produção tanto quanto da percepção, é o senhor absoluto das lembranças, assim como senhor incontrolado dos projetos que modelam o mais longínquo futuro. Ele reina sozinho por toda parte e *executa seus juízos sumários* (DEBORD, 1997, p. 174).

Como exemplos da espetacularização midiática da análise realizada pelo TCU acerca da regularidade das contas apresentadas por Dilma Rousseff, referentes ao exercício fiscal de 2014, e da alegada prática de “pedaladas fiscais”, podemos citar as seguintes manchetes:

1 – “Relator do TCU: ‘Não dá mais para passar a mão na cabeça do Governo’”, matéria de autoria de Alessi (2015), divulgada em 19 de junho de 2015 no site brasileiro do Jornal “El País”;

2 – “Entenda as 'pedaladas fiscais' e o que o TCU avalia nas contas do governo”, matéria de autoria de Martello e Amato (2015), divulgada em 17 de junho de 2015, atualizada no mesmo dia, no site jornalístico brasileiro “G1”;

3 – “Em decisão unânime, TCU rejeita contas do governo Dilma em 2014: Tribunal de Contas da União, em medida inédita desde 1937, dá parecer contrário às pedaladas fiscais da gestão petista de 2014 e abre caminho para avanço de um processo de impeachment contra a presidente no Congresso Nacional”, matéria de Fabrini, Villaverde e Caram (2015), divulgada

em 07 de outubro de 2015, e atualizada no dia 08 de outubro de 2015, no site “Estadão”, mantido pelo Jornal brasileiro “O Estado de São Paulo”;

4 – “Contas presidenciais: governo admite ‘pedaladas fiscais’ ao TCU: O relator do processo, Augusto Nardes, anunciou que encaminhará a defesa da Dilma para a análise técnica do TCU e que pedirá avaliação do tema com ‘urgência’”, divulgada em 22 de julho de 2015, atualizada no dia 23 de julho de 2015, no site “Congresso em Foco”;

5 – “TCU rejeita contas de Dilma e abre porta para impeachment: Ministros do Tribunal de Contas da União acompanham o relator e reprovam pedaladas fiscais feitas pelo governo em 2014 para maquiar o orçamento. Resultado será levado ao Congresso”, matéria de Ayer (2015), divulgada em 08 de outubro de 2015, atualizada no mesmo dia, no site do jornal brasileiro “Estado de Minas”.

Analisando essas manchetes, percebemos a vinculação existente à época entre o resultado das análises do TCU e a possibilidade, ou não, de deflagração do *Impeachment* de Dilma Rousseff, de sorte que podemos concluir que a Corte de Contas foi colocada como verdadeira fiadora do possível afastamento, visto o caráter técnico que deve – pelo menos, em tese – permear a elaboração de pareceres sobre as contas da Presidência da República.

Uma vez exarado o parecer do TCU, opinando pela rejeição das contas geridas por Dilma Rousseff, referentes ao exercício de 2014, conforme discutiremos de forma mais detida no capítulo seguinte, o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, membro do Ministério Público que atua perante a Corte de Contas, já se manifestava no sentido de que a prática das “pedaladas fiscais”, pelo menos no que diz respeito ao atraso na “equalização de juros” referentes aos Planos Safras junto ao Banco do Brasil, também podia ser identificada no primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff, ou seja, no exercício financeiro de 2015.

Com isso, surgia ou, ao menos, era sugerida, mesmo antes da análise do TCU sobre as contas presidenciais referentes ao exercício do 2015, a base para a instauração de um Processo de *Impeachment*, levando em conta que a permanência da prática das “pedaladas fiscais” também durante o segundo mandato afastava a incidência da regra do art. 86, § 4º, da CF/1988³⁰.

³⁰ Estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu art. 86, § 4º, que “o Presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”, norma que, conforme ficou demonstrado em entrevista cujo conteúdo é analisado em outro tópico deste capítulo, obstaria o recebimento por parte do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, acaso o pedido de impedimento ficasse restrito tão somente a atos praticados em 2014, visto que o mandato presidencial em curso naquele momento havia se iniciado em 1º. de janeiro de 2015.

Neste capítulo, considerando as questões de pesquisa a que buscamos responder, nossos estudos e discussões se centram nas formas de responsabilização do Presidente da República, nos termos expostos na Constituição Federal de 1988 e na influência das análises realizadas pelo TCU na deflagração do Processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff, que culminou com a sua condenação definitiva perante o Senado Federal e consequente perda do cargo.

3.1 Regime de responsabilização do presidente da república no contexto da Constituição Federal de 1988: cometimento de crimes comuns e de responsabilidade

3.1.1 Responsabilização do Presidente da República pelo cometimento de crimes comuns

No tocante ao fenômeno da corrupção, houve preocupação do direito moderno em estabelecer normas para responsabilizar os agentes públicos que tenham praticado condutas que, de alguma forma, ocasionem danos ao patrimônio público, com responsabilidades, tanto no aspecto penal³¹, quanto no administrativo³² e civil. No caso, o caráter formal do direito desvincula a corrupção política – entendida como ato de desvio ou infração à lei emanada do Estado, e, portanto, tipificada como crime – de qualquer ato moral ou ético, imputando punições severas a quem tenha praticado o delito, como forma, também, de desestimular a reiteração nos atos lesivos ao interesse público.

A Constituição Federal de 1988 resguarda, a determinados ocupantes de cargos públicos, o denominado foro por prerrogativa de função. No caso do Presidente da República, a definição dos órgãos com competência para o processamento e julgamento dos processos que têm por objeto denúncias de crimes por ele cometidos é feita pelo art. 86, da Constituição:

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 (BRASIL, 1988).

³¹ Os arts. 312 a 327, do Código Penal Brasileiro (CPB), estabelecem os crimes praticados por agentes públicos contra a administração pública e suas respectivas sanções penais. A título de exemplo, podemos citar o crime de peculato, previsto no art. 312 do CPB, que consiste na conduta de apropriar-se o servidor público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem imóvel, público ou particular, de quem tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio; e a corrupção passiva, prevista no art. 317 do CPB, que consiste na prática de solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida ou aceitar promessa de tal vantagem.

³² Nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, o agente público que praticar atos incompatíveis com os Princípios Constitucionais regentes da Administração Pública, fixados no art. 37, *caput*, da CF/1988 (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) terá determinada judicialmente a perda do cargo ou emprego público exercido e será obrigado a indenizar o Estado pelos prejuízos causados, dentre outras punições.

Ressaltamos que, como forma de garantir que o interesse público seja considerado antes da abertura de processo penal contra o Presidente da República, ainda que, muitas vezes, seja o interesse político dos Parlamentares que acabe prevalecendo, a Constituição Federal de 1988 estipula, a exemplo do que ocorre com a responsabilização política (Processo de *Impeachment*), processada perante o Senado Federal, que o julgamento de qualquer ação penal movida contra o Presidente da República esteja condicionado à prévia aprovação do libelo acusatório por parte de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados.

A razão de existir dessa regra deve-se ao fato de que, nos termos do § 1º, do art. 86, da CF/1988, com o recebimento de denúncia ou queixa oferecida contra o Presidente da República no STF, ou seja, com a instauração efetiva de processo penal contra ele movido, será o Presidente afastado do cargo pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias – um efeito extremamente gravoso. Pensando nisso, foi adotada regra que prevê prévia atuação da Câmara dos Deputados, permitindo, ou não, a abertura de processo penal contra o Presidente da República, com clara limitação das atribuições do Poder Judiciário, estabelecida como mecanismo que representa uma aplicação prática do sistema de “freios e contrapesos”, inerente a um país que prevê como princípio fundamental a Separação dos Poderes, inclusive elevando-a ao patamar de cláusula pétrea, consoante art. 60, § 4º, da CF/1988³³.

De qualquer forma, não é esperado que um Presidente da República, que tenha um bom respaldo político na Câmara dos Deputados, passe pela situação de ter iniciado contra si, durante o seu mandato, um processo penal perante o STF, o que ocasiona, como dissemos, o afastamento temporário por 180 (cento e oitenta) dias do cargo.

A experiência política brasileira mostra exatamente isso: em período recente, foram “arquivadas” pela Câmara dos Deputados duas denúncias oferecidas contra o então Presidente Michel Temer pela prática de crimes comuns, ambas assinadas pelo Procurador-Geral da República à época, Rodrigo Janot, nas quais foram narrados supostos envolvimentos do Chefe do Executivo Federal com casos de corrupção.

Mesmo não estando ostentando níveis altos de aprovação popular, o então Presidente Michel Temer tinha bom trânsito no Congresso Nacional, sobretudo na Câmara dos Deputados, onde exerceu mandatos consecutivos por longos anos, situação que permitiu que não houvesse

³³ Cláusulas pétreas são normas (regras ou princípios) que não podem ser abolidas do texto constitucional por meio de aprovação de Emendas à Constituição. Elas tratam de conteúdo material mínimo do texto constitucional, que não pode ser retirado pela atuação do Congresso Nacional, versando sobre questões relevantes à estruturação do Estado Brasileiro, estando previstas no art. 60, § 4º, da CF/1988. No caso específico da Separação de Poderes, a impossibilidade de sua abolição está disciplinada no art. 60, § 4º, inc. III, da Carta Magna.

a expedição de autorização para que o STF pudesse instaurar processo penal contra o ocupante do mais alto cargo do Poder Executivo Federal.

Na votação da 1ª denúncia formulada contra Michel Temer, 263 Deputados Federais votaram contrariamente à expedição de autorização para que o então Presidente da República pudesse ser processado penalmente perante o STF, contra 227, que votaram a favor da autorização, computando-se, ainda, duas abstenções e dez ausências. Na apreciação da 2ª denúncia, foram contabilizados 251 votos contrários à concessão da autorização para abertura de processo penal perante o STF, 233 favoráveis, 2 abstenções e 25 ausências.

Como resultado dessas votações, Michel Temer não teve instaurado processo penal contra si durante o desempenho do cargo de Presidente da República, mantendo-se no cargo até o seu termo final, que se deu em 1º. de janeiro de 2019.

Houve, ainda, uma terceira denúncia formulada contra o ex-Presidente Michel Temer, desta feita assinada pela então Procuradora-Geral da República Raquel Dodge. Sendo, porém, formalizada poucos dias antes do término do mandato, inviabilizou a análise pelo plenário da Câmara dos Deputados, em razão da exiguidade do tempo. Nessa terceira peça acusatória, mais uma vez se imputou ao então Presidente da República a prática de atos relacionados à corrupção.

3.1.2 Responsabilização do Presidente da República pelo cometimento de crimes de responsabilidade

O instituto do *Impeachment*, típico do direito ocidental, tem suas bases na Inglaterra medieval, onde tinha natureza criminal e consistia em instrumento de punição aos nobres e aos demais cidadãos, que eram acusados pelo **clamor público**. Posteriormente, foi adotado, com modificações, pelos Estados Unidos da América (EUA), que fixou o *Impeachment* em sua Constituição, como **processo de natureza política**, consistindo em instrumento de penalizações de perda de cargos públicos e de direitos políticos de alguns de seus agentes públicos.

De acordo com Brossard (1965, p. 21):

Na Inglaterra o impeachment atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça.

Ainda conforme o autor, é difícil falar do procedimento de *Impeachment* inglês, pois foi modificado ao longo do tempo, ao contrário do procedimento de *Impeachment* norte-americano, de caráter exclusivamente político, que mais visa proteger o Estado do que punir o delinquente (BROSSARD, 1965, p. 31). Resguardadas as importantes diferenças entre os dois sistemas, eles se aproximam por funcionarem como instrumento pelo qual ocupantes de cargo público podem ser responsabilizados por condutas inadequadas a suas funções.

Analisando a memória normativa do instituto do *Impeachment* no Brasil, podemos identificar, de um lado, o atravessamento do direito anglo-saxônico, se analisarmos a Constituição Brasileira de 1824, a primeira Constituição do país, ainda monárquico, que previa a responsabilização dos Ministros condenados por crimes de traição, suborno e abuso de poder, por meio de processo penal; e, de outro, o atravessamento do modelo norte-americano, pois, embora o *Impeachment* tenha sido tipificado com características distintas em todas as Constituições brasileiras, a partir do Brasil República, com a promulgação da Constituição de 1891, passou o instituto a ter natureza política, objetivando, portanto, a proteção da coisa pública.

Essa natureza política do *Impeachment*, cuja pena aplicada não pode ser considerada tecnicamente uma pena, visto que busca mais proteger o Estado do que punir o acusado, explica, segundo Brossard (1965), a razão por quê:

[...] a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito (BROSSARD, 1965, p. 74).

É importante ressaltar que o instituto do *Impeachment* sofreu modificações em cada país, mas manteve a função essencial de controle sobre os atos do Presidente da República. Destacamos, que, nos Estados Unidos, apenas quatro presidentes estiveram por sofrer condenações dessa natureza: Andrew Johnson, em 1868; Richard Nixon, por conta do seu envolvimento no escândalo mundialmente conhecido como *Watergate*; Bill Clinton; e, recentemente, Donald Trump. O primeiro, o terceiro e o quarto livraram-se das acusações. O segundo teve que renunciar antes de iniciado o processo, pois temia ser o único Presidente americano cassado por crime de responsabilidade. Isto se deve às dificuldades postas pela Constituição daquele país como forma de proteger o mandatário maior. No Brasil, tivemos o

primeiro *Impeachment*, de Fernando Collor de Mello, em 1992.

Analisando o processo sob um prisma essencialmente jurídico, percebemos que, para a maioria da doutrina, o *Impeachment* encerra um julgamento de natureza política, ou seja, não se trata de uma análise que se baseia unicamente na técnica jurídica propriamente dita; leva-se em conta, sobretudo, critérios de conveniência e oportunidade. Melhor explicando: trata-se de um julgamento em que as provas produzidas não são tão relevantes ou determinantes para a solução que será adotada. O que se busca analisar é, em tese, aquilo que é melhor para o interesse público, para a estabilidade das instituições democráticas: a saída ou a manutenção do acusado?

Nesse cenário, de um lado, é possível que, diante de um Presidente totalmente desgastado perante a opinião pública, sem apoio dos membros do Congresso Nacional, ou que tenha causado o descontentamento da classe dominante, mesmo que inexistam provas inequívocas de delitos de responsabilidade, opte o Parlamento – que, em regra, é investido da função de julgar o pedido de *Impeachment* – por sua saída. Por outro lado, também pode ocorrer que, diante de um mandatário que desempenha bem o seu papel ou que atende aos interesses da classe política ou da classe dominante, mesmo existindo fortes indícios de irregularidades por ele cometidas, o Parlamento conclua que a saída do governante trará mais prejuízos do que benefícios.

Discutindo as razões determinantes do acolhimento ou rejeição do pedido de *Impeachment*, Dória apud Moraes (2010) afirma:

Não é o imperativo da lei o que decide. Mas a conveniência aos interesses da nação, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência do cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo da impunidade, e o mal da deposição numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, a Câmara dos Deputados poderá isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação (DÓRIA apud MORAES, 2010, p. 490).

Diante de um Processo de *Impeachment*, portanto, faz-se necessária a coleta de provas que fundamentem a futura decisão, a qual, entretanto, não será embasada apenas nos elementos que restarem apurados durante a instrução processual. Como se trata de um julgamento político, também são considerados critérios outros, completamente metajurídicos, como a conveniência e a oportunidade da manutenção, ou não, no poder do agente acusado. O arcabouço probatório, pois, fica em segundo plano; no *Impeachment*, o jurídico é superado pelo político. Foi o que aconteceu com Collor, que foi condenado pelo Senado Federal e absolvido, pela mesma

acusação, e por insuficiência de provas, no STF. No primeiro, houve julgamento político; no segundo, prevaleceu o critério jurídico.

Voltando à análise constitucional do instituto, o Processo de *Impeachment* contra o Presidente da República é instaurado, como é possível depreender de tudo o que foi exposto, quando pesam sobre ele acusações de cometimento de crime de responsabilidade. Nesse particular, dispõe o Texto Constitucional brasileiro em vigor:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento (BRASIL, 1988).

Muito embora recebam o nome de crime de responsabilidade, as infrações descritas e outras de igual espécie, que venham a ser criadas por lei ordinária específica federal, possuem natureza político-administrativa, até porque, se houver condenação do Presidente, este receberá sanções políticas, e não penais.

Conceituando o crime de responsabilidade, assim se manifestam Mendes e Branco (2017, p. 996):

No caso do Presidente da República, os crimes de responsabilidade caracterizam-se como infrações político-administrativas que dão ensejo à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos (CF, art. 52, parágrafo único).

Mesmo assim, a expressão crime de responsabilidade encontra-se consagrada pela doutrina e jurisprudência, inclusive do STF, a despeito da falta de técnica, pelo que será usado nesta tese.

Segundo disciplina o art. 52, parágrafo único, da CF/1988, acaso seja condenado por crime de responsabilidade, em sessão de julgamento ocorrido no Senado Federal, o Presidente

da República sofreria, cumulativamente, duas sanções políticas, quais sejam, perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por oito anos.

Entretanto, ficou definido no julgamento da ex-Presidente Dilma Rousseff³⁴ que a perda do cargo não implica necessariamente na inabilitação para o exercício de qualquer função pública por oito anos, podendo ser aplicada a primeira e não imposta a segunda: (i) perda do cargo: significa dizer que o mandatário será, definitivamente, retirado do seu mandato antes do prazo fixado para tanto, por meio de decisão a ser proferida por órgão do Poder Legislativo, que exerce, atipicamente, a função jurisdicional; (ii) inabilitação para o exercício de qualquer função pública por oito anos: considera-se a expressão função pública em uma amplitude genérica, compreendendo tanto aquela decorrente de mandato eletivo, como também aquela ligada ao exercício de um cargo ou emprego público, de provimento efetivo ou não. Ou seja, o Presidente, uma vez condenado, ficaria, por oito anos, impedido de ser integrado ao Poder Público por qualquer meio.

Essa possibilidade de não se aplicar a segunda punição prevista para a condenação em Processo de *Impeachment*, adotada, como dissemos, quando do julgamento da ex-Presidente Dilma Rousseff, foi discutida por Mendes e Branco (2017, p. 1000):

No último ato do processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, os presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal lograram a aprovação de sugestão de cisão das penas previstas para a condenação por crime de responsabilidade no parágrafo único do art. 52 da CF/88.

O texto constitucional dispõe que a condenação será proferida por pelo menos 2/3 dos votos do Senado Federal e se limitará “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”. A inédita proposta de cisão das penas foi acatada e, assim, o Senado Federal condenou a ex-presidente à pena de perda do cargo, mas a absolveu da inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos.

Como vemos, as punições possíveis para o condenado em Processo de *Impeachment*, que, mesmo sendo previstas como cumulativas no texto da Constituição Federal de 1988, acabaram por ser cindidas no processo instaurado contra Dilma Rousseff. Não há previsão de pena de prisão, ou de qualquer outra sanção decorrente do Direito Penal, o que reforça a tese

³⁴ A não aplicação cumulativa das punições foi proposta pelo então Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, que entendeu que a causa do *Impeachment* de Dilma Rousseff não teve a gravidade suficiente para lhe retirar a possibilidade de exercício futuro de cargos públicos, eletivos ou não, o que configurou uma decisão casuística, que não encontra amparo no texto expresso da Constituição Federal de 1988, conforme se depreende da leitura do parágrafo único, do art. 52.

de que não se trata exatamente de **crime** (infração penal), mas de infrações de natureza político-administrativa.

Os crimes de responsabilidade do Presidente da República encontram-se tipificados na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Esse diploma legal estabelece que qualquer cidadão é legitimado ativo para ofertar denúncia contra o Chefe do Poder Executivo Federal, imputando-lhe a prática de infrações político-administrativas. Por cidadão, entende-se o brasileiro nato, naturalizado ou equiparado (português residente no Brasil), que seja alistado eleitoralmente e não tenha sofrido qualquer restrição em seus direitos políticos. Essa definição reflete o posicionamento majoritário da literatura jurídica especializada, mas autores que possuem uma visão mais ampla do termo cidadão a questionam.

O interessante é notar a legitimidade do cidadão, que não precisa titularizar cargo público para propor a demanda. Essa possibilidade jurídica de o cidadão apresentar denúncia contra o Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade tem forte impacto na organização democrática do país, pois que, a despeito de vincular o início do processo a decisões de autoridades políticas, posto que a denúncia deve ser inicialmente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, cabendo a essa Casa Legislativa a autorização da abertura do processo, está a Constituição a permitir que o cidadão também possa participar, efetivamente, da fiscalização dos atos do Presidente da República e sua possível responsabilização. Trata-se, assim, de instrumento de democracia direta, que permite o exercício do Poder Político pelo jurisdicionado, sem qualquer intermediário, ao menos no que tange à propositura do pedido de *Impeachment*.

Tal denúncia, que pode ser firmada por qualquer cidadão, mesmo que não seja titular de cargo público algum, repisemos, será encaminhada à Câmara dos Deputados, que deliberará acerca de seus termos, decidindo se autoriza, ou não, como adiantamos, a instauração do Processo de *Impeachment*, uma vez recebida a denúncia por seu Presidente. Insta salientar que o juízo de deliberação dos Deputados Federais pela abertura do processo não importa em condenação prévia ou sumária do Presidente da República, já que o processamento e julgamento do pedido de *Impeachment* estão afetos a outra casa do Congresso Nacional, o Senado Federal. Logo, a competência da Câmara dos Deputados cinge-se a uma análise prévia das acusações, autorizando, ou não, o início do Processo de *Impeachment* perante os Senadores da República.

A esse respeito, assim dispõe o art. 51, inc., I, da Constituição da República de 1988:

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; [...] (BRASIL, 1988).

Recebida a denúncia na Câmara dos Deputados contra o Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, a Casa Legislativa deverá, antes de decidir pela admissibilidade, ouvir previamente o acusado, pelo prazo equivalente a 10 (dez) sessões, aplicando-se analogicamente o art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, conforme decisão exarada nos autos do Mandado de Segurança nº 21.564/DF, impetrado no STF pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, que também sofreu Processo de *Impeachment*.

A decisão do STF de garantir, ainda durante a análise preliminar da questão pela Câmara dos Deputados, ao acusado, o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, baseou-se no fato de que, havendo admissibilidade da denúncia pelos Deputados Federais e sendo iniciado o Processo de *Impeachment* perante o Senado Federal por decisão da maioria simples de seus membros, fica o Presidente da República afastado, provisoriamente, das funções por 180 (cento e oitenta) dias, devendo assumir um dos seus sucessores indicados também pela Constituição nos artigos 79 e 80³⁵. Ou seja, é flagrante o prejuízo para o acusado na hipótese de o juízo de admissibilidade exercido pela Câmara ser positivo, pelo que seria nada mais justo garantir a chance de uma defesa ainda nessa fase preliminar.

Para autorizar o Processo de *Impeachment* contra o Presidente, é necessária uma maioria qualificada de 2/3 dos votos dos Deputados Federais. O voto deve ser aberto e nominal, com a chamada de cada Deputado para que manifeste sua opinião, que ficará sendo conhecida por todos os cidadãos que tenham acompanhado a sessão ou que, de algum modo, tenham tido conhecimento do que nela foi tratado e decidido.

A necessidade de votação aberta e nominal favoreceu sobremaneira a aprovação da instauração dos processos de *Impeachment* de Collor e Dilma Rousseff, considerando que, muito provavelmente, poucos Deputados Federais arriscariam sua trajetória política na defesa de Presidentes enfraquecidos perante a opinião pública.

Citamos, a seguir, trecho de reportagem veiculada no Portal da BBC News Brasil, na data de 29 de agosto de 2016, com o título “Da aprovação recorde ao impeachment: relembre

³⁵ CF/1988, art. 79: “Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente”.

CF/1988, art. 80: “Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal”.

os principais momentos do governo Dilma”, a qual expõe o nível de rejeição a que chegaram os governos de Dilma e Collor: “realizada após novos protestos nas ruas, pesquisa do Datafolha indicou que o segundo mandato da petista já alcançou a mais alta taxa de rejeição de um presidente desde setembro de 1992 – pouco antes do impeachment de Fernando Collor” (BBC NEWS, 2016).

Nas duas oportunidades, tanto na apreciação da admissibilidade do pedido de *Impeachment* de Collor, quanto na do pedido de *Impeachment* de Dilma, Deputados Federais se aproveitaram do momento para se colocar em posição de defensores da justiça. Como houve telejornalismo direto e ao vivo das sessões em que ocorreu a autorização da abertura dos processos de *Impeachment de* Dilma e de Collor para todo o Brasil, além da colocação de telões na Praça dos Três Poderes, possibilitando uma audiência maciça do ato, Deputados Federais, quando do momento do voto, aproveitaram-se para discursar e se autopromover perante o eleitorado.

A atuação mais marcante, no caso do *Impeachment* de Collor, foi a do baiano Benito Gama, filiado ao antigo PFL, partido que apoiou o então presidente até o último momento, e relator da CPI que investigou Collor e PC Farias, o mesmo que, desobedecendo às ordens do seu líder partidário, Antônio Carlos Magalhães (ACM), votou a favor da admissão da denúncia. Essa postura do deputado baiano foi repercutida em vários meios de comunicação e foi entendida como uma estratégia ousada, que visou à transformação de sua imagem: de Deputado Federal de mediano destaque à figura central da política baiana.

Luz (2008) analisa a existência de votos cujas justificativas se ancoraram em argumentos que extrapolavam a mera análise de existência de crime de responsabilidade:

Na circulação-confronto, no sentido de Pêcheux ([1983] 195a; [1983] 1995b), de formulações que são deslocadas, repetidas ou retomadas e que se colocam no jogo parafrástico e polissêmico da Sessão de Votação pela Admissibilidade do *Impeachment* de Dilma Rousseff, identificamos uma regularidade discursiva nas justificativas que divergem do objeto da acusação que consta no pedido, qual seja: crime de responsabilidade fiscal. De 511 justificativas de votos na referida sessão, somente em 12% identificamos o efeito-sentido jurídico de crime de responsabilidade, efeito que motivou o pedido de abertura do processo do *Impeachment*. Em 88% das justificativas, esse efeito deslizou-se discursivamente. Nessa deriva, corrupção, Deus, família e povo se tornam motivos para que admissibilidade seja aceita [...] (LUZ, 2018, p. 46).

Luz (2018, p. 46) ainda apresenta uma tabela para mostrar, percentualmente, os motivos justificadores dos votos dos Deputados Federais que defendiam a abertura do Processo de

Impeachment contra Dilma Rousseff, acusada da prática de atos atentatórios à Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial ao seu art. 36, conforme já discutimos nesta tese. A pesquisadora classificou os motivos mencionados pelos Deputados Federais para justificar a abertura do Processo de *Impeachment* em cinco categorias distintas: Corrupção, Deus, Família, Povo e Crime de Responsabilidade.

Considerando os termos da denúncia apresentada contra Dilma, temos que apenas os votos favoráveis à abertura do processo que se justificaram no cometimento de Crime de Responsabilidade guardavam relação com os argumentos dos denunciantes. Os demais motivos apresentados vinculavam uma tentativa de aumento de capital político junto ao eleitorado. Pois bem, Luz (2018, p. 46), na tabela, indica os seguintes números, encontrados na análise dos votos proferidos pelos Deputados Federais³⁶:

- a) 67 Deputados Federais fundamentaram seu voto pela abertura do Processo de *Impeachment* no combate à corrupção;
- b) 58 Deputados Federais fundamentaram seu voto pela abertura do Processo de *Impeachment* em Deus;
- c) 159 Deputados Federais fundamentaram seu voto pela abertura do Processo de *Impeachment* pela família;
- d) 221 Deputados Federais fundamentaram seu voto pela abertura do Processo de *Impeachment* pelo povo;
- e) 44 Deputados Federais fundamentaram seu voto pela abertura do Processo de *Impeachment* por conta da prática de crime de responsabilidade fiscal, guardando, assim, conformidade com a imputação descrita na denúncia apresentada.

Ora, o que os dados apresentados por Luz (2018) mostram é que não havia uma preocupação dos Deputados Federais, que votaram pela admissibilidade do *Impeachment*, em fundamentar seu posicionamento com argumentos técnicos ou jurídicos. Preferiram a utilização de fundamentos populistas, que poderiam causar maior empatia com os cidadãos brasileiros. Em verdade, uma minoria dos Parlamentares que votaram pela abertura do processo contra

³⁶ Houve 511 Deputados Federais votantes na sessão onde foi apreciada a admissibilidade da denúncia apresentada contra Dilma Rousseff pela prática de crime de responsabilidade. Destes, 367 Deputados Federais foram favoráveis à admissibilidade da denúncia; 137 foram contrários; e 7 se abstiveram. Pela Constituição de 1988, eram necessários 342 votos para que a denúncia fosse admitida, permitindo ao Senado Federal a instauração do Processo de *Impeachment*, o que corresponde a 2/3 dos votos da totalidade dos 513 Deputados Federais, conforme tivemos a oportunidade de comentar.

Dilma utilizou o fundamento juridicamente adequado na fundamentação de seu voto: 44 Deputados, o que corresponde a apenas 12%³⁷ do total de votos favoráveis à instauração do processo, conforme dados de Luz (2018). Os demais deputados apresentaram argumentos juridicamente irrelevantes na discussão do impedimento da então Chefe do Executivo Federal, à luz da disciplina normativa presente no texto da Constituição Federal de 1988 e da Lei que regulamenta essas disposições constitucionais.

O conjunto desses dados numéricos, discutidos por Luz (2018), acaba por confirmar o que afirmamos: Deputados Federais que votaram pela admissibilidade do impedimento de Dilma Rousseff podem ter se utilizado do momento de destaque na mídia para fortalecer seu nome junto a um eleitorado que se sentiria identificado, por exemplo, com a defesa de Deus³⁸, da Família, do povo e com a bandeira do combate à corrupção, ainda que essas circunstâncias não tenham sido elencadas na denúncia apreciada pela Câmara dos Deputados como fundamentos que justificariam o afastamento de Dilma Rousseff.

Resultados semelhantes ao de Luz (2018) foram obtidos por Prandi e Carneiro (2018), só que, nesse caso, analisando as justificativas dos votos de todos os 511 Deputados Federais votantes na sessão de admissibilidade do *Impeachment* de Dilma, tanto os favoráveis, quanto os contrários à admissibilidade da denúncia:

O eleitorado brasileiro é, em geral, mais conservador em temas da moralidade e dos comportamentos que seus representantes no Congresso Nacional, inclusive entre evangélicos (Prandi e Paulino, 2015; Prandi e Santos, 2017). A partir daí, a lógica partidária segue rumos em que os valores republicanos contam pouco, cedendo lugar a interesses e alianças partidárias, conchavos pessoais e promessas de postos e carreira, que podem usar a ideia de crime de responsabilidade como disparador de um processo em que provas e contraprovas têm pouco valor além do espetáculo do rito, incapaz de alterar decisões previamente assumidas. Ainda que a discussão sobre a existência ou não das pedaladas fiscais e sobre os méritos ou os equívocos que podem ter levado à aprovação da admissibilidade do processo de impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados tenha sua importância, não é esse o debate que está em jogo aqui. Para os propósitos deste artigo, o ponto a não perder de vista é que as justificativas oferecidas pelos deputados ao votar a favor ou contra a continuidade do processo de afastamento da presidente, em grande medida, deixaram para trás as razões alegadas para a instauração do processo, que eram de ordem administrativa, e remeteram a ideais e valores de ordem

³⁷ Importante esclarecer que alguns Deputados desenvolveram mais de um argumento nas justificativas de seus votos, o que explica o fato de a soma dos números da tabela apresentada por Luz (2018) não totalizar 367 votos, que foi o número de Deputados que votaram favoravelmente à abertura do Processo de *Impeachment*.

³⁸ Ver Ferreira (2018) e Fonseca-Silva, Ferreira e Gonçalves (2019) que apresentam resultados de pesquisa desenvolvida no LAPADis sobre a Frente Parlamentar Evangélica, envolvimento com corrupção e funcionamento na admissibilidade do impeachment da ex-presidente.

moral, sobretudo a defesa da moral tradicional, que estaria em perigo com a continuidade do governo de Dilma Rousseff.

Para o conjunto da Câmara dos Deputados, os resultados mostraram que aqueles que votaram a favor da admissibilidade do impeachment, que foram a maioria, tenderam a justificar seu voto com base em diferentes aspectos que podem ser reunidos sob a rubrica da tradição, que inclui sentimentos referentes à família, à religião e à base eleitoral do deputado, somando-se a ela a avaliação de mau governo e corrupção. Os derrotados, que votaram contra o prosseguimento do processo de afastamento, calcaram seus votos preferencialmente em justificativas mais ligadas aos pressupostos da democracia e da legalidade do processo político (PRANDI; CARNEIRO, 2018, p. 18).

Portanto, havia, conforme demonstram os dois trabalhos referenciados, falta de preocupação dos Deputados Federais com as questões técnicas e jurídicas que o pedido de impedimento formulado contra Dilma Rousseff colocava em discussão. Deram eles maior relevância a questões outras, que não serviram de base para a denúncia ofertada em face da então Presidente da República, mas que puderam ter servido para conferir maior destaque pessoal ao Deputado, que se valeu desse estratagema, conduta que contraria a exigência de impessoalidade no desempenho das funções públicas, prevista no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Ainda com relação à admissibilidade do pedido de *impeachment* formulado contra a ex-presidenta Dilma, levada a efeito pela Câmara dos Deputados, chamou a atenção o fato de que a sessão ocorreu em um final de semana, momento em que a maioria dos brasileiros não exerce atividade laborativa fora de sua residência. Situação que conferiu maior visibilidade à atuação dos Deputados Federais e que pode ter aumentado ainda mais a pressão que sobre eles vinha sendo exercida, no sentido de acatarem a denúncia, autorizando o início do Processo de *Impeachment* perante o Senado Federal.

Buscando identificar a frequência de realização de sessões na Câmara dos Deputados Federais aos finais de semana, apresentamos pedido à Casa Legislativa, com apoio na Lei de Acesso à Informação, solicitando esse dado. A Câmara elaborou planilha, na qual consta que, após a entrada em vigor da atual Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, foram realizadas apenas 14 sessões, entre extraordinárias e preparatórias.

As sessões preparatórias, conforme disciplina a própria Constituição Federal de 1988, são sempre realizadas no ano de início da legislatura da Câmara dos Deputados para dar posse aos Deputados Federais e para eleição da Mesa Diretora. Após a entrada em vigor da atual Constituição, foram realizadas, aos sábados e domingos, 5 sessões preparatórias.

Quanto às sessões extraordinárias realizadas aos sábados e domingos, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas 9 sessões. Destas, 6 sessões extraordinárias tiveram como único objetivo a “Discussão DCR 1/2015 – Denúncia por Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente da República Sra. DILMA VANA ROUSSEFF”, conforme consta da correspondência que nos foi enviada pela própria Câmara dos Deputados. Importante deixar salientado que a análise da denúncia formulada contra Collor de Mello, conforme as informações prestadas pela Câmara dos Deputados, não ocorreu em finais de semana, o que demonstra o tratamento inédito conferido à então Presidente Dilma Rousseff.

Obtida a maioria qualificada estabelecida no Texto Constitucional (2/3 dos membros da Câmara dos Deputados), foi admitida a instauração do Processo de *Impeachment* contra Dilma, sendo os autos remetidos ao Senado Federal, juiz natural para a apreciação da causa. Antes, contudo, de adentrarmos no estudo da fase processada perante os Senadores da República, destacamos, uma vez mais, o papel desempenhado pelos Deputados Federais no Processo de *Impeachment*, citando morares (2010, p. 490), autor que também defende a natureza eminentemente política da decisão proferida pela Câmara de Deputados:

o que a Câmara dos Deputados vai decidir é a conveniência político-social da permanência do Presidente da República na condução dos negócios do Estado, e não se houve cometimento de crime de responsabilidade. O critério é absolutamente político, não sendo possível análise pelo Plenário, nem tampouco pelo Poder Judiciário.

Já no Senado Federal, a autorização dada pela Câmara dos Deputados para a abertura do Processo de *Impeachment* é recebida pela Mesa Diretora da Casa. No caso Collor, muito se discutiu sobre a vinculação do Senado à decisão da Câmara dos Deputados de autorizar a abertura do processo: o questionamento era se teria o Senado Federal liberdade para escolher se o processo seria ou não instaurado; ou se, havendo decisão dos Deputados Federais autorizando o início do Processo de *Impeachment*, deveria este ser necessariamente instaurado pelos Senadores. Após breve discussão, a literatura jurídica majoritária adotou a segunda orientação: o Senado, vinculado à decisão da Câmara dos Deputados, deveria, obrigatoriamente, após receber a autorização que lhe foi concedida para tanto, iniciar o Processo de *Impeachment* contra o Presidente da República.

Entretanto, por ocasião do julgamento da ex-Presidente Dilma Rousseff, mais uma vez, essa questão foi levantada. Agora, por meio de demanda proposta diretamente ao STF, a

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378, protocolada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Na oportunidade, houve intensos debates sobre a questão, prevalecendo, ao final, o entendimento de que a Câmara autoriza a abertura do Processo de *Impeachment* em votação no Plenário, mas o Senado, mesmo que tenha sido autorizado, não está obrigado a instaurar o processo. E, somente depois de instaurado o Processo de *Impeachment* no Senado Federal, é que o Presidente da República é, temporariamente, afastado. Esse posicionamento sagrou-se vencedor por 8 votos a 3, tendo sido defendido pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Marco Aurélio, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Votaram favoravelmente ao entendimento anterior, adotado quando do Processo de *Impeachment* de Collor, Luiz Edson Fachin, Dias Toffoli e Gilmar Mendes.

Enfrentada e decidida essa questão, outra controvérsia também teve que ser equacionada pelo STF, qual seja, para que o Processo de *Impeachment* fosse admitido no Senado Federal, bastaria maioria simples dos votos dos Senadores da República, ou, ao contrário, exigir-se-ia a obtenção de maioria absoluta³⁹?

A temática, como dissemos, foi analisada pelo STF, que decidiu que, para o processo de impedimento ser instaurado, bastaria o voto da maioria simples dos membros do Senado Federal, tese que foi consagrada pelo voto de oito Ministros da Excelsa Corte, contra três votos contrários.

Frisemos que, iniciado o Processo de *Impeachment* contra o Presidente da República no Senado Federal, após autorização da Câmara dos Deputados e por maioria simples dos Senadores da República, o Chefe do Executivo deve ser afastado imediatamente das suas funções pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, findos os quais, acaso ainda não tenha se ultimado o procedimento, retorna ao cargo, esperando pelo resultado no exercício do mandato.

Efetuando uma síntese do procedimento que deve ser adotado no Processo de *Impeachment*, tal como o que ficou definido pelo STF, com eficácia *erga omnes*⁴⁰, quando do

³⁹ Nos termos expostos em nossa Constituição, a expressão maioria simples, também chamada de maioria relativa, é utilizada quando se exige, para aprovação de uma matéria no âmbito de um órgão colegiado, a maioria dos votos dos membros presentes à sessão de deliberação. Já maioria absoluta diz respeito à exigência do apoio de mais da metade da totalidade dos membros do órgão colegiado, considerando-se, assim, os presentes e os ausentes à sessão deliberativa. Logo, esta questão era bastante relevante, pois, se houvesse uma decisão do STF de que deveria ser exigida a maioria absoluta dos votos dos Senadores para início do processo de impedimento de Dilma Rousseff, haveria maior chance da então Presidente da República não sofrer as consequências do início dessa relação jurídica processual; o contrário se aplicaria caso a decisão fosse a exigência da maioria relativa dos votos dos Senadores.

⁴⁰ As decisões judiciais tomadas no âmbito do Poder Judiciário, normalmente são dotadas de eficácia *inter partes*, não se aplicando a pessoas que não tenham participado da relação jurídica processual. Entretanto, nos casos de ações de controle concentrado de constitucionalidade, como é o caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), temos um processo objetivo, sem partes, onde se faz uma consulta ao STF acerca da

juízo da ADPF 378, assim discorrem Mendes e Branco (2017), defendendo que a ação proposta pelo PCdoB visava a uma ampla revisão do procedimento de impedimento:

Em linhas gerais, o STF manteve o rito adotado no caso Collor, explicitando algumas novas posições.

Assim, restou definido que:

- a) não há direito à defesa prévia ao ato de recebimento da denúncia por parte do Presidente da Câmara dos Deputados;
- b) podem-se aplicar subsidiariamente os Regimentos Internos das casas legislativas, desde que compatíveis com a lei e com a CF/88, sem que isso implique ofensa à reserva legal;
- c) as diligências previstas em lei para a etapa anterior ao juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados não se destinam a provar o mérito da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia;
- d) a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida tendo-se em conta tanto os partidos como os blocos partidários;
- e) a defesa tem, em regra, direito de se manifestar após a acusação e o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória;
- f) restou fixado que, após o advento da CF/88, o recebimento da denúncia é ato a ser realizado pelo Plenário do Senado Federal, por maioria simples, em votação nominal, e, depois, o juízo de pronúncia deve ser realizado seguindo o mesmo quórum de votação para, ao fim, o juízo de mérito ser realizado com o quórum de 2/3 exigido pela CF/88 para a condenação;
- g) os senadores não precisam se apartar da função acusatória, mesmo exercendo o papel de juízes, tendo em vista o caráter político do procedimento;
- h) não se aplicam subsidiariamente as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no Código de Processo Penal;
- i) também ficou definido que, para a formação da Comissão Especial criada para examinar a denúncia, não é possível a composição de chapas avulsas, devendo-se seguir as indicações dos líderes, o que faz parecer que não há eleição para a chapa, apesar de ter ocorrido votação no plenário para a escolha dos nomes;
- j) e, no que concerne a tal votação plenária, restou decidido que a votação deve ser aberta (MENDES; BRANCO, 2017, p. 999-1000).

constitucionalidade, ou não, de determinando ato normativo e de lei. Não havendo partes, as decisões tomadas nessas circunstâncias acabam por produzir efeitos para todas as pessoas no Brasil, ainda que não tenham tido a oportunidade ou o interesse de se manifestarem no curso do processamento da ação.

Após o início do processo no Senado Federal, na mesma sessão em que se fizer a leitura do documento de autorização oriundo da Câmara dos Deputados, é eleita comissão, constituída de um quarto da composição do Senado, obedecida à proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos Parlamentares, e que ficará responsável pelo processo, nos termos do art. 380, inc. II, do Regimento Interno do Senado Federal.

De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal e com a Lei nº 1.079/1950, as fases seguintes do processo são:

I – Após coletar as provas, realizando as diligências que entender necessárias para apuração dos fatos narrados contra o Presidente da República, garantindo-lhe o contraditório e ampla defesa, a comissão processante encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado aos autos e entregue ao Presidente do Senado.

II – O Presidente do Senado, em ato seguinte, providenciará a remessa do original do libelo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, informando-lhe, ainda, a data e a hora de realização do julgamento, visto que a Constituição determina que o Presidente da Corte Suprema presida a sessão de julgamento, muito embora não tenha direito a voto.

III – O Primeiro-Secretário do Senado Federal enviará ao Presidente acusado cópia de todas as peças do processo, aí incluída a cópia do libelo, e o informará da data designada para o julgamento. Serão assegurados, também neste momento, o contraditório e a ampla defesa, podendo o acusado contestar o libelo e apresentar novas testemunhas e demais provas que entender pertinentes ao deslinde da causa.

IV – Durante a sessão de julgamento, o Presidente do STF mandará que seja lido todo o processo preparatório, o libelo e os articulados de defesa, bem como tomará o depoimento das testemunhas. Estas podem ser reperguntadas por qualquer membro do Senado, pelo advogado de defesa e pelo acusado.

V – Após, dar-se-á início aos debates orais, por, no máximo, duas horas para cada parte, tudo controlado pelo Presidente do STF.

VI – Terminada a fase dos debates orais, inicia-se a discussão entre os Senadores.

VII – Em seguida, o Presidente do STF fará um resumo das peças de acusação, defesa e provas produzidas.

VIII – Por fim, a questão será submetida à votação dos Senadores, realizada de forma aberta e nominal, não sem antes ser deferida ao acusado a oportunidade de ser interrogado, como ato final da instrução probatória.

Para condenar o Presidente da República, é imperiosa a obtenção de 2/3 dos votos dos Senadores da República (quórum qualificado, portanto), o que demonstra a extrema dificuldade de atingir este resultado desfavorável para o acusado. Tal se dá como forma de proteção da segurança jurídica do país, evitando que uma pessoa eleita pelo povo seja retirada do poder com base em uma maioria de ocasião.

As sanções aplicáveis ao Presidente condenado já foram detalhadas em outro ponto deste mesmo capítulo, fazendo-se despicienda a repetição. O Processo de *Impeachment*, consoante tudo o que foi discutido, para chegar a termo com decisão desfavorável ao Chefe do Executivo, deve passar por inúmeras fases, difícilimas de serem superadas. Entretanto, Collor e Dilma estavam em posição tão frágil politicamente que foi possível reunir votos favoráveis às duas cassações. A falência política dos ex-Presidentes foi confirmada pelos resultados das votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, quais sejam:

I – Na votação da Câmara dos Deputados, ocorrida em 29 de setembro de 1992, dos 513 votos possíveis, 441 Deputados Federais votaram contra o Presidente Collor, o que equivale a, aproximadamente, 86% dos votos. Favoráveis ao ex-Presidente, apenas 38 votos, 7,5% dos membros da Câmara. Houve, ainda, 1 abstenção e 23 ausências. Quanto ao Processo de *Impeachment* de Dilma, a votação na Câmara dos Deputados se deu no dia 17 de abril de 2016, tendo sido apurados 367 votos favoráveis à abertura do processo, correspondentes a 71,50% dos Deputados Federais, 137 votos contrários, correspondentes a 26,70% dos Deputados. Houve, ainda, 7 abstenções e 2 ausências.

II - Já no Senado, na sessão de julgamento ocorrida em 29 de dezembro de 1992, Collor obteve 76 votos desfavoráveis, contra 3 que foram dados pela sua absolvição. Considerando que o Senado Federal é composto de 81 Senadores, vê-se que, aproximadamente, 94% deles defenderam a saída de Collor. Já a ex-Presidente Dilma Rousseff, na sessão de julgamento ocorrida em 31 de agosto de 2016, foi condenada pelos votos de 61 Senadores da República, correspondentes a 75,30 % dos membros da Casa, contra 20 votos contrários ao seu *Impeachment*, correspondentes a 24,70 % dos Senadores.

Ressaltamos que Collor renunciou ao mandato, momentos antes do início do julgamento no Senado, como forma de evitar a imposição da pena de inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos. Inobstante a conduta adotada por Collor, o Senado Federal editou a Resolução nº 101/1992, que considerou prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia apresentada, extinguindo

o processo nesta parte, mas julgou procedente a denúncia por crimes de responsabilidade previstos nos artigos 85, incisos IV e V, da CF/1988, e arts. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei 1.079/1950, e, em consequência, impôs a Fernando Collor a inabilitação para exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, nos exatos termos dos arts. 1º a 4º da citada Resolução do Senado.

Para contornar essa decisão, Collor impetrou Mandado de Segurança perante o STF, autos nº 21.689-1, tendo a Suprema Corte decidido, por maioria de votos, que a renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não tem o condão de paralisar o Processo de *Impeachment*. Foi a derradeira derrota de Collor na batalha travada no Congresso Nacional.

Em relação ao pedido de *Impeachment* de Dilma Rousseff, foi editada pelo Senado Federal a Resolução nº 35, de 31 de agosto de 2016, que julgou procedente a denúncia pelo cometimento dos crimes de responsabilidade previstos no art. 85, inciso VI, e no art. 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988, e no art. 10, itens 4, 6 e 7, e no art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/1050.

Com base na análise desses dados e compreendendo, da perspectiva do quadro teórico-metodológico da Análise de Discurso e postulados de Pêcheux, conforme explica Fonseca-Silva (2007), o “sentido como efeito”, imbricado com o “sujeito como efeito”, e a língua como base opaca

comum de processos discursivos diferenciados e como lugar material onde os efeitos se realizam”, pois o sistema da língua [...] funciona [...] como base material comum tanto para o materialista quanto para o idealista, tanto para o revolucionário quanto para o reacionário, tanto para aquele que dispõe de um conhecimento dado quanto para aquele que não dispõe de um certo conhecimento, mas isso não significa que esses mesmos personagens tenham o mesmo discurso, onde se o encontro entre língua e ideologia (FONSECA-SILVA, 2007).

podemos afirmar que um dos efeitos de sentido que eles produzem é o de que Collor não sofreu *Impeachment* por ser corrupto, pois, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, corrupção não leva à perda de cargo em processos dessa natureza, tanto é assim que os dispositivos nos quais Collor foi incurso ao ser condenado preveem todos os crimes de responsabilidade e não crimes comuns, como é o caso dos tipos penais de corrupção.

Na verdade, não foi a pessoa de Collor que foi julgada no Senado Federal. Outro efeito de sentido também produzido no Caso Collor foi a personalização de toda a corrupção do Brasil em uma dupla – Collor-PC Farias. Associou-se o fenômeno em questão ao então Presidente e

ao ex-Tesoureiro de sua campanha eleitoral. Exatamente por isso, após o processo de espetacularização promovido pela mídia em torno dessa temática, a manutenção do Presidente no Poder ficou insustentável (OLIVEIRA, 2013).

Já em relação a Dilma Rousseff, esta não sofreu *Impeachment* em razão das práticas de “pedaladas fiscais”, já que essas manobras contábeis sempre foram praticadas, sendo toleradas pelo TCU, à exceção, como veremos, daquelas realizadas durante os exercícios financeiros de 2014 e 2015, justamente os períodos em que havia a necessidade de se gestar um fundamento jurídico para o afastamento da então Chefe do Poder Executivo Federal. Tanto é assim que, uma vez que Dilma foi definitivamente condenada, empreendeu-se um processo de esquecimento em relação ao tema das “pedaladas”, inclusive no âmbito do Tribunal de Contas da União, como discutiremos mais à frente, não se olvidando também que, até mesmo durante o julgamento de Dilma, o tema das “pedaladas” foi esquecido, cedendo lugar a outras justificativas.

No julgamento do pedido de *Impeachment* da então Presidente da República Dilma Rousseff, vimos que muitos Parlamentares se beneficiaram temporariamente da situação, tirando proveito pessoal, ao defender, aparentemente, interesses da população, conforme mostram Luz (2018) e Prandi e Carneiro (2018), em análises das justificativas apresentadas pelos Deputados Federais na sessão de admissibilidade da denúncia oferecida contra Dilma Rousseff, quando se afastaram das motivações jurídicas que, de fato, podem dar ensejo ao impedimento do Presidente da República, mobilizando, ao contrário, argumentos juridicamente irrelevantes, mas caros a parte importante do eleitorado, como “Deus”, “Proteção à Família” e o “Combate à Corrupção”, entre outros especificados nas pesquisas mencionadas.

3.2 Necessidade de imputação de crime de responsabilidade para que o processo de *impeachment* tenha início e recepção da lei nº 1.079/1950 pela constituição federal de 1988

Na esteira dos argumentos até então expostos, baseado no que disciplina o art. 85, da CF/1988, é-nos permitido afirmar a necessidade constitucional de a denúncia formulada contra o Presidente da República, pela prática de crime de responsabilidade, estar fundamentada em uma razão jurídica. Isso significa dizer que o pedido de abertura do Processo de *Impeachment*, a ser analisado pelas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional, além de possuir como

causa de pedir remota⁴¹ a atribuição de uma conduta ilegal ao Chefe do Poder Executivo Federal, também deve indicar uma causa de pedir próxima, devendo a conduta imputada se amoldar a uma das descrições típicas de crime de responsabilidade, previstas na Lei nº 1.079/1950, nos moldes da Constituição Federal de 1988.

Neste ponto, levando em consideração que o Brasil adota o sistema de governo presidencialista, a única forma admitida de responsabilidade do Presidente da República é, como também tivemos a oportunidade de observar e discutir, a jurídica. A esse respeito, Bonavides (2000, p. 407) assevera:

O presidencialismo conhece tão-somente a responsabilidade de ordem jurídica, que apenas permite a remoção do governante, incurso nos delitos previstos pela Constituição. Defronta-se o sistema, porém, com um processo lento e complicado (o impeachment, conforme vimos), que fora da doutrina quase nenhuma aplicação teve. Muito distinto aliás da responsabilidade política a que é chamado o Executivo na forma parlamentar, responsabilidade mediante a qual se deita facilmente por terra todo o ministério decaído da confiança do Parlamento.

No mesmo sentido, posiciona-se Moraes (2013, p. 59-60):

No presidencialismo, o Poder Executivo concentra-se na pessoa do Presidente, que o exerce, em regra, sem responsabilidade política perante o Poder legislativo, que somente poderá ser julgado por crimes de responsabilidade em casos extremados como o impeachment. A irresponsabilidade política do Chefe do Executivo engloba seu ministério, por ele demissível ad nutum, sem nenhuma dependência ou vinculação política com o Congresso; pois, na implantação da Separação de Poderes pelos Estados Unidos da América, os poderes são iguais e visam a um relacionamento harmônico, não podendo nenhum deles atentar contra a existência, independência ou funcionamento dos demais. Assim, o Presidente da República não possui o poder de dissolver o Congresso Nacional, e tampouco o Poder legislativo pode demitir o Chefe do Executivo ou influir na escolha de seus auxiliares diretos (Ministros, Secretários).

Como visto em momento anterior deste trabalho, agora também amparado nos ensinamentos de Bonavides (2000) e Moraes (2013), podemos afirmar que, no Brasil, não se pode retirar do cargo um Presidente da República por ser ele impopular ou por não cumprir com o plano de governo apresentado durante a campanha, ou, ainda, sob a alegação de ser ele

⁴¹ De forma bastante resumida, a causa de pedir remota diz respeito aos fatos que são alegados como constitutivos do direito reivindicado, enquanto a causa de pedir próxima atine aos fundamentos jurídicos que justificariam o deferimento do pedido formulado na ação.

o responsável por uma grave crise econômica, por exemplo. Em resumo: o Presidente da República, em sistemas presidencialistas, acumulando as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado, não é destituído do cargo por incompetência ou inaptidão na condução de suas atribuições, ao contrário do que se dá com o Primeiro-Ministro, nos sistemas parlamentaristas, nos quais ocupa apenas a função de Chefe de Governo.

É verdade que a Constituição Federal de 1988 poderia ter optado pela adoção do instituto do *recall*⁴², também conhecido como referendo revogatório, quando o povo tem, como também já discutimos neste trabalho, o poder legítimo de, em novas eleições, decidir pela continuidade, ou não, de um titular de cargo eletivo em cumprimento de seu mandato, avaliando, tão somente, critérios políticos, sem a necessidade de atribuir ao agente público a prática de qualquer ato delituoso. Entretanto, essa não foi a opção da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração da atual Carta Política, razão pela qual, no Brasil, o Presidente da República não responde politicamente pelos seus atos, com a possibilidade de interrupção prematura, e sob esse fundamento, de seu mandato. Este, o mandato, só poderá ser extinto, de forma compulsória, antes do término de seu prazo, acaso sejam praticados pelo Presidente atos tipificados como crimes comuns ou crimes de responsabilidade.

Vale uma distinção relevante: não se pode confundir o julgamento político do Presidente da República realizado pelo Senado Federal, no Processo de *Impeachment*, com a responsabilização meramente política do Chefe do Poder Executivo Federal, que ocorre, por exemplo, no *recall*. Dito de outra forma, para que o julgamento político, geralmente observado no âmbito do Processo de *Impeachment*, possa ser deflagrado, faz-se indispensável a demonstração na denúncia de uma causa de pedir jurídica a fundamentá-la, consoante disciplina expressa do art. 85, da CF/1988 – no caso, a imputação de um crime de responsabilidade –, não podendo a causa de pedir ter como questão de fundo uma motivação puramente política.

Neste sentido, Luz e Messias (2016) aduzem que:

O processo de impeachment tem natureza mista, sendo um instituto *sui generis* de natureza política e jurídica ao mesmo tempo. Não se trata apenas de um

⁴² A obra **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte – a sociedade na tribuna**, publicada em 2009 pelas Edições Câmara, faz menção à não aprovação de proposta que visava justamente a adoção desse instituto: “b – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias Realizou audiências em algumas capitais de estados. Envolveu-se em debates assaz diversificados, do Programa Nuclear Brasileiro aos direitos de portadores de deficiência, além dos que eram de sua nítida competência. Nela surgiram propostas constitucionalizadas: os dispositivos relacionados com direitos políticos, direitos coletivos, democracia participativa, direito de iniciativa de ação para entidades representativas, voto aos dezesseis anos, direito de voto a cabos e soldados, dentre outras. Não lograram êxito propostas como Tribunal Constitucional, ‘voto destituente de mandatos’ (*recall*), inviolabilidade das sedes de organizações sociais, ‘defensor do povo’ (substituído pelo novo papel atribuído ao Ministério Público)” (BACKES *et al.*, 2009, p. 36).

juízo político pelo corpo de representantes, pois há obrigatoriedade da observância de regras de direito material (MIRANDA, 1973. p. 385). Paulo Brossard manifesta-se pela natureza política-administrativa do impedimento (BROSSARD, 1992. p. 75 e 78). Parte da doutrina ainda o compreende como apenas de natureza política (FERREIRA, 1962. p. 75), e outra parte atribui natureza mista ao impedimento, parte de natureza política, parte de natureza penal (BASTOS, 2002. p. 610), sendo que ao entendê-lo como de natureza política, mas com um viés jurídico-penal, porque destinado a aplicar uma pena, deve-se observar uma série de garantias, sob pena de intervenção jurisdicional (BAHIA *et al.*, 2016, p. 24-23). Dessa forma, ressalte-se que há um plus jurídico no impeachment, sobretudo diante do rol taxativo quanto aos crimes de responsabilidade ou necessidade de motivação para o êxito de seu resultado destituente. Assim, pode-se afirmar que embora misto, tem um grau de intensidade jurídica maior em relação ao grau de intensidade política. Sua natureza constitucional é clara, porém, é misto, ainda, porque se trata de um processo político-jurídico com nuança de processo criminal (LUZ; MESSIAS, 2016, p. 17).

Assim é que, mesmo tendo o Processo de *Impeachment* uma natureza mista, política e jurídica, esse segundo elemento se sobrepõe ao primeiro. Tanto é assim que o multicitado art. 85, da CF/1988, em seu parágrafo único, deixa expressa a necessidade dos delitos de responsabilidade serem tipificados em lei especial, restando comprovada a indispensabilidade de atribuição de conduta ilegal ao Presidente da República como requisito *sine qua non* para a deflagração de Processo de *Impeachment* perante o Senado Federal, após autorização da Câmara dos Deputados, que poderá, em caso de condenação, ter como resultado a perda pelo Presidente do cargo legitimamente obtido nas urnas.

A lei especial, a que se refere o dispositivo constitucional mencionado no parágrafo anterior e que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, é anterior à própria Constituição Federal de 1988. Trata-se, como já vimos, da Lei Federal nº 1.079/1950, que foi editada ainda sob a vigência da Constituição Federal de 1946, e que, tendo sido elaborada antes da promulgação da Constituição brasileira em vigor, exigiu a verificação de ter sido ou não, total ou parcialmente, recepcionada pela atual ordem constitucional.

O fenômeno da recepção faz parte dos institutos que dizem respeito ao Direito Constitucional Intertemporal, o qual se destina a resolver problemas práticos decorrentes da sucessão de Constituições no tempo; ou seja, questões que surgem quando uma Constituição nova entra em vigor, revogando a anterior.

Segundo o entendimento majoritário da literatura constitucionalista, a recepção se dá quando uma norma infraconstitucional, elaborada sob a égide da Constituição revogada, é aproveitada pela nova ordem constitucional, desde que seja materialmente compatível com os termos da nova Constituição; ou seja, se uma norma infraconstitucional elaborada quando ainda

vigia a Constituição anterior guarda compatibilidade material com o novo Texto Constitucional, sendo, por isso, aproveitada, dizemos que foi recepcionada pela nova Carta Constitucional.

Comentando sobre o tema, Mendes e Branco (2016, p. 107) registram:

Deve-se a Kelsen a teorização do fenômeno da recepção, pelo qual se busca conciliar a ação do poder constituinte originário com a necessidade de se obviarem vácuos legislativos.

Kelsen sustenta que as leis anteriores, no seu conteúdo afinadas com a nova Carta, persistem vigentes, só que por fundamento novo. A força atual desses diplomas não advém da Constituição passada, mas da coerência que os seus dispositivos guardam com o novo diploma constitucional. Daí Kelsen dizer que “apenas o conteúdo dessas normas permanece o mesmo, não o fundamento de sua validade”.

O importante, então, é que a lei antiga, no seu conteúdo, não destoe da nova Constituição. Pouco importa que a forma de que o diploma se revista não mais seja prevista no novo Texto Magno. Não há conferir importância a eventual incompatibilidade de forma com a nova Constituição. A forma é regida pela lei da época do ato (*tempus regit actum*), sendo, pois, irrelevante para a recepção.

Assim, mesmo que o ato normativo se exprima por instrumento diferente daquele que a nova Carta exige para a regulação de determinada matéria, permanecerá em vigor e válido se houver a concordância material, i. e, de conteúdo, com as novas normas constitucionais.

Portanto, havendo recepção da norma infraconstitucional editada sob a égide da Constituição revogada, nos termos anteriormente expostos, por ser materialmente compatível com o novo Texto Constitucional, a vigência permanece, produzindo ela os mesmos efeitos. Do contrário, se a norma infraconstitucional editada preteritamente à entrada em vigor do novo Texto Constitucional for com ele incompatível, será considerada como não recepcionada e, por conseguinte, restará revogada desde a data de entrada em vigor da nova Constituição.

Pois bem, como analisamos anteriormente, a definição típica dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, em estrita obediência ao art. 85, parágrafo único, da CF/1988, deve ser formalizada em uma “lei específica” – no caso, pela Lei Federal nº 1.079/1950, que, por ter sido editada antes da entrada em vigor da atual Carta Magna, como já dito, só poderia continuar a produzir seus efeitos se tivesse sido por ela recepcionada; isto é, para que pudesse ser considerada ainda vigente, necessitaria a lei de guardar compatibilidade material com a nova ordem constitucional. É precisamente dessa questão que iremos nos ocupar a partir de agora e até o final deste tópico.

Nos termos do já tantas vezes citado art. 85, da CF/1988, os crimes de responsabilidade do Presidente da República consistirão em condutas a serem tipificadas em lei que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária.
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais (BRASIL, 1988, art. 85).

Em se tratando a Constituição Federal de norma com a maior hierarquia em nosso ordenamento jurídico, temos que a lei definidora dos crimes de responsabilidade no âmbito infraconstitucional deve guardar consonância com a decisão política tomada pelo legislador constituinte, o que impõe que a Lei Federal nº 1.079/1950 esteja de acordo com o disposto no art. 85, da CF/1988, para que possa ser considerada não só recepcionada, mas, também, materialmente constitucional.

Uma leitura atenta do diploma normativo infraconstitucional, utilizado para definição dos crimes de responsabilidade do Presidente da República – a Lei nº 1.079/1950 –, nos mostra que, quase em sua integralidade, está de acordo com a Constituição Federal de 1988, com exceção apenas do art. 11, que trata dos “Crimes contra a Guarda e Legal Emprego dos Dinheiros Públicos”, uma vez que as condutas versadas nesse dispositivo deixaram de ser consideradas como crimes de responsabilidade pela atual Constituição, conforme depreendemos da leitura do rol estabelecido no art. 85.

Os demais artigos da Lei 1.079/1950, que definem os Crimes de Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, estão em perfeita consonância com a lista trazida pelo art. 85, da CF/1988, senão vejamos:

- a) Art. 5º - define os crimes contra a existência da União, nos termos do art. 85, I, da CF/1988;
- b) Art. 6º - define os crimes contra o livre exercício dos poderes constitucionais, nos termos do art. 85, II, da CF/1988;
- c) Art. 7º - define os crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, nos termos do art. 85, III, da CF/1988;
- d) Art. 8º - define os crimes contra a segurança interna do país, nos termos do art. 85, IV, da CF/1988;
- e) Art. 9º - define os crimes contra a probidade na administração, nos termos do art. 85, V, da CF/1988;

- f) Art. 10 – define os crimes contra a lei orçamentária, nos termos do art. 85, VI, da CF/1988; e
- g) Art. 12 – define os crimes contra o cumprimento das decisões judiciais, nos termos do art. 85, VII, da CF/1988.

Logo, percebemos que o disposto no art. 11, da Lei Federal nº 1.079/1950, por não estar de acordo com a Constituição Federal de 1988, mais precisamente com o rol taxativo⁴³ previsto no art. 85, não foi objeto de recepção, estando, pois, revogado de pleno direito desde a data de entrada em vigor do atual Texto Constitucional (05/10/1988). Não pode, portanto, ser mais utilizado para fundamentar a abertura de Processo de *Impeachment* contra o Presidente da República, tampouco a condenação por prática de crime de responsabilidade.

Este é também o posicionamento manifestado por Sales (2017, p. 68):

Mediante simples comparação entre os títulos dos capítulos da lei e o rol elencado no art. 85, percebe-se que o art. 11 não guarda correspondência com o texto constitucional. A manutenção do art. 11 configura verdadeira inovação em relação à Constituição Federal de 1988, já que esta não traz, em seu texto, a figura típica da guarda e legal emprego do dinheiro público.

A redação do art. 11 se explica porque, quando a lei foi criada, em 1950, estava-se sob a égide da Constituição de 1946 e esta sim trazia, no rol do então art. 89, esta figura como crime de responsabilidade. Os constituintes de 1967 e 1988 resolveram não albergar tal hipótese em seus textos, apagando-a da lista de crimes de responsabilidade. Sobre a temática importa destacar o exposto por Luís Roberto Barroso (1998, p. 172): “a supressão de um dos tipos do elenco constitucional de crimes de responsabilidade produz, em última análise, os efeitos de uma *abolitio criminis*. Com efeito, todos os fatos anteriormente criminalizados tomam-se, *ipso facto*, atípicos, não mais ensejando qualquer consequência na esfera da responsabilidade política”.

Por todo o exposto, podemos afirmar que o art. 11, da Lei Federal nº 1.079/1950, não foi recepcionado pela atual Carta Constitucional, estando, pois, revogado desde o dia 05 de outubro de 1988, data da promulgação e publicação da atual Constituição Brasileira, pois que não guarda compatibilidade material com o disposto no art. 85. Quanto aos demais artigos que definem os crimes de responsabilidade do Presidente da República, presentes na mesma norma infraconstitucional em comento, vimos que foram recepcionados pela atual Carta Magna, podendo servir como base jurídica para a apresentação de denúncia contra o Chefe do Poder

⁴³ Por rol taxativo, entende-se que as únicas hipóteses admissíveis de aplicação ou incidência do comando normativo ou de cabimento do instituto a que ele se refere são aquelas previstas no próprio dispositivo de lei que prevê o rol. No caso dos crimes de responsabilidade, as únicas hipóteses aceitáveis como fatos geradores de infrações dessa natureza são aquelas previstas no texto da própria Constituição, não se admitindo ampliação por meio de norma que lhe seja hierarquicamente inferior.

Executivo Federal, e, conseqüentemente, como a base jurídica necessária para a deflagração do competente Processo de *Impeachment*.

Ocorre que, a despeito dessa flagrante não recepção pela atual Constituição Federal dos crimes de responsabilidade estabelecidos pelo art. 11, da Lei Federal nº 1.079/1950, a denúncia apresentada contra a ex-Presidente Dilma Rousseff, além de outros fundamentos jurídicos, fazia menção ao artigo antes mencionado, que foi devidamente revogado com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. Ademais, o Senado Federal, quando prolatou a condenação da então Presidente, fundamentou-a, entre outros comandos normativos, com o revogado art. 11, itens 2 e 3, da Lei Federal nº 1.079/1950, algo absurdo, visto que a norma inculpada no citado dispositivo não poderia produzir mais qualquer efeito jurídico. Entretanto, não adentraremos esta temática de maneira mais aprofundada, por não constituir nosso objeto específico de estudo.

Fato é que, observando a recepção parcial da Lei Federal nº 1.079/1950 pela Constituição Federal vigente, temos que o início de Processo de *Impeachment* contra o Presidente da República deve se fundamentar em algum ilícito por este perpetrado, que se amolde a umas das descrições normativas dos artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 12, da Lei Federal nº 1.079/1950, em estrita obediência do quanto estabelecido pelo art. 85 e parágrafo único da CF/1988.

Logo, a prática daquelas que ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais”, condenada pelo TCU em decisão que se prestou a fornecer um dos mais importantes argumentos jurídicos para o início do Processo de *Impeachment* contra a ex-Presidente Dilma Rousseff, também há de se amoldar a uma das hipóteses de crimes de responsabilidade previstas nos dispositivos da Lei Federal nº 1.079/1950, mencionados no parágrafo anterior, de cuja verificação cuidaremos no subtópico a seguir.

3.3 Fundamentos jurídicos que embasaram a denúncia oferecida contra a ex-presidente Dilma Rousseff

A Lei Federal nº 1.079/1950, que define, como vimos, os crimes de responsabilidade do Presidente da República, e que foi recepcionada em grande parte pela Constituição Federal de 1988, prevê, no art. 14⁴⁴, que qualquer do povo poderá apresentar denúncia contra quem estiver no exercício do mandato de Presidente da República, atribuindo-lhe a prática de uma ou mais

⁴⁴ Art. 14, da Lei Federal nº 1.079/1950: “É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados”.

condutas tipificadas como crime de responsabilidade. Trata-se, pois, de instrumento de exercício de democracia direta, por meio do qual o povo pode exercer, sem a presença de intermediários, o Poder que lhe é conferido pelo art. 1º, parágrafo único⁴⁵, da Constituição Federal de 1988.

Comentando acerca da democracia direta, Silva (2006, p. 41) a define como “o Poder que o povo exerce diretamente”, afirmando que “o *princípio participativo* se caracteriza pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”. Neste diapasão, temos que a faculdade atribuída a qualquer um do povo de apresentar denúncia contra o Chefe do Poder Executivo Federal, sem a necessidade de ser representado por quem quer que seja, encontra total amparo na atual Constituição Federal, que consagrou, de forma expressa, o Princípio da Soberania Popular, indispensável em países que se pretendem democráticos, como é o caso do Brasil.

Portanto, diferentemente do que ocorre quando o Presidente da República é acusado de cometimento de crimes comuns, aqueles definidos nas leis penais clássicas, aos quais se atribui, em caso de condenação, uma sanção penal (multa, pena privativa de liberdade ou restritiva de direitos), devendo a denúncia ser apresentada pelo Procurador-Geral da República (com exceções, como aquelas que acontecem nas diversas espécies de ação penal privada), no sistema de responsabilização pela prática de crimes de responsabilidade, essa faculdade é deferida a qualquer do povo, devendo a peça acusatória ser apresentada, nos termos estabelecidos no art. 86, da CF/1988, c/c os arts. 19 a 23, da Lei Federal nº 1.079/1950, à Câmara dos Deputados, e endereçada ao seu Presidente, que, após a leitura, decidirá se será, ou não, levada à apreciação do Plenário, que é composto pela totalidade dos Deputados Federais, consoante dispõe o art. 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴⁶.

Em exercício dessa faculdade constitucional, foi apresentada denúncia contra a então Presidente da República Dilma Rousseff, subscrita pelos advogados Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior, Janaína Paschoal e Flávio Henrique Costa Pereira, este último subscrevendo a peça como advogado, e não como autor.

No bojo da peça acusatória, identificamos as seguintes imputações dirigidas à então Presidente da República Dilma Rousseff:

⁴⁵ Art. 1º, parágrafo único, da CF/1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

⁴⁶ Art. 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “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”.

- a) Acusação de que a então Presidente teria editado Decretos sem estar autorizada previamente pelas Leis Orçamentárias, com o que teria ofendido o art. 10, itens 4 e 6, da Lei Federal nº 1.079/1950;
- b) Acusação de que teria ela ainda cometido “pedaladas fiscais”, ao atrasar repasses de verbas públicas a Bancos públicos controlados pela União (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Social), e ter deixado de registrar esses valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público, com violação dos arts. 9º, 10 e 11⁴⁷, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/1950, e do art. 36, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esclareçamos que houve grande esforço por parte dos signatários da peça acusatória para demonstrar, mesmo ainda não havendo qualquer pronunciamento oficial do TCU sobre a questão, a continuidade das práticas apontadas como configuradoras de crimes de responsabilidade, notadamente as “pedaladas fiscais”, no ano de 2015, primeiro ano do segundo mandato de Dilma, como forma de afastar qualquer argumento de incidência, no caso concreto, do já mencionado art. 86, § 4º, da CF/1988, segundo o qual “o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

No caso, se os crimes de responsabilidade alegadamente cometidos por Dilma tivessem ficado restritos aos anos do primeiro mandato (2011-2014), não poderia ela, conforme dispõe o citado § 4º, do art. 86, da CF/1988, ser agora responsabilizada, eis que tais atos seriam estranhos ao exercício de suas funções, no que tange ao segundo mandato. Daí o esforço dos proponentes da denúncia apresentada contra Dilma para demonstrar que também em 2015 teria ela praticado os crimes de responsabilidade imputados.

A seguir colacionamos excertos retirados da denúncia ofertada contra Dilma Rousseff e que, uma vez recebida pela Câmara dos Deputados, deu ensejo ao Processo de *Impeachment* processado e julgado no Senado Federal. Neles, vemos todo o esforço argumentativo exercido pelos denunciantes para demonstrar que as práticas ilegais, configuradoras de crime de responsabilidade, imputadas a Dilma teriam também ocorrido no ano de 2015:

Excerto 1

Com efeito, mesmo com todas as notícias veiculadas, a denunciada insistiu na estapafúrdia tese de que as denúncias seriam uma espécie de golpe, mera tentativa de fragilizar a Petrobrás, sempre destacando sua expertise na área de economia e de energia, ou seja, a Presidente dava sua palavra acerca da higeidez

⁴⁷ Lembremos que, conforme entendimento majoritário da literatura jurídica especializada, o art. 11, da Lei nº 1.079/1950, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, estando, assim, o dispositivo, nessa linha de raciocínio, revogado desde a entrada em vigor da atual Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1988.

da empresa! Vale lembrar que a presidente da Petrobrás deixou o cargo apenas em fevereiro de 2015, quando a situação já era insustentável, no segundo mandato, portanto (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 5).

Nesta parte da denúncia, verificamos que, a despeito de não se tratar de tema que servisse de fundamento ao pretendido afastamento da Presidente da República, os autores buscam aproximar Dilma das irregularidades e ilícitos cometidos na Petrobras, empresa estatal brasileira que esteve no centro do escândalo de corrupção conhecido como “Petrolão”. Mais do que isso, colam em Dilma Rousseff a pecha de má administradora, que manteve no cargo a então Presidente da estatal, Maria das Graças Silva Foster, mais conhecida como “Graça” Foster, mesmo quando já se fazia necessário o seu desligamento, o que denotaria, por parte da Presidente, falta de pulso no comando do país, ao que se aliaria certo desprezo pelo bom trato da coisa pública.

Esses argumentos trazidos no bojo do libelo acusatório serviriam apenas de reforço a demonstrar a impossibilidade de continuidade da então Presidente da República no cargo, aliados aos fatos que, na visão dos denunciantes, verdadeiramente justificariam o afastamento da mandatária: os crimes de responsabilidade que teriam sido por ela cometidos. Pode-se aqui, de forma analógica, evidentemente, afirmar que esse tipo de matéria, trazida no bojo da peça acusatória, funcionaria como um *obiter dictum*, técnica decisória consistente em se introduzir nos atos emanados do Poder Judiciário determinados fatos apenas para reforço da retórica, que não desempenham papel fundamental na formação do convencimento do magistrado, mas que são importantes para, de alguma forma, legitimar a tomada de posição e aumentar a possibilidade de convencimento e satisfação ou resignação do destinatário da decisão.

No excerto analisado, tentam os denunciantes, a exemplo dos magistrados, quando inserem nas suas decisões o *obter dictum* como recurso retórico, reforçar o discurso, já circulante à época, da insustentabilidade de Dilma Rousseff no cargo, posto que, para além de ter, supostamente, cometido os crimes de responsabilidade narrados, também se mostrava pessoa ligada ao fracasso da Petrobras (e, de certa forma, conivente com os escândalos de corrupção amplamente espetacularizados pela mídia – no caso, o “Petrolão”) e má gestora dos recursos públicos, sem pulso firme para, sequer, exonerar a Presidente da Petrobras, quando a saída desta, na visão dos denunciantes, se fazia necessária, a fim de diminuir a crise instalada na petrolífera.

Com isso, tentam criar a chamada “tempestade perfeita” – conjunto de fatos negativos que ocorrem ao mesmo tempo – capaz de justificar a interrupção do mandato da Presidente da

República: “criminosa”, má-gestora e corrupta (ou, melhor dizendo, conivente com a corrupção que destroçava a maior estatal brasileira).

Por fim, registremos que os denunciantes empregam a palavra “golpe”, no Excerto 1, para se referirem a uma suposta armadilha, que, no dizer de Dilma Rousseff, teria sido engendrada contra a Petrobras, em nada relacionado ao contexto da utilização da mesma palavra (golpe) para designar o afastamento da Presidente da República – injustificável, na medida em que, segundo diziam seus defensores, não teria ela praticado crime de responsabilidade algum.

Excerto 2

Poder-se-ia aduzir que fatos anteriores ao exercício da Presidência da República seriam irrelevantes, como, por exemplo, a compra da Refinaria em Pasadena, enquanto Dilma Rousseff era Presidente do Conselho da Petrobrás. Todavia, fazer referência a esses acontecimentos se revela preciso, não com o fim de obter responsabilização por eles, mas com o intuito de evidenciar que a tese do suposto desconhecimento se mostra insustentável. Fosse um único fato, até se poderia admitir tratar-se de um descuido, ou coincidência; porém, estando-se diante de uma verdadeira continuidade delitiva, impossível crer que a Presidente da República não soubesse o que estava passando a sua volta. E os crimes se estenderam a 2015, ou seja, invadiram o segundo mandato! (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 9).

Neste excerto da denúncia, temos a produção de um efeito de sentido identificado na análise do excerto anterior: o de que Dilma seria uma gestora incompetente e conivente com a corrupção praticada nos órgãos submetidos à sua gestão. Fica, contudo, ainda mais denotada a ciência dos denunciantes de que os fatos referentes a uma suposta incapacidade de Dilma Rousseff como gestora, que teria deliberadamente tolerado a compra da refinaria de Pasadena pela Petrobras, quando ainda nem ocupava a Presidência da República, não tinham o condão de justificar o seu afastamento do cargo (para o que se exige o cometimento de crime de responsabilidade). Mesmo assim, são esses fatos alegados na denúncia apenas para reforço da tese da insustentabilidade de manutenção do mandato de Dilma, na medida em que o efeito maior produzido pelo parágrafo reside na demonstração da continuidade dos supostos delitos cometidos na Petrobrás também no ano de 2015, primeiro ano do segundo mandato conquistado pela então Presidente da República. Lembremos, neste ponto, que, de acordo com a regra inculpada no § 4º, do art. 86, da CF/1988, “o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

No Excerto 2, os denunciantes deixam, ainda, exposta a posição de Dilma como agente público que sabia da ocorrência de atos praticados contra os interesses da Petrobras e que nada fez, mesmo podendo, para impedi-los. Outro efeito produzido pela relação que se estabelece entre os enunciados que compõem o excerto é afastar uma possível futura tese defensiva, que poderia ser aventada pela então Presidente, no sentido de que não teria ela conhecimento do que estava ocorrendo na petrolífera, o que se dá, principalmente, pela afirmação de que teria ela participado, sem se opor, da decisão pela compra da Refinaria de Pasadena⁴⁸, que teria trazido prejuízos ao erário.

⁴⁸ Segundo Côrte (2019), o prejuízo final da Petrobras pode ter chegado a uma cifra entre US\$ 798 milhões e US\$ 1 bilhão. De se recordar que, à época, Dilma Rousseff, ocupante do cargo de Ministra-chefe da Casa Civil do governo Lula, era a Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, tendo votado a favor da compra da Refinaria de Pasadena pela estatal brasileira. Dilma justificou seu voto, aduzindo que teria sido apresentado a ela

Ainda aqui, temos uma tentativa de desconstrução da imagem de Dilma, defendida em toda a sua campanha eleitoral, de verdadeira gerente técnica, que iria cuidar, com competência e responsabilidade, dos interesses do povo brasileiro, o que é feito no excerto por meio da apresentação de Dilma como mais uma política que teria se deixado levar pela corrupção, nem que fosse por meio de atos omissivos, quando deveria agir⁴⁹. Era do interesse dos defensores do *Impeachment* a destruição dessa fama de “gestora técnica” da então Presidente da República, pois que, do ponto de vista político, seria mais fácil obter o apoio popular à sua destituição, muito embora, repise-se, os próprios denunciantes tivessem a certeza da inutilidade desse argumento para justificar a condenação, porém ajudaria a desestabilizar politicamente Dilma Rousseff perante o povo brasileiro, pavimentando o caminho da sua saída, que se tornaria menos traumática para o país.

Excerto 3

A denunciada fez editar, nos anos de 2014 e 2015, uma série de decretos sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores muito elevados, sem autorização do Congresso Nacional (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 13).

Excerto 4

Não bastasse o ocorrido no ano de 2014, a mesma conduta da denunciada foi praticada no ano de 2015.

Assim é que a denunciada, no ano de 2015, assinou os seguintes decretos sem número: [...] (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 18).

Excerto 5

Idênticas as condutas nos anos de 2014 e 2015! (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 21)

Excerto 6

Ora, a denunciada, por meio dos decretos acima mencionados, autorizou, nos anos de 2014 e 2015, a abertura de crédito com inobservância à LOA e à Constituição Federal, justamente por permitir a abertura de recursos suplementares quando já se sabia da inexecutabilidade das metas de superávit estabelecidas por lei, como demonstrado acima (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 21).

Excerto 7

Esta constatação diz respeito às práticas ilegais tentadas pela denunciada no ano de 2014. E, ainda assim, ela reiterou em 2015! O caso é grave! (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 22).

um parecer falho tecnicamente e incompleto, o que não lhe teria permitido conhecer todos os detalhes do negócio, situação que teria viciado a sua manifestação de vontade, naquele momento.

⁴⁹ Essa imagem de gestora técnica e eficiente construída para Dilma foi destacada, em reportagem publicada em 2014, no *site* NSC Total, que tinha os seguintes título e subtítulo: “Dilma Rousseff: uma gestora perfeccionista. Candidata do PT à reeleição é marcada pelo perfil técnico e gerencial demonstrado na trajetória pública”.

Excerto 8

No caso deste programa, há prova inquestionável das pedaladas fiscais no ano de 2015, através das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015, em que consta a evolução dos valores devidos pelo tesouro nacional a tal instituição financeira em aproximadamente 20% (vinte por cento) do montante devido em dezembro de 2014. É que no 4º balanço trimestral de 2014 a dívida sob esta rubrica era de R\$ 10,9 bilhões, passando para R\$ 12,7 bilhões em 31 de março de 2015 (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 30).

Excerto 9

Não bastasse, com a divulgação das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do Primeiro Semestre de 2015, chega-se à prova de que as ilegalidades do Governo Federal em relação ao Plano Safra se estenderam até junho de 2015, pois o valor devido ao Tesouro Nacional por equalização da taxa de juros pelo Plano Safra alcança a cifra de R\$ 13,4 bilhões.

Ou seja, apenas com o Banco do Brasil, graças a um único programa, as pedaladas fiscais no ano de 2015 foram de mais de R\$ 3 bilhões (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 30).

Excerto 10

Merece destaque, ainda, que os ilegais empréstimos havidos no ano de 2015, em razão da equalização de juros do Plano Safra, deixam ainda mais patente a conduta delituosa da denunciada. Caberia à Presidente Dilma Rousseff, como superior hierárquica do Governo Federal, agir para que essa ilegalidade fosse cessada, o que não fez (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 35).

Nos Excertos de 3 a 10, todo o esforço argumentativo dos denunciantes é no sentido de demonstrar que as práticas condenadas pelo TCU, no julgamento das contas presidenciais referentes ao exercício de 2014 (as “pedaladas fiscais” e os decretos suplementares não autorizados pelo Congresso), último ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff, haviam continuado também em 2015, primeiro ano do segundo mandato, circunstância que, como vimos, considerando a regra do § 4º do art. 86 da CF/1988, facilitaria o recebimento da peça acusatória no âmbito da Câmara dos Deputados, por parte do então Presidente, abrindo caminho para a instauração, no Senado Federal, do Processo de *Impeachment*, que, acaso fosse julgado procedente, ocasionaria a saída definitiva da mandatária do poder. Nessas partes destacadas da denúncia, havia, portanto, perfeita consonância entre o que era trazido em termos de alegações e o fundamento jurídico necessário e apresentado para justificar a abertura do Processo de *Impeachment* – prática de crimes de responsabilidade. Nessa medida, também de maneira analógica, poderíamos identificar os trechos da denúncia citados nos Excertos de 3 a 10 como a *ratio decidendi* dos julgados, ou seja, a parte que traz a razão principal para a tomada de uma decisão judicial em determinado sentido – que, no caso, estaria sendo dada pelos próprios

proponentes da demanda –, em contraposição ao *obiter dictum* (argumentos decisórios marginais), no aspecto que já tivemos a oportunidade de analisar.

O esforço argumentativo em comento produziu efeitos, visto que, posteriormente, em entrevista coletiva concedida em 02/12/2015, conforme notícia divulgada no sítio do Jornal O Globo, intitulada “Cunha aceita pedido de impeachment contra Dilma”, dos jornalistas Chico de Gois e Letícia Fernandes, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ao comentar a decisão de acolher a denúncia, fez referência à edição dos decretos apontados como irregulares também no ano de 2015:

— Quanto ao pedido formulado pelo doutor Hélio Bicudo e advogados que o acompanham, contra esse proferi a decisão com o acolhimento da denúncia. São 22 páginas de parecer levados à publicação hoje, trata-se da argumentação de 2014, porém, a argumentação para o ano de 2015 traz a edição de decretos sem número no montante de R\$ 2,5 bilhões que foram editados em descumprimento à lei orçamentária — afirmou Cunha.

— Não faço isso por motivação política e rejeitaria (o pedido) se estivesse em desacordo com a lei. É uma decisão de muita reflexão e dificuldade. Nunca na história de um mandato houve tantos pedidos de impeachment. Não tenho nenhuma felicidade no ato que estou praticando (CUNHA *apud* GOIS; FERNANDES, 2015).

Pela leitura dos excertos citados, observamos que Eduardo Cunha busca atrelar a sua decisão de encaminhar à apreciação do Plenário a denúncia ofertada contra Dilma a fundamentos e motivações puramente técnicas, o que ocorre, por exemplo, quando o então Presidente da Câmara dos Deputados ressalta que, ao receber a denúncia, não estava ele agindo por “motivação política”. Em sentido contrário, isso é o mesmo que afirmar que a sua decisão se amparava em critérios técnicos, tratando-se, como ele sugere, de “uma decisão de muita reflexão e dificuldade”, na qual é reproduzida argumentação presente na denúncia que, conforme será visto no tópico posterior, baseava-se em pareceres do TCU, que consideraram ilegais, entre outras condutas, as chamadas “pedaladas fiscais”.

Essa defesa de Cunha de estar agindo com imparcialidade diante das acusações formuladas contra a ex-Presidente Dilma Rousseff, provavelmente, era uma resposta prévia à acusação que já estava sendo feita aos apoiadores do *Impeachment* de que se tratava de uma questão meramente política, conclusão que levaria, indubitavelmente, à facilitação da circulação do “Discurso do Golpe”, que era apregoado pelos defensores da continuidade da governante petista no comando da Chefia do Poder Executivo Federal.

Ademais, havia, ainda, a questão relacionada à falta de apoio do PT a Eduardo Cunha no processo de cassação de seu mandato, que estava em curso na Comissão de Ética da Câmara dos Deputados, por quebra do decoro parlamentar, no episódio em que teria ele mentido sobre a existência de contas no exterior. À época, também circulou, como vimos, no cenário político brasileiro, a acusação de que Cunha teria recebido a denúncia oferecida contra Dilma como retaliação à falta de apoio do PT na Comissão de Ética da Câmara.

Chama a atenção o fato de que essas condutas atribuídas à então Presidente da República Dilma Rousseff, relativas ao exercício financeiro de 2015, imprescindíveis à responsabilização pela prática de crimes de responsabilidade, por terem eles alegadamente também ocorrido no exercício do mandato que estava em vigor, ainda não tinham passado pelo crivo de qualquer órgão técnico de controle instituído pela Constituição Federal de 1988, notadamente pelo TCU, porquanto, a despeito de comentários informais de alguns membros da Corte de Contas de que as “pedaladas” também teriam ocorrido em 2015, as contas desse ano só foram apreciadas em 05.10.2016, depois do afastamento de Dilma do cargo de Presidente da República, quando o TCU emitiu parecer opinativo pela rejeição.

Essa circunstância, de algum modo, contraria o que foi dito por Eduardo Cunha na entrevista coletiva mencionada de que sua decisão teria sido adotada com amparo em critérios meramente técnicos, considerando a ausência de parecer opinativo do TCU em relação às contas de 2015.

3.4 O cometimento de pedaladas fiscais como fato justificador do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff: o impacto da decisão tomada pelo TCU na condenação de Dilma

Como discutimos em momentos anteriores do texto, o Processo de *Impeachment* do Presidente da República, conquanto careça de um fundamento jurídico para ter início, tendo como causa de pedir a imputação de um fato que configure crime de responsabilidade, na prática, acabou por assumir a feição de julgamento eminentemente político, realizado no âmbito das duas Casas do Congresso Nacional, onde deverá ser observado o complexo procedimento previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 1.079/1950, com os contornos que também lhe foram dados pelo Supremo Tribunal Federal.

Dito de outra forma, embora a obrigatoriedade de observância do procedimento previsto para o Processo de *Impeachment* – complexo, como dissemos, por ser constituído de muitas regras procedimentais, que foram por nós discutidas à exaustão em tópicos anteriores deste

mesmo capítulo – não impeça que o feito acabe por assumir contornos políticos, conforme entende a maioria dos autores constitucionalistas e administrativistas, não sendo esperado que as decisões a serem tomadas pelos Deputados Federais e pelos Senadores da República sejam de cunho técnico-jurídico, exige a Constituição, como também tivemos a oportunidade de discutir em tópico anterior, a demonstração de uma causa de pedir jurídica que justifique o pedido de *impeachment* e o seu acolhimento, qual seja, o cometimento de um crime de responsabilidade, tal como tipificado por lei específica, em estrita observância ao art. 85 da Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, há toda uma necessidade de se conferir uma base jurídico-normativa para que a denúncia dirigida contra o Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade não seja reputada inepta ou incabível logo de início.

No caso do impedimento do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, esta causa de pedir jurídica foi desvelada no curso de uma CPI conduzida no âmbito do Congresso Nacional, cujas apurações serviram de base para a apresentação da denúncia popular firmada por Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Levenère. Já em relação ao pedido de *Impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, julgado em 2016, as bases técnico-jurídicas que serviriam para justificar o impedimento pleiteado foram buscadas, como vimos anteriormente, no âmbito das análises preliminares empreendidas pelo TCU em relação às contas presidenciais referentes ao exercício de 2014, momento no qual, entre outras irregularidades, foram reputadas como ilegais as práticas conhecidas como “pedaladas fiscais”.

Ou seja, houve uma ocupação do espaço, antes preenchido pela CPI, no caso do *Impeachment* de Collor, agora pelo TCU, no caso do *Impeachment* de Dilma, situação que fica muito bem delineada quando lemos a denúncia oferecida nos autos deste último processo, na qual vemos reproduzidos pareceres e opiniões emitidas por agentes públicos ligados ao TCU, que serviram como amparo técnico-jurídico-contábil de todas as acusações formuladas contra a então Presidente da República Dilma Rousseff, o que nos levou a afirmar, em linhas anteriores, que o Tribunal de Contas funcionou como verdadeiro fiador da peça acusatória apresentada.

Citamos, a seguir, trechos da denúncia ofertada contra Dilma, que trazem referências a documentos exarados por membros do TCU e de órgão a ele ligado (o MPC):

Excerto 11

Em paralelo, o Tribunal de Contas da União (TCU) assinalou flagrantes violações à Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais ensejaram Representação

Criminal à Procuradoria Geral da República, em petição elaborada pelo ora denunciante Miguel Reale Júnior.

Essa notícia criminis demonstra que a Presidente, que sempre se apresentou como valorosa economista, pessoalmente responsável pelas finanças públicas, deixou de contabilizar empréstimos tomados de Instituições Financeiras públicas (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), contrariando, a um só tempo, a proibição de fazer referidos empréstimos e o dever de transparência quanto à situação financeira do país. Em suma, houve uma maquiagem deliberadamente orientada a passar para a nação (e também aos investidores internacionais) a sensação de que o Brasil estaria economicamente saudável e, portanto, teria condições de manter os programas em favor das classes mais vulneráveis. Diante da legislação penal comum, a Presidente incorrera, em tese, nos crimes capitulados nos artigos 299, 359-A e 359-C, do Código Penal, respectivamente, falsidade ideológica e crimes contra as finanças públicas (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 3).

Este trecho da denúncia é bastante emblemático: nele, os denunciantes apresentam argumentos que, de fato, poderiam dar ensejo ao afastamento da Presidente da República, mas, também, não deixam de imputar a Dilma Rousseff a prática de más condutas gerenciais, contrapondo isso às características que lhe seriam apontadas por seus apoiadores e pela própria Dilma, de que seria ela “valorosa economista, pessoalmente responsável pelas finanças públicas”. No Excerto 11, essas qualificações são mencionadas com ironia, sendo confrontadas às alegadas maquiagens que a mandatária teria feito em suas contas para disfarçar o descumprimento de norma da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisamente a que veda a concessão de empréstimos por parte dos Bancos públicos aos entes federados que os controlam. Como resultado dessas práticas, incompatíveis com a imagem de profissional zelosa que se buscava colar em Dilma, o Brasil teria passado a falsa impressão, tanto no plano interno, quanto no internacional, de que estaria com boa saúde financeira, ao contrário do que a realidade estaria a indicar.

Este tipo de atuação foi considerado como algo criminoso pelos denunciantes, praticado com a finalidade de enganar a todos, não passando a Presidente, por assim dizer, metaforicamente, de “lobo em pele de cordeiro”, apresentando-se como gestora competente e comprometida, quando, na verdade, de forma escondida e sorrateira, acabava por se entregar a práticas ilegais e criminosas, a exemplo de como agiam outros políticos, que de tudo faziam para atingir os seus objetivos, ainda que tivessem que sacrificar as finanças públicas e descumprir com as normas que determinam a total publicidade dos atos praticados pelo governo. Dilma, na visão dos autores da denúncia, era “mais do mesmo” e, por isso e por ter cometido crimes, os tipificados nos três artigos do Código Penal citados no excerto, merecia ser retirada do cargo.

Em resumo, a ex-presidenta Dilma Rouseff teria enganado a todos. Enganou quando se apresentou como boa gestora e economista profissional, o que seria infirmado pelas práticas que lhe estavam sendo imputadas pelos denunciantes; enganou também quando maquiou contas públicas, apresentando uma realidade financeira do país que não era real, deixando transparecer uma boa saúde econômica em suas contas, quando, em verdade, estávamos vivenciando um período com grandes déficits.

Na mesma página da denúncia, continuam os autores:

Excerto 12

Em 26 de agosto do corrente ano, Ministro do TCU noticiou à BBC que alertara a Presidente acerca das irregularidades em torno das chamadas pedaladas fiscais. E, no último dia 07, o mesmo Tribunal, em decisão histórica, inegavelmente técnica, rejeitou as contas do Governo Dilma, relativamente a 2014 (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 3).

Nesta parte do libelo acusatório, os denunciantes procuram estabelecer duas situações que complicariam a defesa da Presidente Dilma Rouseff, afastando teses defensivas que poderiam ser suscitadas em benefício da denunciada. Primeiro, afirmam que o TCU, antes de se manifestar, oficialmente, acerca da ilegalidade das condutas conhecidas como “pedaladas fiscais”, teria alertado o Governo Federal acerca dessa situação. Com isso, queriam mostrar, na denúncia, que Dilma não poderia buscar se defender no futuro, com o argumento de que teria sido surpreendida pelo novo entendimento do TCU, que passou a considerar como atos contrários à LRF a prática de atrasar repasses aos Bancos públicos responsáveis pela execução de políticas públicas custeadas com dinheiro oriundo do Tesouro Nacional.

Em segundo lugar, sustentam que as “pedaladas fiscais” teriam sido reconhecidas como ilegais pelo TCU em decisão “histórica” e “inegavelmente técnica”. Os adjetivos “histórica” e “técnica”, este último intensificado pelo advérbio “inegavelmente”, quando empregados para qualificar a decisão do TCU, têm como efeito de sentido o de que existiria fundamento jurídico para o *Impeachment* – no caso, subsidiado pela decisão do TCU de opinar pela rejeição das contas de Dilma, por nelas ter identificado a prática de ilícitos, que configurariam crimes de responsabilidade, tal conforme definido no Texto Constitucional e na lei que o regulamentou neste particular.

Essas afirmações serviriam para que, no futuro, a então Presidente não pudesse se colocar na posição de vítima de uma possível artimanha, engendrada com o único propósito de se criar, artificialmente, um motivo para o *Impeachment* e motivada unicamente por razões

políticas. Os denunciantes mostram, com isso, preocupação com a possibilidade de circulação desse tipo de argumento, que deslegitimaria sua atuação, e procuram marcar posição de que a propositura da denúncia teria como bases razões constitucional e legalmente relevantes a justificar o processo de afastamento da Presidente da República.

Para tanto, recorrem à autoridade justificante do TCU, órgão que, nos termos da Constituição Federal de 1988, tem feição e aptidão técnicas, equivalente aos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário, que, em suas atuações e manifestações, devem zelar pela imparcialidade e análise objetiva dos fatos postos a sua apreciação, sem que se deixem contaminar pela situação política do seu entorno.

No caso, passando essa imagem de higidez técnica e de impessoalidade do TCU, a denúncia ganhava força jurídica suficiente para, formando ou aumentando a possibilidade de se formar o juízo de convencimento do Presidente da Câmara dos Deputados e dos demais membros dessa casa legislativa, permitir a abertura do Processo de *Impeachment* no Senado Federal.

Já em outro momento do libelo acusatório, temos a construção dos seguintes argumentos:

Excerto 13

Sua conduta criminosa é inequívoca, sendo certo que o Colendo TCU já reconheceu ser ilegal esta prática nos autos do TC-005.335/2015-9, nos seguintes termos:

“17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio de Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 13060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência o art. 167, inc. V, da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos do excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Esta constatação diz respeito às práticas ilegais intentadas pela denunciada no ano de 2014. E, ainda assim, ela reiterou em 2015! O caso é grave! (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 21-22).

O Excerto 13 segue no mesmo caminho do anteriormente analisado, pois que os denunciantes consideram como “inequívoca” a conduta criminosa que imputam a Dilma Rousseff, citando, para justificativa dessa peremptória afirmação, outro trecho de decisão do TCU que faz referências aos decretos alegadamente irregulares que teriam sido editados por

Dilma para a abertura de créditos suplementares, os quais, por não terem sido autorizados pelo Congresso Nacional, também caracterizariam prática de crime de responsabilidade.

Também, aqui, o TCU serve como “fiador” da conclusão a que chegam os denunciantes no excerto, pois, em tese, por ser constitucionalmente considerado um órgão técnico, imparcial e idôneo, que, presumidamente, não sofre influência política em suas manifestações, deve ter chegado à constatação de existência de práticas ilegais no Governo de Dilma, após exaustiva análise dos fatos que lhe foram apresentados – incluídos nas contas examinadas –, tendo como paradigma tão somente a Constituição Federal de 1988 e outras leis que disciplinam a matéria em análise.

O efeito de sentido então é: Dilma deve sair não apenas porque é incompetente e omissa no combate à corrupção (o que é, implicitamente, afirmado nos Excertos 1 e 2). Ela deve sair também por ter cometido crimes, crimes comuns apontados no Excerto 11 e crimes de responsabilidade imputados nos Excertos 12 e 13. E o TCU confirma isso. Chama-se essa técnica retórica empregada pelos denunciantes de recorrer à autoridade das decisões do TCU para fundamentar o pedido que ora apresentavam de “argumento de autoridade”, por nós discutida de forma detida mais à frente, após a análise do Excerto 23, e que, de certo, simplifica o trabalho dos intérpretes jurídicos, chamados de operadores do direito, quando, como ocorre nesse caso, constroem peças processuais.

Colacionamos mais alguns excertos para análise, em que os denunciantes recorrem à autoridade das decisões do TCU:

Excerto 14

Importante esclarecer que a denúncia ofertada pelo Ministério Público no TCU foi acolhida pelo Tribunal de Contas da União em acórdão datado de 15 de abril de 2015.

Estas operações ilegais caracterizam crime de responsabilidade, nos termos do artigo 11, itens 2 e 3, da Lei 1.079/50.

Com efeito, a União realizou operações de crédito ilegais a partir do não repasse de recursos a entidades do sistema financeiro nacional controladas pela própria União (BICUDO *et al*/DCR 1/2015, 2015, p. 24).

Excerto 15

Neste ponto, destacamos o seguinte trecho do parecer da Procuradoria do TCU:

Não há dúvida de que, nos casos em que a instituição financeira efetua, com recursos próprios, pagamento de despesas de responsabilidade da União, esta assume o compromisso financeiro de repassar àquela os recursos federais correspondentes, acrescidos dos encargos financeiros eventualmente

acordados entre as partes. Não é à toa, pois, que as instituições financeiras públicas inspecionadas na fiscalização empreendida pela Secex Fazenda registraram, em seus ativos, os valores a receber do Tesouro Nacional referentes aos pagamentos de despesas de responsabilidade do Governo Federal (GRIFO NO ORIGINAL) (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 26).

Excerto 16

Sobre essa operação, ao receber a representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, assim entendeu a Corte de Contas:

23. No caso das despesas referentes ao bolsa família, ao seguro-desemprego e ao abono salarial, verificou-se que, ao longo de 2013 e dos sete primeiros meses de 2014 (jan. a jul./2014), abrangidos na fiscalização, a Caixa Econômica Federal utilizou recursos próprios para o pagamento dos benefícios de responsabilidade da União. Na verdade, conforme demonstram as tabelas constantes do relatório de fiscalização, as contas de suprimimento desses programas na Caixa passaram a disponibilizar um crédito assemelhado ao cheque especial, porquanto seus saldos, ao longo do período fiscalizado, foram quase sempre negativos (grifos no original) (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 26).

Excerto 17

O procedimento adotado pelo Governo Federal impediu o atendimento a tais normas, de forma voluntária, como reconhece o ilustre Procurador do TCU Júlio Marcelo de Oliveira:

“O contrário, porém, não vinha sendo feito, ou seja, os passivos da União oriundos dos referidos atrasos não estavam sendo computados na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a qual é calculada mensalmente pelo Banco Central e serve de base à apuração dos resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, § 1º, da LC 101/2000).

O impacto dessas operações na dívida líquida e, conseqüentemente, nos resultados fiscais só era captado pelo Bacen no momento do efetivo desembolso dos recursos federais, isto é, no momento em que os valores eram sacados da Conta Única do Tesouro Nacional em favor das instituições financeiras.

No caso das despesas referentes ao bolsa família, ao seguro-desemprego e ao abono salarial, a equipe de auditoria verificou que, ao longo do exercício de 2013 e dos sete primeiros meses do exercício de 2014 (jan. a jul./2014), a Caixa Econômica Federal utilizou recursos próprios para o pagamento dos benefícios de responsabilidade da União, uma vez que esta, em regra, só repassava os respectivos recursos financeiros àquela no início do mês subsequente ao do pagamento.

Como tais despesas, em razão da metodologia equivocada adotada pelo BACEN, só estavam produzindo impacto sobre a dívida líquida (=obrigações-haveres) no momento do desembolso dos recursos pela União (redução dos haveres), o resultado fiscal (variação da dívida líquida, segundo o método ‘abaixo da linha’) calculado pelo Bacen ao final de cada mês foi superior ao que efetivamente seria devido” (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 37).

Excerto 18

Diz o Procurador no TCU Júlio Marcelo de Oliveira em seu parecer no processo TC nº 021.643/2014-8:

“Cumpre salientar que as dívidas da União que deixaram de ser devidamente captadas pelo Bacen, identificadas durante a inspeção, alcançaram mais de R\$ 40 bilhões [...]” (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 44).

Excerto 19

Primeiro, há mais de dois anos que a imprensa nacional alerta o Governo de que a contabilidade pública está sendo maquiada. Aliás, foi este o motivo que levou o MP do TCU a agir para fiscalizar este fato, como consta do parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira:

“Trata-se de representação formulada por este Procurador do Ministério Público de Contas (peça 1) em razão de indícios de irregularidades, noticiados em jornais e revistas de grande circulação no país (peça 3), relacionados ao atraso no repasse às instituições financeiras dos valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, tais como o bolsa família, o abono salarial, o seguro-desemprego, os subsídios de financiamento agrícola e os benefícios previdenciários” (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 45).

Os Excertos de 14 a 19 trazem manifestações de outro órgão público que goza da reputação (ou presunção) de agir sempre com tecnicidade em suas manifestações: o Ministério Público de Contas (MPC), que, como tivemos oportunidade de esclarecer, não pertence ao organograma do Ministério Público da União; trata-se de um órgão ligado ao próprio Tribunal de Contas da União. Os denunciantes, nesses trechos do libelo acusatório, também recorrem à autoridade das manifestações do MPC para fortalecer o argumento de que Dilma teria cometido os crimes que lhe são imputados, citando, inclusive, partes de representação do Ministério Público de Contas que provocou a atuação do TCU, que culminou, mediante análise das contas de Dilma, no reconhecimento, pela Corte, da ilegalidade das práticas que ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais”.

Importante deixar consignado que, muito embora não faça parte do Ministério Público da União, a atuação dos membros do MPC acaba também sendo prestigiada e dotada de alto grau de confiabilidade por parte da população, que, naquele momento, ainda esboçava grande aprovação quanto à atuação dos Procuradores da República – esses, sim, membros do Ministério Público da União, mas precisamente do Ministério Público Federal – responsáveis pela condução de investigações ocorridas no âmbito da Operação Lava Jato, considerada a “Mãos Limpas” brasileira, em evidente comparação com aquilo que aconteceu na Itália, no combate à Máfia.

O Ministério Público, naquele momento, quando não haviam ainda sido divulgados pelo *site* do Jornal *The Intercept Brasil* os diálogos que, mantidos com o ex-Juiz Federal e, agora, também ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública do Brasil Sérgio Moro⁵⁰, levantaram sérios questionamentos quanto à imparcialidade da instituição na condução de investigações ligadas à Lava Jato, era visto como verdadeiro paladino da justiça no combate ao mal, personificado em políticos que se utilizaram do poder que lhes fora conferido pelo voto popular em benefício próprio.

Aquele momento positivo da instituição “Ministério Público” acabou por se “espraiar” por todos os órgãos que dela fazem parte ou até mesmo sobre outros órgãos que, por suas competências, assemelha-se a ela, o que justifica a constante menção, na denúncia apresentada contra Dilma, à existência de convicção, no âmbito do MPC, quanto à ilegalidade de alguns atos do governo.

Ademais, especificamente no Excerto 19, temos, uma vez mais, a alegação de que, antes da decisão do TCU pela ilegalidade das “pedaladas fiscais”, o governo já havia sido alertado pela “imprensa nacional” quanto à suposta irregularidade dessas operações, com o que reforçava argumento anteriormente lançado na denúncia, como forma de desqualificar uma tese importante que veio a ser utilizada pela defesa de Dilma: a da surpresa, ante o ineditismo do entendimento adotado pelo TCU quanto à ilicitude das “pedaladas fiscais”, como já tivemos a oportunidade de observar na análise do Excerto 12.

No Excerto 19, chama ainda a atenção a utilização da expressão genérica “imprensa nacional”, que tem como efeito o de conferir certa generalidade à atuação específica da imprensa, como se o suposto alerta quanto à natureza ilícita das “pedaladas fiscais” tivesse sido emitido de maneira uníssona por todos os veículos componentes das empresas jornalísticas brasileiras, passando ao interlocutor da denúncia a falsa impressão de que todos na imprensa haviam divulgado esse entendimento acerca da ilegalidade das “pedaladas” e da ocorrência de “maquiagem” nas contas públicas federais com o não registro das despesas correspondentes aos atrasos (às “pedaladas”), e de que o governo, a despeito desse “alerta geral”, teria optado por manter esta prática que, posteriormente, vem a ser considerada, nas palavras dos denunciantes, “criminosa” pelo MPC e pelo TCU.

No excerto a seguir, os autores da denúncia citam outra passagem da manifestação do relator da análise das contas de Dilma Rousseff no Tribunal de Contas da União:

⁵⁰ Sobre o juiz Sérgio Moro ver Gonçalves e Fonseca-Silva (2019).

Excerto 20

Mais à frente, afirma o ilustre relator do TCU:

56. De fato, ainda **não compreendo como é que dezenas de bilhões de reais em passivos da União tornaram-se imperceptíveis ou indiferentes aos olhos do Banco Central, não obstante constarem devidamente registrados nos ativos das instituições credoras e terem sido rapidamente flagrados pelos auditores do TCU.**

57. Afinal, se as dívidas que escaparam ao controle do Banco Central tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo.

58. Observo que a responsabilidade da Autoridade Monetária de apurar os resultados fiscais da União é derivada das leis de diretrizes orçamentárias e fixada pelo próprio Governo Federal, **mediante indicação do Presidente da República, que detém o poder hierárquico.** (Grifou-se) (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 29).

O trecho da denúncia do Excerto 20, ora sob análise, transcreve, aparentemente, crítica decorrente da incredulidade do Ministro Relator do TCU à inoperância do Banco Central (BACEN), ao não observar um passivo de bilhões de reais decorrentes das práticas das “pedaladas”, que, se tivesse sido identificado pela instituição, poderia ter evitado que as “pedaladas” chegassem ao monte e ao tempo a que chegaram. Ocorre que um dos efeitos de sentido que esses enunciados produzem, notadamente o item 58 da manifestação do Ministro Relator, é o de atribuir à Presidência da República a culpa por essa inoperância do BACEN, ante a má escolha dos diretores da instituição, competência que lhe cabe no exercício da função, o que, mais uma vez, acaba por servir de argumento para a desconstrução da imagem de boa e competente gestora, que foi “colada” em Dilma Rousseff.

E isto não passa despercebido pelos autores da denúncia, que citam esse trecho e ainda lhe dão destaque, grifando a informação passada pelo TCU de que a Autoridade Monetária é indicação da Presidência da República, ficando hierarquicamente vinculada a ela. Ou seja, ao fim e ao cabo, a omissão poderia e deveria ser imputada a Dilma Rousseff.

Trazemos para análise mais três excertos retirados da denúncia, o primeiro com outra citação de manifestação de Ministro do TCU:

Excerto 21

No acórdão 0825/2015 do TCU, nos autos do processo TC 021.643/2014-8, consta do voto do Ministro José Múcio, aprovado por unanimidade:

“116. **As equalizações**, como já evidenciado pelos itens 90 a 95 desta instrução, **são despesas orçamentárias correntes que devem ser pagas ao longo do processo de execução do orçamento.** Ou seja, espera-se que o

devedor (União) efetue, periodicamente, o pagamento das equalizações ao respectivo credor (BB).

117. Quando, no entanto, referidos pagamentos não são efetuados e, ao estoque da respectiva dívida, passam a ser apropriados juros, não há dúvida de que o credor está concedendo uma espécie de financiamento ao devedor.

118. Desse modo, como determina a metodologia de apuração "abaixo da linha", nos parece que estão plenamente atendidos os critérios estabelecidos pela metodologia "abaixo da linha" para o registro de tais passivos na DLSP, uma vez que: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB - ora, se não são devidos, por que são apropriados juros aos respectivos estoques; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira" (grifos no original (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 29-30).

Excerto 22

Em relação às provas das ilegalidades aqui narradas, junta-se a esta denúncia mídia digital em que constam todas os pareceres técnicos do TCU reconhecendo as ilegalidades. Nem se diga que o processo em questão ainda não foi analisado pela Corte de Contas, pois esta faz apuração em sua esfera de Competência, não sendo condição para o reconhecimento de crime de responsabilidade pela denunciada. As provas ora carreadas, juntamente com aquelas que abaixo se pleiteiam, por não estarem acessíveis aos denunciantes neste momento, são suficientes para a prova dos fatos alegados (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p.31).

Excerto 23

O aumento da dívida do Tesouro Nacional com o Banco do Brasil, referente a benefício cujo pagamento é de responsabilidade da União, consubstancia continuidade do ilegal financiamento do Governo Federal, não podendo a denunciada alegar que desconhecia a irregularidade diante da notoriedade dos fatos desde o ano de 2014, com o início do processo TC 021.643/2014 no TCU (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 35-36).

Os Excertos 21 a 23 apenas confirmam que quase toda a argumentação desenvolvida na peça acusatória sucedeu com base em dados e documentos oriundos de órgãos do TCU (documentos estes que, inclusive, instruem a denúncia como provas das ilegalidades atribuídas a Dilma), levando a Corte, assim, como dissemos, a assumir o papel de verdadeira fiadora da acusação, fornecendo os fundamentos jurídicos para o pedido de *Impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, tendo sido empregado no libelo acusatório a estratégia de argumentação jurídica conhecida como argumento de autoridade.

Todas as acusações dirigidas a então presidenta Dilma Rousseff foram feitas com base em pronunciamentos de autoridades ligadas ao TCU. Não tiveram os autores da denúncia se dado ao trabalho de demonstrar e discutir, à luz da legislação aplicável à matéria sob exame, a ilegalidade dos fatos apontados como configuradores dos crimes de responsabilidade imputados a Dilma. Apenas narraram alguns desses fatos, afirmando, de maneira peremptória, que a

ilicitude das manobras contábeis havia sido reconhecida pelos Ministros do Órgão de Contas Federal, amparado em manifestações feitas pelo MPC.

No emprego dessa técnica de argumentação conhecida como “argumento de autoridade”, recorre-se à literatura jurídica especializada e a decisões emanadas de instituições dotadas de credibilidade perante a sociedade ou com competência reconhecida pela própria lei para fundamentar a tese a ser defendida, buscando, com isso, conferir-lhe reforço e confirmação, sustentação, de modo a assegurar certa legitimidade àquilo que se afirma.

Entretanto, como vimos no Capítulo 2, esse recurso argumentativo, que consiste em citar decisões do TCU, manifestações de Procuradores do Ministério Público de Contas, que atuam perante o órgão federal, e até mesmo entrevistas concedidas pelos Ministros do Tribunal, por si só, não tem o condão de conferir à tese defendida na denúncia, notadamente a relativa à alegada prática de “pedaladas fiscais”, a necessária fundamentação jurídica exigida pela Constituição Federal de 1988 para deflagração do Processo de *Impeachment* contra o Presidente da República.

Em verdade, a atuação do TCU, quando do julgamento das contas da Presidência da República referentes ao exercício financeiro de 2014, a partir de quando passou a Corte a defender a ilicitude das “pedaladas fiscais”, parece ter sido guiada ou orientada, como discutiremos no próximo capítulo, por razões políticas. E, assim sendo, todo o esforço empreendido pelos autores do pedido de *Impeachment* de Dilma de mencionar, na denúncia, decisões proferidas pelo TCU, com o intuito de conferir às acusações fundamentação técnico-jurídica, também se torna inócuo ou sem validade, embora tenha obtido resultado positivo com o deferimento do pedido de *Impeachment*.

Ao se utilizarem de uma decisão que, embora prolatada por um órgão técnico (ao menos em tese), parece ter motivação política, para conferir substrato jurídico ao pedido de *Impeachment* de Dilma Rousseff, os requerentes incorreram em verdadeiras falácias, que, no caso, devem-se à existência de razões irrelevantes.

Em sua obra *As Razões do Direito*, Atienza (2003, p. 104-105) afirma:

O estudo dos argumentos não estaria completo se nele não se incluíssem as falácias, isto é, as formas em que se argumenta incorretamente. Embora sem pretensões de sistematicidade, o modelo de análise de Toulmin oferece um critério para classificar as falácias, que permite distribuí-las em cinco categorias diferentes, conforme elas apareçam: 1) de uma falta de razões, 2) de razões irrelevantes, 3) de razões falhas, 4) de suposições não garantidas, 5) de ambiguidades.

No caso das identificadas na denúncia oferecida contra a então presidenta Dilma Rousseff, trata-se, como dissemos, de falácias de razões irrelevantes, que, segundo Atienza (2003, p. 105),

ocorrem quando a prova que se apresenta a favor da pretensão não é diretamente relevante para a mesma; assim sucede, por exemplo, quando se comete a falácia que consiste em fugir do problema, **em apelar para a autoridade**, em argumentar contra a pessoa, em argumentar *ad ignorantiam*, em apelar para o povo, para a compaixão ou a força, embora, naturalmente, nem toda apelação à autoridade, à pessoa etc, suponha cometer uma falácia.

Os argumentos jurídicos apresentados no pedido de *Impeachment* de Dilma, como causa de pedir remota (emissão de decretos sem prévia autorização legislativa e cometimento de “pedaladas fiscais”) e como causa de pedir próxima (violação do art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/1650), encontram-se vinculados às análises que o TCU e o Ministério Público de Contas teriam feito das contas da então Presidente da República. Foi transferida a esses órgãos a tarefa que seria dos proponentes do pedido de *Impeachment*: apresentar quais crimes de responsabilidade teriam sido praticados por Dilma Rousseff, entre aqueles elencados na Lei Federal nº 1.079/1950, que deu eficácia ao art. 85 da CF/1988.

Pois bem, excluídas as conclusões a que chegou o TCU, quando da análise das contas de Dilma, e o parecer de membros do Ministério Público de Contas, restariam apenas fundamentos políticos a embasar a peça inicial do pedido de *Impeachment*, o que a tornaria inviável para justificar o início do processo, reforçando a tese de golpe, que já se encontrava em desenvolvimento.

Dessa forma, podemos concluir que o “argumento de autoridade” foi empregado pelos autores da denúncia ofertada contra Dilma Rousseff como forma de conferir à acusação os fundamentos jurídicos necessários, de modo a justificar o cabimento do pedido de *Impeachment*, tendo a atuação do TCU sido imprescindível para a efetivação do afastamento de Dilma do cargo de Presidente da República. Em resumo: sem as referências que foram feitas aos opinativos da Corte de Contas Federal, faltaria a necessária demonstração do cabimento constitucional do pedido de *Impeachment*, o que poderia ocasionar o surgimento de sérios questionamentos acerca da higidez do processo, inclusive no plano judicial.

Ocorre que o apelo à autoridade do TCU e do MPC, que identificamos nos argumentos desenvolvidos na peça acusatória que deu início ao Processo de *Impeachment*, pode ser considerado uma falácia de razões irrelevantes, isto é, uma forma em que se argumenta

incorretamente, conforme os postulados de Atienza (2003), na medida em que a decisão proferida pelo TCU em relação às contas apresentadas por Dilma, referentes aos anos de 2014 e 2015, além de não técnica, mostra-se carregada de motivação política e casuísta, constatação que é mais bem discutida no capítulo seguinte, mas, a partir da qual, podemos afirmar que faltaria legitimidade à decisão do TCU para fundamentar a procedência do *Impeachment*.

Ainda comprovando a existência de falácia por razões irrelevantes na denúncia ora analisada, vemos que também foram desenvolvidos argumentos que tinham como única finalidade desqualificar Dilma Rousseff perante a opinião pública. Para tanto, foram exploradas três situações: a proximidade de Dilma com Lula, sendo que, por vezes, foram feitas referências a uma suposta subserviência de Dilma a seu antecessor; a alegação de inexistência de capacidade técnica em Dilma para exercer o cargo e para comandar a nação; a alegação de envolvimento, antes de assumir o cargo, com irregularidades investigadas na Petrobras, com destaque para a compra da Refinaria de Pasadena – EUA.

Transcrevemos, a seguir, outros excertos retirados da denúncia apresentada contra Dilma Rousseff, nos quais identificamos o desenvolvimento desses argumentos, cuja única finalidade era desqualificar a pessoa de Dilma, e não demonstrar a prática de atos configuradores de crime de responsabilidade, e que, por isso, também podem ser considerados falácias de razões irrelevantes, na medida em que, para a condenação no Processo de *Impeachment*, assim como ocorre no processo penal, devem-se considerar os atos praticados pelo acusado que digam respeito ao mérito da ação, e não a características pessoais suas:

Excerto 24

Os contornos de crime de responsabilidade ficam mais salientes, quando se verifica que Lula é muito mais do que um ex-Presidente, mas alguém que, segundo a própria denunciada, lhe é indissociável e NUNCA SAIU DO PODER.

De fato, antes de o candidato do PT para a eleição de 2014 estar definido, quando perguntada acerca da possibilidade de o ex-Presidente voltar, a atual Presidente respondeu que ele (Lula) não iria voltar porque nunca havia saído, frisando que ambos seriam indissociáveis.

Ora, se a Presidente era (e é) indissociável de Lula, muito provavelmente, sabia que ele estava viajando o mundo por conta da Construtora Odebrecht, que coincidentemente sagrou-se vencedora para realizar muitas obras públicas, no Brasil e no exterior! Aliás, não se podem desconsiderar as fortes acusações feitas pelos empresários gaúchos, Auro e Caio Gorentzvaig, no sentido de que Dilma teria sido imposta a Lula por referido grupo empresarial (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/20156, 2015, p. 07).

Excerto 25

A esse respeito, cumpre ressaltar a constante defesa que a denunciada faz da figura do ex-presidente Lula. Mesmo presentemente, objetivando lhe conferir certa imunidade, estuda elevá-lo à condição de Ministro. Elevar à condição de Ministro quem pode ter funcionado como operador da empreiteira que desfalcou a Petrobrás?! A Imprensa nacional, inclusive, noticia que a Presidente Dilma já passou o governo ao Ex-Presidente Lula, em uma espécie de terceiro mandato! Um acinte! (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 07).

Excerto 26

Independentemente de qualquer antecipação de juízo sobre culpa, estando o presidente da Odebrecht preso, sendo fato notório que o Presidente Lula lhe prestava assessoria nos contratos firmados e mantidos com o Poder Público, não seria caso, no mínimo, de a Presidente Dilma Rousseff afastar-se, ao menos institucionalmente, de seu antecessor? (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 08).

Excerto 27

A realidade salta aos olhos! Ao contrário do que prega a denunciada e aqueles que lhe são próximos, notadamente o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o único golpe que se praticou foi a reeleição da Presidente; sem contar a sanha de seu Partido de se manter no poder (BICUDO *et al*/DCR 1/2015, 2015, p. 12).

Excerto 28

O volume da corrupção, já reconhecido por órgãos de investigação e pelo Ministério Público como o maior escândalo já descoberto no país, superando, inclusive, o Mensalão, que levou inúmeros próceres do Partido dos Trabalhadores – PT para a cadeia, é demasiadamente vultoso para se admitir o simples desconhecimento por parte da Presidente da República. Como consignado quando da narração dos fatos, causa espécie a insistência da Presidente em negar o inegável, em defender, por exemplo, o ex-presidente Lula, conferindo-lhe plenos poderes de gestão (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 48).

Excerto 29

Com efeito, a máscara da competência fora primeiramente arranhada no episódio envolvendo a compra da Refinaria em Pasadena pela Petrobrás. Por todos os ângulos pelos quais se analise, impossível deixar de reconhecer que o negócio, mesmo à época, se revelava extremamente prejudicial ao Brasil. Segundo consta, as perdas foram superiores a setecentos milhões de reais (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 04).

Excerto 30

Mas, como se diz popularmente, Pasadena foi apenas a ponta do “iceberg”, pois a Operação Lava Jato realizou verdadeira devassa em todos os negócios feitos pela Petrobrás, constatando, a partir de colaborações premiadas intentadas por Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, que as obras e realizações propaladas como grandes conquistas do Governo Dilma não passavam de meio para sangrar a promissora estatal que, atualmente, encontra-se completamente descapitalizada e desacreditada, inclusive internacionalmente. Nas palavras de um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, comparado à Lava Jato, o Mensalão se transformou em feito passível de ser julgado por Juizado de Pequenas Causas (BICUDO; REALE JUNIOR;

PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 4).

Excerto 31

Na esteira do histórico processo do Mensalão, Ação Penal Originária 470, em que restaram expostos os planos de perpetuação no poder por parte do Partido Político ao qual a Presidente da República é filiada, foi deflagrada a Operação Lava Jato, que em cada uma de suas várias fases colhe pessoas próximas à Presidente, desconstruindo a aura de profissional competente e ilibada, criada por marqueteiros muito bem pagos (BICUDO; REALE JUNIOR; PASCHOAL/DCR 1/2015, 2015, p. 4).

Todos esses argumentos, como dissemos, são verdadeiras falácias de razões irrelevantes, na medida em que apenas atentam contra a pessoa de Dilma. Mesmo que, em alguns momentos, sejam feitas referências ao exercício do cargo, efetivamente não se prestam a fundamentar o pedido de *Impeachment*, por não consubstanciarem argumentos jurídicos que possam subsidiar o impedimento de um Presidente da República, cujas hipóteses de cabimento são taxativas, como já vimos, e estão previstas em Lei – no caso, no art. 85 da CF/1988, regulamentado pela Lei nº 1.079/1950.

De fato, essas afirmações, que são apresentadas como verdadeiras acusações, não têm o condão de produzir fundamento jurídico-constitucional apropriado para que seja decretado o afastamento de um Presidente da República, tomando por base o arcabouço normativo vigente no Brasil. Trata-se, na verdade, de afirmações que atentam, ou buscam atentar, contra a honra e a imagem de boa profissional da ex-Presidente Dilma Rousseff, que foi veiculada durante a campanha eleitoral do primeiro mandato, quando foi apresentada pelo ex-Presidente Lula como a “mãe do PAC”⁵¹, o Programa de Aceleração do Crescimento, implementado pelo Governo Federal como principal programa voltado para o desenvolvimento de obras em todo o território nacional. Esses ataques à competência profissional da então Presidente estão presentes no Excerto 29, quando relembra sua participação no processo de aquisição da Refinaria de Pasadena pela Petrobras, situação previamente discutida na análise do Excerto 2, para onde remetemos o leitor a fim de evitar desnecessária repetição, e no Excerto 30, no qual, também a referência ao episódio da compra da Refinaria de Pasadena e a outros supostos negócios ilícitos ou irregulares envolvendo a Petrobras, começa a ligar a ex-presidenta Dilma Rousseff a atos de corrupção atribuídos ao PT, partido ao qual se encontrava filiada.

⁵¹ Tal afirmação foi feita por Lula em vários momentos, como, por exemplo, durante inauguração de obras de saneamento e habitação no Complexo do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, como informou a edição eletrônica do Diário do Nordeste (2008), em matéria veiculada em seu *site* no dia 07 de março de 2008, com o título “Lula: ‘Dilma é uma espécie de mãe do PAC’”.

Nesse e em outros excertos, salientaram os autores da denúncia que Dilma fazia parte do PT, cuja imagem estava desgastada, em razão do envolvimento de filiados seus em escândalos de corrupção, tais como o “Mensalão” e o “Petrolão”, nos quais os principais líderes do partido foram acusados de desvio de vultosas quantias retiradas dos cofres públicos, com o objetivo de financiar campanhas eleitorais, comprar apoio político no Congresso Nacional e, até mesmo, dar causa a enriquecimentos ilícito de alguns agentes públicos.

Em muitas passagens da denúncia (Excerto 24 a 27), Dilma é associada a Lula, que, à época, estava sendo investigado no âmbito da Operação “Lava Jato”, também mencionada no Excerto 30, a quem Dilma teria tentado “blindar”, tornando-o Ministro de Estado, que tem foro por prerrogativa de função, sendo julgado pelo STF. Com isso, Lula ficaria fora da jurisdição de Sérgio Moro, isto é, da competência da Justiça Federal ordinária (Excerto 25).

Interessante notar que, em momento algum, até porque não havia provas nesse sentido, afirmou-se que a então Presidente denunciada teria participado dos esquemas criminosos narrados na denúncia e relacionados ao PT e a Lula.

No Excerto 27, encontramos a alegação de que não haveria golpe na “deposição” da então presidenta Dilma Rousseff. O golpe, segundo os denunciantes, teria sido dado antes, quando da reeleição da então Presidente, apresentada pelo PT aos eleitores como profissional de excelente qualificação técnica, perfil esse que não teria se confirmado – o que é dito em outras passagens da denúncia –, ressaltando ainda os denunciantes a “sanha”, isto é, a vontade impetuosa do partido de Dilma de se manter no poder a qualquer custo.

No confronto, em que se insere a denúncia oferecida contra Dilma e que é travado entre discursos pró e contra o PT, o partido é apresentado, por aqueles que se posicionam contrariamente a ele, como entidade que pretende se perpetuar no poder, como forma de se fortalecer como instituição, e que adotou, nessa empreitada, como *modus operandi*, além da “venda” de Dilma como “profissional competente e ilibada”⁵², a prática dos mais diversos tipos de ilícitos, e que, na denúncia, mais precisamente no Excerto 31, aparecem quando os autores trazem à tona a Operação Lava Jato, que investiga o “Petrolão”. Por ter identificado a participação de pessoas próximas a Dilma nos esquemas criminosos investigados, a Lava Jato teria desconstruído aquela imagem com a qual teria ela sido “vendida” aos eleitores. Ainda, a Ação Penal nº 470, que, tendo tramitado no STF e na qual foram processados e julgados os envolvidos no escândalo do “Mensalão”, teria desnudado inúmeros crimes cometidos por líderes do partido de Dilma, o PT, e revelado a ambição de se manter no poder.

⁵² Ver Barbosa (2014) e Barbosa, Fonseca-Silva e Ventura (2017).

As formulações contidas no Excerto 31 estão, assim, em relação interparafrástica com outros enunciados que também circularam naquele período e que descreviam o PT como uma verdadeira organização criminosa (ORCRIM) travestida de partido político. O mesmo efeito de sentido – do PT como uma organização criminosa – é encontrado no Excerto 30, no qual se afirma que o partido, por meio de diversos negócios realizados pela Petrobras e propagados como “grandes conquistas do Governo Dilma”, teria sangrado a estatal, tomado de assalto o patrimônio público possivelmente para financiamento de seu projeto criminoso (de se perpetuar no poder) – efeito de sentido que é produzido na relação que se estabelece entre os enunciados do Excerto 30 e os do Excerto 31 –, tudo com o conhecimento e conivência da então Presidente Dilma Rousseff, que, por conta disso e pelo fato de ter cometido crimes de responsabilidade, na esteira do novo posicionamento do TCU, deveria ser retirada do cargo que ocupava.

Por fim, na denúncia, também desenvolveram os autores uma narrativa que colocava Dilma como pessoa que viveria à sombra de Lula; que não passaria de uma mera representante do seu antecessor, sem vontade própria no exercício da Presidência da República. Também aqui, temos a construção de uma tese totalmente inadequada, do ponto de vista técnico-jurídico, para fundamentar o pedido de afastamento da então Presidente, servindo apenas como argumentação que tinha como principal finalidade diminuir, ainda mais, a credibilidade em face da opinião pública, sedimentando as condições políticas necessárias para seu afastamento da Chefia do Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, no Excerto 24, afirmam os denunciantes que Lula nunca teria saído do poder, pois que exercia sobre Dilma uma influência indevida e desmedida, vez que, como a própria Dilma teria admitido, Lula seria “indissociável” de sua pessoa. Esse efeito de sentido produzido por enunciados do Excerto 24 atualizam algo que passou a circular desde o momento em que se começou a aventar a possibilidade de lançamento da candidatura de Dilma à Presidência da República: o de que Dilma não passaria do “poste” escolhido por Lula para concorrer, em seu lugar, nas eleições de 2010⁵³. Ainda no mesmo excerto, os autores da peça acusatória afirmam que essa proximidade de Dilma a Lula deveria ser suficiente para que ela soubesse do recebimento por Lula de propina disfarçada de pagamento de palestras feitas a mando da empresa brasileira Odebrecht. O tema da corrupção, ainda que de forma indireta, é,

⁵³ Em 2009, com base nos altos índices de aprovação do governo Lula, afirmava-se que ele elegeria até um poste como sucessor, ressaltando-se a sua capacidade de transferência de votos para qualquer pessoa. Uma vez escolhida como candidata a ser apoiada pelo então Presidente Lula, membros da oposição, com o intuito de desqualificá-la e de demonstrar que ela não seria capaz de governar sem a influência constante de Lula, passaram a difundir que Dilma não passaria de um “poste”.

assim, associado a Dilma, naquele viés de ser ela conivente com práticas espúrias, verdadeiros crimes tipificados pela legislação penal.

No Excerto 25, a denúncia passa a desqualificar Dilma, lembrando que teria ela tentado defender Lula das acusações que lhe estavam sendo dirigidas. Mais do que isso, atribuiu-se à então Presidente da República a prática de ato administrativo com claro desvio de função, algo que lhe é vedado pelo ordenamento jurídico, afirmando os denunciantes que Dilma, para criar escudo de proteção ao redor do ex-Presidente, tê-lo-ia nomeado Ministro, com o intuito principal, como já discutimos, de lhe ser deferido foro privilegiado por prerrogativa de função no STF, com o consequente e imediato encaminhamento àquela Corte, conforme jurisprudência de então, de todos os processos em que Lula constava como réu e que estavam em trâmite na 1ª Instância da Justiça Federal, incluídos aqueles cujo julgamento estava afeto à 13ª Vara Federal de Curitiba, comandada, à época, pelo ainda Juiz Federal Sérgio Moro.

A então presidenta Dilma é, assim, descrita, na denúncia, como alguém que seria mais leal a Lula do que ao eleitorado que a elegeu e que dela esperava uma atuação competente, técnica e impessoal, na esteira das qualidades que lhe foram atribuídas por apoiadores e reforçada por seu discurso de campanha. A gerente competente, a economista experiente foi transformada, na peça acusatória, em traidora (de seu eleitorado), por, alegadamente, utilizar-se do poder para proteger seus aliados, em total desrespeito ao ordenamento jurídico.

No Excerto 26, faz-se um paralelo entre a conduta que seria exigida de um bom gestor público, em comparação com aquilo que Dilma, no exercício da função presidencial, teria feito⁵⁴: os denunciantes afirmam que, diante dos supostos ilícitos cometidos por Lula, o esperado era que a então Presidenta da República dele se afastasse. Ao contrário, ela teria preferido trazê-lo para mais próximo ainda, nomeando-o Ministro Chefe da Casa Civil. Verifica-se, mais uma vez, que os autores da denúncia definem a então presidenta Dilma – esse é o efeito de sentido produzido por muitos enunciados da peça acusatória – como alguém que pode até não se corromper diretamente, mas que aceita os atos ilegais praticados pelos amigos e aliados políticos, relacionando-a ao fenômeno/sistema conhecido como patrimonialismo, no qual não se faz a devida distinção entre a gestão da coisa privada e a gestão da coisa pública. Melhor dizendo, o patrimonialismo tem lugar quando o agente se utiliza dos bens e das prerrogativas do Poder Público para o atingimento de interesses privados, prática que não é permitida no âmbito da Administração Pública, pois que, segundo o art. 37 da CF/1988, a

⁵⁴ Esta mesma ideia é retomada no excerto 28, já agora sendo mencionado, textualmente, o “Mensalão”, que levou líderes do PT à prisão, e as investigações em curso, patrocinadas pelo MPF, que estavam se debruçando sobre os fatos do “Petrolão”, no âmbito da Operação “Lava Jato”.

Impessoalidade é um dos princípios que deve reger a atuação de todos aqueles que exercem qualquer tipo de função pública.

Por tudo isso, entendemos que estão presentes os elementos necessários para que possamos afirmar a existência de falácias de razões irrelevantes na denúncia apresentada contra a então presidenta Dilma Rousseff, que acabou sendo recebida, dando ensejo à sua condenação pela prática de crime de responsabilidade, conforme tivemos a oportunidade de deixar consignado em outras passagens deste trabalho, uma vez que, aliado a razões que seriam capazes de fundamentar o *Impeachment*, utilizaram-se os proponentes do pedido também de teses de desqualificação da figura da então Presidente da República, apenas para aumentar o grau de desgaste de sua popularidade diante da opinião pública (*argumentum ad hominem*), muito embora não se prestassem a justificar juridicamente o impedimento da mandatária.

4 ORIGEM E ANÁLISE DAS MANOBRAS CONTÁBEIS IMPUTADAS À ENTÃO PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF COM JUSTIFICATIVA PARA SEU IMPEACHMENT: “PEDALADAS FISCAIS”

Neste capítulo, analisaremos as operações contábeis que acabaram ficando conhecidas como “pedaladas fiscais”, cuja prática foi imputada à ex-Presidente Dilma Rousseff, servindo de principal fundamento jurídico para o pedido do *Impeachment*.

No tópico 4.1, mostraremos que as “pedaladas fiscais” tiveram uma ligação direta com a política econômica adotada pelo Governo Dilma, chamada de “Nova Matriz Econômica”, que acabou ocasionando aumento dos gastos públicos, o qual teve que ser, de alguma forma, disfarçado por meio das operações contábeis com a finalidade de não comprometer a reeleição da então Presidente.

No item 4.2, discutiremos como a denominação “pedaladas fiscais”, que surgiu havia muito tempo, esteve desde sempre relacionada com estratégias utilizadas por agentes públicos para encobrir situações que pudessem revelar uma deterioração nas contas públicas.

No item 4.3, apresentaremos, por meio da análise e discussão de dados em tabelas, um breve histórico da ocorrência de “pedaladas fiscais” nos governos de vários ex-Presidentes da República, desde o Governo Itamar Franco, passando por Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff até Michel Temer. As tabelas a que nos referimos foram elaboradas à luz dos dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), solicitados na forma citada na Introdução⁵⁵.

Já no item 4.4 deste Capítulo, analisaremos a atuação e o entendimento adotados pelo TCU em face das “pedaladas fiscais” praticadas por Presidentes da República, de Itamar Franco a Michel Temer, a fim de determinar, com base no referencial teórico mobilizado, se fora dispensado tratamento igual aos diversos agentes políticos ocupantes da Chefia do Executivo Federal, ou, mais precisamente, se fora dado o mesmo tratamento à matéria, considerando as semelhanças ou não dos casos concretos analisados.

Avançando para a parte final do nosso estudo, no item 4.5, empreenderemos análises e discussões relacionadas aos institutos dos *distinguish* e do *overruling*, que também têm

⁵⁵ Conforme discutido em momento anterior deste texto, foram feitas inúmeras tentativas de obtenção de dados que pudessem evidenciar a ocorrência ou não de “pedaladas fiscais” no âmbito dos programas sociais administrados pelo Banco do Brasil. Entretanto, houve sucessivas negativas da instituição financeira oficial em fornecer as informações solicitadas.

aplicação no âmbito de atuação do TCU, órgão de natureza técnico-jurídica, mormente quanto a questões ligadas à mudança de entendimento da Corte. Procuraremos demonstrar que, no caso específico da interpretação jurídica dada à legalidade, ou não, das “pedaladas fiscais”, os critérios técnicos e hermenêuticos para implementação desses instrumentos não foram observados pelos Ministros do TCU, circunstância que pode sugerir a existência de “contaminação” política nos pareceres emitidos pela Corte na análise das contas presidenciais relativas aos exercícios financeiros de 2014 e 2015.

Por fim, no tópico 4.6, discutiremos, como abuso de esquecimento, a falta de análise, por parte do Congresso Nacional, das contas de Dilma Rousseff, que, reputadas irregulares, justificaram o seu *Impeachment*, mesmo tendo decorrido mais de 4 (quatro) anos do julgamento pela alegada prática de crime de responsabilidade.

4.1 Crise econômica na prefiguração do impeachment de Dilma Rousseff

Dilma Rousseff foi reeleita, em eleições realizadas no ano de 2014⁵⁶, para exercer a Presidência da República Federativa do Brasil, tendo alcançado o patamar de 51,64% dos votos válidos (54.501.118 votos), em disputa com Aécio Neves, no segundo turno. Quatro anos antes, no pleito de 2010, havia se tornado a primeira mulher a obter mandato popular para exercício da Chefia do Poder Executivo Federal brasileiro.

O primeiro mandato da então presidenta Dilma Rousseff foi concluído de forma integral, muito embora, conforme Sales (2017, p. 65), tenha ela tido contra si oferecidas 14 denúncias perante a Câmara dos Deputados, nas quais era pleiteada a instauração de Processo de *Impeachment*, por suposta prática de crimes de responsabilidade, previstos na Constituição de 1988 e regulamentados pela Lei Federal nº 1.079/1950.

Ocorre que, pelo menos no primeiro mandato, os intentos manifestados para retirar a então presidenta Dilma Rousseff do seu posto não obtiveram êxito. O mesmo não se pode falar em relação ao segundo mandato, extinto prematuramente em decorrência de condenação imposta pelo Senado Federal, após a Câmara dos Deputados ter autorizado a abertura de Processo de *Impeachment*, cuja decisão final foi tomada em 31 de agosto de 2016, quando 61 Senadores votaram pela aplicação a Dilma da pena de perda do cargo de Presidente da República.

⁵⁶Sobre as eleições de 2014, Brito (2016) apresenta resultados de pesquisa ligada a projetos temáticos desenvolvidos no Laboratório de Pesquisa em Análise de Discurso, assim como este trabalho.

O impedimento da então presidenta Dilma se deu em meio a uma grave crise fiscal, que ocasionou uma série de eventos negativos para a sua popularidade, iniciados ainda no ano de 2013, às vésperas da realização da Copa das Confederações da FIFA, evento teste de preparação para a Copa do Mundo da FIFA, que foi disputada em 2014, no Brasil.

Muito embora não seja o objetivo deste trabalho analisar a conjuntura econômica em que se deu o *Impeachment* da então presidenta Dilma, é necessário dizer que, na visão de parte dos economistas e de jornalistas da área econômica, a mencionada crise fiscal brasileira teve início por conta da implementação da chamada Nova Matriz Econômica (NME). Esse modelo de política econômica, idealizado a partir do lançamento do Plano Mais Brasil (Plano Plurianual 2012-2015), consistia na tomada de diversas medidas:

É possível identificar iniciativas diversas nas políticas fiscal, monetária, cambial e também industrial, no sentido de estimular o crescimento econômico e a distribuição da renda. Passaram a ser instrumentos desses estímulos as empresas estatais como a Petrobras, a Caixa Econômica Federal (CEF), o BNDES e o Banco do Brasil. Além disso, houve uma nova política de juros além de medidas de cunho fiscal e cambial. Estes instrumentos são importantes porque identificam a NME como uma série de iniciativas do governo para estimular o setor privado a investir e consumir (CHAMIÇO, 2018, p. 19).

Havia um sentimento de que a Nova Matriz Econômica traria mudança nas políticas adotadas na área até então, desde os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, passando pelos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, e sendo aplicadas, inclusive, no ano de 2011, já estando a ex-Presidente Dilma Rousseff exercendo a função de Chefe do Poder Executivo Federal.

Com a já mencionada aprovação do Plano Mais Brasil, o que se viu foi um governo que se pretendia desenvolvimentista, na linha de pensamento defendida por Guido Mantega, Ministro da Fazenda em todo o primeiro mandato de Dilma Rousseff, e por Arno Augustin, Secretário do Tesouro Nacional, que também permaneceu no cargo durante os quatro anos do primeiro mandato de Dilma como Presidente da República:

Aos poucos, a presidente Dilma Rousseff e a equipe de economistas do Ministério da Fazenda, comandada por Mantega, foram se convencendo de que a economia brasileira não precisava de uma correção de excessos como vinha sendo feito até então, mas sim de uma nova – e profunda – rodada de estímulos. A partir daquele momento o governo passaria a ganhar uma nova forma. Nascia a Nova Matriz Econômica (VILLAVERDE, 2016, p. 56).

Esse novo modo de agir partia de uma perspectiva de maior intervenção do Estado nos assuntos relacionados à ordem econômica, com a finalidade de incrementar a produção de mercadorias e o consumo interno. As medidas tomadas podem ser assim resumidas:

Os juros básicos eram cortados pelo Banco Central e o governo aproveitava para entrar numa queda de braço com a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN) para que os bancos privados acompanhassem os movimentos dos bancos controlados pelo governo – BNDES, Banco do Brasil e Caixa. Ao mesmo tempo, Mantega abriu um balcão na Fazenda para desonerações tributárias a diversos setores: foram reduzidos o IPI, o PIS, a Cofins e a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos. A gasolina vendida pela Petrobras nos postos de combustíveis foi controlada para não aumentar, estimulando o consumo e reduzindo a inflação. Os gastos diretos com programas federais, como o PAC e Minha Casa, Minha Vida, aumentaram (VILLAVERDE, 2016, p. 57).

Em adendo, o primeiro governo da ex-presidenta Dilma Rousseff empreendeu uma luta para que houvesse o barateamento da conta de energia elétrica das residências e do setor produtivo, retirando encargos antes pagos pelo consumidor e transferindo-os para o Tesouro Nacional, dentro da tentativa de desonerações do setor produtivo. Sobre esse tema:

Costellini e Hollanda (2014) descrevem o contexto, causas e efeitos da MP 579 de 2012, que promoveu as mudanças no setor elétrico brasileiro, iniciadas em setembro do referido ano. A atividade industrial vinha registrando queda e o custo da energia elétrica era um problema e, com o objetivo de reduzir o custo da energia elétrica para o consumidor e para o produtor industrial, fez-se nova regulamentação nos setores de geração e distribuição de energia, que implicou um desconto nas contas da energia elétrica no Brasil. Em suma, as propostas para redução dos custos das geradoras de energia consistiam no fim da Reserva Global de Reversão (RGR) e da Conta de Consumo de Combustíveis e redução da quota de arrecadação da Conta do Desenvolvimento Energético pelas distribuidoras para 25% do que era arrecadado antes da MP, cujos recursos passariam a ser arrecadados por tributação, além da antecipação da renovação das concessões de produção e distribuição que venceriam anos depois (CHAMIÇO, 2018, p. 33-34).

Segundo relato de Villaverde (2016, p. 67), a então presidenta Dilma, ao anunciar o barateamento do valor pago pelo consumo da energia elétrica, teria sido aplaudida de pé em cerimônia no Palácio do Planalto por empresários da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e de suas federações regionais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e a Federação das Indústrias

do Estado do Paraná (FIEP). Ironicamente, anos mais tarde, a FIESP patrocinaria campanha a favor do pedido de impedimento da então Presidente da República.

Ocorreu de, já em 2013, as expectativas do governo com a implementação da Nova Matriz Econômica acabarem não se confirmando:

A partir de 2013 algumas das políticas lançadas anteriormente passaram a dar sinais de insucesso. Na política monetária, por exemplo, a inflação começou a crescer e o BCB optou por juros maiores; na política fiscal, os resultados não se concretizavam como esperado; na política cambial, o câmbio não teve a contrapartida que o governo pretendia na balança comercial. Isso fez com que a política econômica mudasse, recuando medidas em algumas frentes e intensificando em outras, como o PBM que já previa para 2013 uma ampliação do seu arsenal de medidas (CHAMIÇO, 2018, p. 36).

Aliado a isso, também conforme Villaverde (2016, p. 101), ainda em 2013, o Brasil enfrentou uma série de desafios no âmbito externo, decorrentes, sobretudo:

- a) de uma reorientação econômica da China, que decidiu diminuir seus investimentos externos, interrompendo um período que durou de 2002 a 2012, em que o Brasil se beneficiou dessa atuação expansionista do país oriental, para concentrar maiores esforços no desenvolvimento do mercado interno; e
- b) do fato de o Federal Reserve Bank (FED) ter anunciado que iria diminuir as medidas de estímulo à economia, implementadas por seis anos consecutivos para reduzir os impactos da crise econômica mundial, o que acabou atingindo o fluxo de investimentos aportados nos países emergentes, entre eles, o Brasil.

Portanto, os desafios eram enormes, pois que o cenário externo era bastante desfavorável, e o governo, com as medidas tomadas pela Nova Matriz Econômica, havia aumentado os gastos, combinação que poderia arruinar a saúde das contas públicas no Brasil, com impactos ainda mais devastadores, os quais culminariam com o rebaixamento da nota conferida pelas agências que analisam os riscos para os investidores no mundo afora. Essa combinação de fatores negativos, caso fosse divulgada de maneira ampla pelo governo, às vésperas de uma tentativa de reeleição da então Presidente da República, agravaria ainda mais a insatisfação dos manifestantes, que tomaram as ruas em junho de 2013, o que também poderia comprometer seriamente a recondução da então presidenta Dilma Rousseff ao cargo.

Por conta desses impactos negativos na aprovação e popularidade da então presidenta Dilma Rousseff, ainda segundo Villaverde (2016, p. 102), a equipe econômica decidiu que os problemas nas contas públicas não poderiam ser expostos à sociedade. Com isso, a principal

saída teria sido recorrer à prática contábil que ficou conhecida como “pedalada fiscal”, atrasando o repasse de verbas devidas a Bancos públicos para custeio de programas sociais, medida que, tempos depois, compreendida como irregular, seria apontada para justificar a condenação de Dilma Rousseff pela prática de crime de responsabilidade.

Não podemos, contudo, afirmar que a eclosão do *Impeachment* de Dilma Rousseff resultou unicamente da crise econômica que assolava o Brasil e destruiu milhões de empregos, gerando insatisfação com os rumos tomados pela Nova Matriz Econômica. De fato, e isso é tratado em outro tópico deste trabalho, havia se instaurado uma séria e grave crise política que retirou a governabilidade da então presidenta, em razão da perda de apoio no Congresso Nacional. Prova disso é que, dos Partidos Políticos com representação na Câmara dos Deputados, quando da análise da autorização para instauração do Processo de *Impeachment*, apenas o PT, agremiação partidária da qual fazia parte Dilma Rousseff, o PCdoB, o PDT e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) votaram majoritariamente de forma contrária ao processamento do pedido de afastamento da chefe do executivo federal, sendo que, desses quatro partidos, houve apoio unânime a Dilma Rousseff do PT, PCdoB e PSOL. Até mesmo outros partidos com ideologia mais alinhada à esquerda, como a Rede Sustentabilidade, não deram maioria dos votos de seus Parlamentares à então Presidente do Brasil, sendo que, dos quatro Deputados Federais da Rede, dois foram favoráveis à abertura do Processo de *Impeachment*.

Neste tópico, demos maior enfoque à crise econômica da época e suas origens, pois foi ela decisiva para o aparecimento e a adoção pelo Governo Federal da prática das “pedaladas fiscais”, como cortina de fumaça para encobrir a própria crise, conforme tivemos a oportunidade de deixar estabelecido nas linhas anteriores.

4.2 Pedaladas fiscais enquanto práticas de simulação de equilíbrio financeiro - orçamentário

O primeiro esforço que deve ser empreendido na análise da questão das “pedaladas fiscais”, cuja imputação ao Governo de Dilma Rousseff se constituiu como umas das principais razões determinantes para o acolhimento do pedido de *Impeachment*, é tentar definir em que consiste essa operação contábil, até porque, a partir daí, podemos desenvolver um estudo voltado à sua subsunção, ou não, às regras proibitivas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre que, ao contrário do que podemos pensar, essa denominação não foi utilizada pela primeira vez durante os mandatos de Dilma Rousseff. Segundo informações de Villaverde (2016, p. 105), ela foi criada por servidores públicos que exerciam funções no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), criado em 1987, para descrever manobras realizadas no âmbito da administração pública, com a finalidade de divulgar um resultado fiscal melhor do que a realidade demonstrava. Segundo o autor:

Diante do quadro de extrema falta de recursos que o estado brasileiro estava nos primeiros anos do SIAFI, o governo periodicamente lançava mão de um expediente contábil, principalmente nos meses de dezembro. A operação consistia em lançar a ordem bancária no último dia útil do mês no fim do dia, depois do fechamento dos bancos. As ordens bancárias no SIAFI só eram debitadas no mesmo dia se fossem registradas até as 17h10. A partir do minuto seguinte, 17h11, a saída do dinheiro ocorre somente no primeiro dia útil posterior. O registro da ordem de pagamento, no entanto, ficava no dia certo. Essa operação, também muito comum nas secretarias de fazenda dos Estados e dos Municípios nos anos de 1980 e 1990, permitia aos governos fechar um determinado mês ou ano (se a operação fosse feita no fim de dezembro) com um resultado um pouco melhor do que deveria ser. Essa prática continua a ocorrer nos dias de hoje (VILLAVÉRDE, 2016, p. 105).

Portanto, essa prática de maquiar as contas públicas, retardando pagamentos, vem de anos antes das condutas perpetradas no período em que o Brasil foi governado por Dilma Rousseff, sem que fosse considerada como irregular ou violadora da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos órgãos controladores das contas públicas estatais, como é o caso do TCU, conforme nos mostra a análise de pareceres emitidos por esse órgão em relação a contas de diversos governos que cometeram “pedaladas fiscais”.

Ocorre que, no caso estudado neste trabalho, “pedalada fiscal”, muito embora continuasse a representar estratégias contábeis utilizadas no âmbito da administração pública, passou a descrever outra espécie de situação. Nas palavras de Vidal (2016), foi chamada de “pedalada fiscal” a prática do Tesouro Nacional de atrasar, intencionalmente, o repasse de dinheiro para Bancos públicos e autarquias, a exemplo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

No Governo Dilma, teriam sido identificadas, basicamente, “pedaladas fiscais” no repasse de verbas devidas a três Bancos oficiais federais, quais sejam, Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Isso durante o desenvolvimento de políticas públicas custeadas por recursos federais, mas que eram operacionalizadas por meio dessas instituições financeiras. Para melhor

entendimento da matéria, faz-se mister esclarecer como essas operações, as “pedaladas fiscais”, ocorriam no interior de cada uma dessas entidades da Administração Pública federal indireta⁵⁷.

Em relação à Caixa Econômica Federal, o governo utiliza de sua rede de agências para efetuar o pagamento de diversos benefícios sociais, entre os quais podem ser citados, pela sua relevância, o Bolsa Família, o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial. Esses benefícios, repisemos, são custeados por recursos federais oriundos do Tesouro Nacional, mas são entregues aos beneficiários diretos por meio das agências da CEF. Em verdade, a CEF funciona como mera intermediária contratada pela União para a prestação do serviço.

Pois bem, ao longo do desenvolvimento dessas políticas sociais por parte do Governo Federal, ocorreu de o governo atrasar, por intermédio do Tesouro Nacional, o encaminhamento de fundos para cobertura dos pagamentos aos beneficiários. A Caixa Econômica Federal, então, antecipou esses recursos nas contas que deveriam ser supridas pela União, utilizando, para tanto, dinheiro pertencente ao próprio Banco, como forma de evitar a interrupção dos programas.

Com a utilização de instrumentos de acesso à informação, criados em atendimento à Lei Federal nº 12.527/2011, obtivemos documento emitido pela CEF, após solicitação que lhe fora encaminhada pelo TCU, quando da análise das contas apresentadas por Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato (Ofício nº 0014/2015/DEFAB ANEXO VI fl1/3), de cuja leitura depreendemos que a prática das “pedaladas fiscais” já era uma realidade desde o Governo Itamar Franco (de 02 de outubro de 1992, ainda interino, até 1º de janeiro de 1995). Percebemos, nas planilhas organizadas pela CEF, que, nos meses de fevereiro e outubro de 1994, houve déficit nas contas que deveriam ser alimentadas com recursos públicos federais para pagamento do Seguro-Desemprego. No mês de fevereiro de 1994, o saldo negativo alcançou a marca de R\$ 15.401.683,11 (quinze milhões, quatrocentos e um mil e seiscentos e oitenta e três reais e onze centavos), enquanto, em outubro de 1994, o déficit alcançou a marca de R\$ 21.477.177,87

⁵⁷ O Direito Administrativo divide a Administração Pública em Direta e Indireta. A Administração Pública Direta é formada pelos Entes Federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), todos eles dotados de personalidade jurídica de direito público interno, que desempenham as atribuições estabelecidas no texto constitucional, com base em uma repartição de competência elaborada para que se evite a sobreposição de condutas. Já a Administração Pública Indireta é formada por entidades que possuem personalidade jurídica própria, diversa dos entes federados que as criaram, podendo ser de direito público (autarquias e fundações autárquicas) ou de direito privado (fundações públicas de direito privado, empresas públicas e sociedade de economia mista), recebendo as suas atribuições mediante processo conhecido como descentralização, tendo por finalidade o exercício mais eficaz da função administrativa. Os bancos públicos são exemplos de empresas públicas ou de sociedades de economia mista. No caso daqueles que são referidos neste trabalho –, entre eles, a CEF, que é uma empresa pública, e o BB, uma sociedade de economia mista –, foram criados pela União, com personalidade jurídica de direito privado, recebendo deste ente federado a atribuição de suas funções, compondo, junto com outras entidades, a Administração Pública Federal Indireta.

(vinte e um milhões, quatrocentos e setenta e sete mil, cento e dezessete reais e oitenta e sete centavos).

Portanto, a prática de atrasar o repasse de recursos federais destinados à Caixa Econômica Federal é bastante antiga, remontando a uma época anterior até mesmo à entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ainda no período pré-LRF, podemos destacar o cometimento de “pedaladas fiscais”, nos moldes das que teriam sido praticadas por Dilma Rousseff, também durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, quando ocorreu um déficit, mais precisamente em setembro de 1996, perante a Caixa Econômica Federal, na conta utilizada para custeio do Seguro-Desemprego, no importe de R\$ 3.388.269,14 (três milhões, trezentos e oitenta e oito mil, duzentos e sessenta e nove reais e quatorze centavos).

Voltando à questão das “pedaladas fiscais” que o TCU teria identificado nas contas relativas aos anos do primeiro mandato de Dilma, observamos que teriam ocorrido “pedaladas” em face do Banco do Brasil na execução dos Planos Safras:

Com capital aberto e menos margem para manipulações do Tesouro, o BB e seus balanços trimestrais eram o próximo alvo de investigação. Ao verificar a rubrica de “equalização de juros” devidos pelo tesouro no âmbito da política agrícola do BB, como os empréstimos subsidiados oferecidos pelo banco nos anuais Planos Safras, um passivo bilionário foi encontrado. De repente, a falta de repasse de recursos do Tesouro Nacional a bancos controlados pelo governo parecia ser a regra. Segundo o balanço mais recente do Banco do Brasil naquele momento, referente ao segundo trimestre do ano, o Tesouro havia pendurado uma dívida de R\$ 7,94 bilhões no banco. Em igual período de 2013, a dívida era quase metade – R\$ 4,15 bilhões (VILLAVÉRDE, 2016, p. 144-145).

Para correta compreensão do trecho citado, devemos entender que a dívida de R\$ 7,94 bilhões, a que se refere o autor, foi apurada em relação ao segundo trimestre de 2014. Entretanto, uma informação é bastante importante nesse particular: a menção ao fato de que as “pedaladas fiscais” no âmbito do Banco do Brasil não se iniciaram em 2014, primeiro ano em que as contas de Dilma Rousseff receberam parecer do TCU pela reprovação, mas já haviam sido registradas um ano antes, sem ter havido qualquer reprimenda do TCU em relação à prática dessa manobra contábil, conforme discutiremos mais à frente.

Para desenvolvimento da pesquisa, como dissemos na Introdução, solicitamos, em 11 de março de 2019, ao Banco do Brasil, via e-SIC do Governo Federal, sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão, que nos fossem encaminhadas informações acerca da

existência ou não de atrasos no repasse de equalizações de juros⁵⁸ pelo Tesouro Nacional, abrangendo desde o início do Plano Safra, inclusive com a apresentação de demonstrativos mensais. Em resposta a esse pedido, o Banco do Brasil negou o acesso aos dados solicitados, sob o singelo argumento de que, para atender a nossa solicitação (*in verbis*),

seria necessário demandar ações de busca/pesquisa e digitalização de inúmeros documentos e acionamento de nossa área de tecnologia para criação de bases informativas, o que geraria custos financeiros e elevado consumo de pessoal e de recursos tecnológicos, tornando o pedido desproporcional ou desarrazoado, conforme o previsto nos incisos II e III do Art. 13 do Decreto 7.724/12.

Essa negativa de fornecimento de dados por parte do Banco do Brasil é, para nós, absolutamente injustificável, já que se trata de informação de nítido caráter público, que envolve gastos de recursos federais no desenvolvimento de políticas agrícolas. Inconformados, protocolamos recursos administrativos, porém também não obtivemos êxito com nossas irresignações.

Por fim, no âmbito do BNDES, as “pedaladas fiscais”, que teriam sido praticadas durante o Governo de Dilma, se deram durante a execução do Programa de Sustentação do Investimento (PSI):

Já com o BNDES os principais subsídios oferecidos pelo banco surgiram com o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), criado em 2009 para fazer frente ao estouro da crise econômica mundial. O PSI, que nasceu com missão clara e, portanto, aparentemente temporária, continuou vigorando e sendo sustentado pelo governo durante os quatro anos do primeiro mandato de Dilma. Com os empréstimos do PSI, o BNDES pôde oferecer às grandes empresas, públicas e privadas, financiamentos com taxas de juros inferiores, inclusive, à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que baliza os empréstimos habituais do banco e que também se situava abaixo dos juros de mercado. Essa diferença entre o custo de captação de recursos pelo BB e pelo BNDES, para operacionalização dos programas, e aquilo que eles recebiam de volta dos produtores rurais e grandes empresários, respectivamente, era paga pelo Tesouro Nacional sob o mecanismo das “equalizações de juros”.

No caso do BNDES, o governo se valia de portarias baixadas anualmente pelo Ministério da Fazenda, em que o prazo estipulado para o pagamento do que era devido pelo Tesouro ao banco de fomento por causa das chamadas

⁵⁸ Entende-se por equalização de juros um valor que é destinado dos cofres da União ao Banco público, que concede empréstimos a particulares de forma subsidiada, como forma de recompor esta taxa de juros ao patamar praticado normalmente pelo mercado. Ou seja, o Banco público empresta ao particular por um custo mais baixo do que praticado pelas instituições financeiras privadas, mas a União faz repasses às instituições financeiras oficiais, assumindo a diferença apurada, evitando prejuízos para essas entidades.

“equalizações” era de vinte e quatro meses no total. A primeira portaria com o prazo e as condições de pagamento foi a de número 122, de 10 de abril de 2012, assinada por Guido Mantega. Essa lógica de pagamento permitiria ao Tesouro começar a pagar o que era devido ao BNDES somente dois anos depois, em 2014. Mas mesmo com a portaria, o Tesouro não transferia em dia tudo o que era contabilizado pelo banco como dívida a receber (VILLAVÉRDE, 2016, p. 146-147).

Ainda segundo Villaverde (2016, p. 147), a dívida do Tesouro Nacional para com o BNDES, decorrente da demora do repasse de recursos públicos federais para que se fizesse a “equalização de juros” no âmbito do PSI, atingiu o patamar de R\$ 8,32 bilhões em junho de 2013, passando para R\$ 14,11 bilhões em junho de 2014, o que, mais uma vez, comprova que as “pedaladas fiscais” já ocorriam antes de o TCU opinar pela rejeição das contas de Dilma Rousseff, relativas ao exercício de 2014, precisamente em razão dessa prática é que não foi apontada como uma irregularidade nas contas do exercício anterior (2013).

Da mesma forma que fizemos com o Banco do Brasil, solicitamos, em 11 de março de 2019, via e-SIC do Governo Federal, ao BNDES, informações detalhadas sobre o histórico de atrasos de repasses de recursos públicos federais para “equalização de juros” no âmbito do PSI. A instituição financeira encaminhou planilha, a qual mostra a ocorrência de “pedaladas fiscais”, tais como definidas e reprovadas pelo TCU, desde o 2º semestre de 2009, quando o Presidente da República era Luiz Inácio Lula da Silva.

A partir da análise dos dados fornecidos pela CEF e pelo BNDES e das discussões travadas até aqui, é possível afirmar que as condutas conceituadas como “pedaladas fiscais”, que serviram de principal base para a acusação formulada contra a então Presidente da República Dilma Rousseff, começaram a ser praticadas antes do período em que esta se tornou Chefe do Poder Executivo Federal, remontando ao ano de 1994, quando quem exercia o cargo era Itamar Franco.

No tópico seguinte, discorreremos sobre a prática de “pedaladas fiscais” nos Governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, sempre amparados em dados oficiais fornecidos pela CEF e pelo BNDES.

4.3 Pedaladas fiscais como prática nos governos FHC i e ii; Lula i e ii; Dilma i e ii e Michel Temer

Com a recusa do Banco do Brasil em atender ao nosso pedido de acesso a informações relativas a eventuais “pedaladas fiscais” cometidas perante o Banco, analisamos apenas dados

fornecidos pela Caixa Econômica Federal e pelo BNDES, referentes a atrasos da União (Tesouro Nacional) no repasse de verbas públicas para custeio de diversos benefícios sociais (Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Bolsa Família) e para a “equalização de juros” perante o PSI, respectivamente.

Para que os dados possam ser mais bem visualizados, elaboramos tabelas, uma para cada período de mandato dos Presidentes da República, começando por Fernando Henrique Cardoso. Para aqueles mandatários que ocuparam a Presidência mais de uma vez, utilizamos tabelas distintas, indicando o marco temporal de cada uma delas:

Tabela 1 – Governo Fernando Henrique Cardoso (1º./01/1995 – 31/12/1998)

DEFICIT APURADO (R\$)	MÊS/ANO	ORIGEM DO DEFICIT	FONTE
3.388.269,13	SETEMBRO/1996	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Tabela 2 – Governo Fernando Henrique Cardoso (1º./01/1999 – 31/12/2002)

DEFICIT APURADO (R\$)	MÊS/ANO	ORIGEM DO DEFICIT	FONTE
12.582.854,20	JULHO/2001	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
98.832.748,25	JANEIRO/2002	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
298.703,42	MARÇO/2002	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
171.492.856,74	ABRIL/2002	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
293.879.831,83	JUNHO/2002	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Analisando os dados das Tabelas 1 e 2, identificamos um número bem reduzido de “pedaladas fiscais”, nos oitos anos de governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, o FHC. Notamos que os atrasos se deram apenas no repasse de verbas destinadas ao pagamento de Seguro-Desemprego, política social executada por meio das agências da CEF, porém custeada com verba federal.

A manobra contábil em questão – as “pedaladas” – foi praticada em seis oportunidades (6 meses), tendo a primeira vez ocorrido no segundo semestre do segundo ano do primeiro mandato de FHC, e as outras cinco, nos dois últimos anos do segundo mandato, o que corresponde a apenas 6,25% de todo o período compreendido nas duas gestões de Fernando Henrique, considerando que ele ocupou a Presidência da República por oito anos (96 meses).

Não temos como afirmar se também houve a prática de “pedaladas fiscais” perante o Banco do Brasil, ou seja, relativamente a benefícios de programas sociais executados por meio dessa instituição financeira, pois que, como dissemos, recusou-se ela a nos fornecer dados a

respeito, o que também prejudicou a realização da mesma análise em relação às administrações dos Presidentes da República que sucederam a Fernando Henrique.

Nas Tabelas 3 e 4, apresentamos dados relacionados aos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva:

Tabela 3 – Governo Luiz Inácio Lula da Silva (1º./01/2003 – 31/12/2006)

DEFICIT APURADO (R\$)	MÊS/ANO	ORIGEM DO DEFICIT	FONTE
236.418.128,33	SETEMBRO/2003	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
145.108.615,80	SETEMBRO/2003	ABONO SALARIAL	CAIXA
10.582.143,54	OUTUBRO/2003	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
98.593.410,35	NOVEMBRO/2003	ABONO SALARIAL	CAIXA
13.969.215,39	NOVEMBRO/2003	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
160.388.160,42	AGOSTO/2004	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
81.424.989,76	AGOSTO/2004	ABONO SALARIAL	CAIXA
2.719.388,01	SETEMBRO/2004	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
72.999.963,66	OUTUBRO/2004	ABONO SALARIAL	CAIXA
264.463.749,50	NOVEMBRO/2004	ABONO SALARIAL	CAIXA
2.833.443,21	ABRIL/2005	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
39.337.998,81	ABRIL/2005	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
10.413.810,90	MAIO/2005	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
8.403.686,81	OUTUBRO/2005	ABONO SALARIAL	CAIXA
11.737.431,47	NOVEMBRO/2005	ABONO SALARIAL	CAIXA
2.016.667,78	DEZEMBRO/2005	ABONO SALARIAL	CAIXA
9.831.106,27	JULHO/2006	ABONO SALARIAL	CAIXA
312.002.588,01	NOVEMBRO/2006	ABONO SALARIAL	CAIXA

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Tabela 4 – Governo Luiz Inácio Lula da Silva (1º./01/2007 – 31/12/2010)

DEFICIT APURADO (R\$)	MÊS/ANO	ORIGEM DO DEFICIT	FONTE
340.160,79	ABRIL/2007	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
1.712.636,64	JUNHO/2009	ABONO SALARIAL	CAIXA
24.370.196,95	SETEMBRO/2009	ABONO SALARIAL	CAIXA
61.100.372,42	NOVEMBRO/2009	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
11.755.464,59	NOVEMBRO/2009	ABONO SALARIAL	CAIXA
8.612.334,97	JUNHO/2010	ABONO SALARIAL	CAIXA
107.319,63	AGOSTO/2010	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
25.488.514,51	SETEMBRO/2010	ABONO SALARIAL	CAIXA
104.998.492,78	DEZEMBRO/2010	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nos dois Governos de Lula, o número de atrasos (“pedaladas”) experimentou um grande incremento, quando comparado aos governos anteriores, geridos por Fernando Henrique Cardoso, passando de 06 para 28 o número de atrasos no repasse de verbas federais devidas à CEF – 18 atrasos verificados no primeiro, e 10, no segundo mandato. Sendo assim, percebemos que, com Lula, as “pedaladas fiscais” passaram a ser mais constantes.

Considerando que Lula se manteve no cargo de Presidente da República também por oito anos (96 meses) anos, a exemplo do que ocorrera com Fernando Henrique Cardoso, temos que houve atrasos em 29,16% dos meses de duração de seus mandatos, o que nos permite concluir que, comparado ao antecessor, houve aumento superior a 400% no número de “pedaladas fiscais”⁵⁹, no que se refere exclusivamente aos atrasos perante a CEF.

Também pudemos constatar que, diferentemente do que observamos no governo anterior, quando Fernando Henrique Cardoso era o Presidente, nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, os atrasos não se restringiram ao Programa do Seguro-Desemprego; passaram a abranger também os Programas Bolsa Família⁶⁰ e Abono Salarial, o que revela, igualmente, ampliação da utilização dessa prática contábil para outras atividades desenvolvidas pela União – na verdade, na execução (pagamento) de outros benefícios sociais geridos por Bancos públicos.

A seguir, apresentamos dados relacionados aos governos de Dilma Rousseff:

Tabela 5 – Governo Dilma Rousseff (1º./01/2011 – 31/12/2014)

(continua)			
DEFICIT APURADO (R\$)	MÊS/ANO	ORIGEM DO DEFICIT	FONTE
520.101.062,81	NOVEMBRO/2011	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
88.394.713,19	FEVEREIRO/2012	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
65.681.643,34	MAIO/2012	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
16.769.077,28	JULHO/2012	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
135.050.743,05	JULHO/2012	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
12.819.178,45	AGOSTO/2012	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
8.849.434,95	SETEMBRO/2012	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
(conclusão)			
DEFICIT APURADO (R\$)	MÊS/ANO	ORIGEM DO DEFICIT	FONTE
182.967.467,57	SETEMBRO/2012	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
18.318.870,25	OUTUBRO/2012	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
338.752.038,35	NOVEMBRO/2012	ABONO SALARIAL	CAIXA
496.993.393,51	DEZEMBRO/2012	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
4.668.568,96	MAIO/2013	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
17.806.510,13	MAIO/2013	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA

⁵⁹ Chegamos a esse número dividindo o total de “pedaladas fiscais” perante a CEF com Luiz Inácio Lula da Silva (28) pelo número de atrasos verificados durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (6).

⁶⁰ Vale fazer uma breve consideração acerca do Bolsa Família. Trata-se de programa criado pela Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, ou seja, após o encerramento dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, já, portanto, no governo Lula, tendo como finalidade a unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal, especialmente o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação), Programa Auxílio Gás e do Cadastro Único do Governo Federal. Entretanto, não nos é autorizado concluir que este aspecto possa ser relacionado ao aumento do número de “pedaladas” com Lula, visto que existiam esses outros programas de transferência de renda do Governo Federal, que foram unificados por meio da instituição do Bolsa Família, em 2004. Além disso, o pagamento do Abono do PIS também ocorreu nos governos de FHC, mas os atrasos no repasse dos valores correspondentes se verificaram tão somente durante o mandato do Presidente petista.

207.138.416,61	JULHO/2013	ABONO SALARIAL	CAIXA
576.255.786,36	AGOSTO/2013	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
1.497.068.136,31	AGOSTO/2013	ABONO SALARIAL	CAIXA
1.519.616.679,71	SETEMBRO/2013	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
89.503.233,87	SETEMBRO/2013	ABONO SALARIAL	CAIXA
1.289.782.970,92	OUTUBRO/2013	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
1.583.630.833,66	OUTUBRO/2013	ABONO SALARIAL	CAIXA
1.199.183,78	OUTUBRO/2013	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
653.887.506,38	NOVEMBRO/2013	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
351.716.840,76	NOVEMBRO/2013	ABONO SALARIAL	CAIXA
226.459.371,20	NOVEMBRO/2013	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
1.872.227.712,14	DEZEMBRO/2013	SEGURO DESEMPREGO	CAIXA
620.019.346,78	DEZEMBRO/2013	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
460.681.312,20	DEZEMBRO/2013	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
36.250.580,34	JANEIRO/2014	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
1.373.523.982,99	FEVEREIRO/2014	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
19.559.203,35	FEVEREIRO/2014	ABONO SALARIAL	CAIXA
773.711.666,20	FEVEREIRO/2014	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
1.427.389.597,75	MARÇO/2014	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
13.315.673,04	MARÇO/2014	ABONO SALARIAL	CAIXA
203.909.568,16	MARÇO/2014	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
1.644.065.955,52	ABRIL/2014	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
227.528.796,39	ABRIL/2014	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
2.591.185.834,75	MAIO/2014	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
1.000.977.160,39	MAIO/2014	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
1.823.180.468,16	JUNHO/2014	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
82.329.648,59	JUNHO/2014	ABONO SALARIAL	CAIXA
1.782.220.351,39	JUNHO/2014	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
2.667.230.891,65	JULHO/2014	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
900.226.753,56	JULHO/2014	ABONO SALARIAL	CAIXA
2.018.357.317,39	JULHO/2014	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
938.575.623,80	AGOSTO/2014	ABONO SALARIAL	CAIXA
711.025.490,45	AGOSTO/2014	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
311.054.424,74	SETEMBRO/2014	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
443.321.234,10	SETEMBRO/2014	ABONO SALARIAL	CAIXA
286.935.708,95	SETEMBRO/2014	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Tabela 6 – Governo Dilma Rousseff (1º./01/2015 – 12/05/2016)

DEFICIT APURADO (R\$)	MÊS/ANO	ORIGEM DO DEFICIT	FONTE
44.541.050,31	MARÇO/2015	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
174.054.798,85	FEVEREIRO/2016	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
387.239.647,61	MARÇO/2016	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Os dados descritos nas Tabelas 5 e 6, referentes ao Governo Dilma Rousseff, mostram que houve incremento no número de “pedaladas fiscais” praticadas pela União, quando se coteja com os dados alusivos aos governos dos dois Presidentes anteriores (FHC e Lula). Enquanto com Fernando Henrique Cardoso, em 96 meses de governo, ocorreram seis atrasos de repasse

de verbas federais destinadas à CEF, número que se eleva para 28 atrasos no Governo de Lula, também com dois mandatos presidenciais completos (96 meses), os dados apurados em relação às gestões de Dilma apontam para a ocorrência de 52 atrasos no repasse de recursos federais devidos à CEF, em função da execução dos Programas Seguro-Desemprego, Abono Salarial do PIS e Bolsa Família – 49 atrasos no primeiro mandato, que durou 48 meses, e 3, no segundo, que teve a curta duração de 16 meses e 12 dias.

Chama também a atenção o fato de que o número de “pedaladas fiscais”, mesmo quando fazemos uma análise comparativa proporcional ao número de meses de duração de cada mandato, diminuiu drasticamente no segundo Governo de Dilma⁶¹. Tal fato se justifica porque, em 07 de outubro de 2015, o pleno do TCU, à unanimidade, opinou pela rejeição das contas presidenciais referentes ao exercício de 2014, condenando essas práticas contábeis, por, supostamente, serem proibidas pela LRF, na medida em que seriam equivalentes à tomada de empréstimo pela União junto a Bancos por ela controlados, o que violaria o art. 36, da LRF.

Com esse parecer do TCU, houve um movimento no Governo Federal para que os atrasos fossem diminuídos ao máximo, como uma tentativa, que, depois, mostrou-se frustrada, de evitar o *Impeachment* da então Presidente da República. Entretanto, salientamos que, mesmo após a decisão do TCU de considerar ilegais as “pedaladas fiscais”, ocorreram ainda dois atrasos registrados pela CEF, nos meses de fevereiro e março de 2016, referentes à execução do Programa Seguro-Desemprego.

Esses números confirmam que o considerável aumento das “pedaladas fiscais” coincide com o agravamento da crise econômica observada durante o Governo Dilma Rousseff, conforme discutimos no tópico 4.1 deste capítulo.

Na Tabela 7, os dados apresentados se referem ao Governo de Michel Temer, que assumiu a Presidência da República, após Dilma ser afastada provisoriamente do cargo (por 180 dias), em 12 de maio de 2016, quando da abertura do Processo de *Impeachment* pelo Senado Federal, depois de a Câmara dos Deputados ter conferido a necessária autorização para tanto, para averiguação do cometimento de crime de responsabilidade, permanecendo Temer no cargo depois de Dilma ser condenada:

⁶¹ No primeiro mandato, com duração de 48 meses, a CEF registrou 49 atrasos nos repasses de verbas públicas, ou seja, chega-se a mais de uma pedalada por mês de governo; enquanto, no segundo mandato, que durou 16 meses e 12 dias, foram registrados apenas três atrasos no repasse de verba para a CEF, o que dá uma proporção de, aproximadamente, 0,18 pedaladas por mês, indicando uma redução na ordem de 1.600%.

Tabela 7 – Governo Michel Temer (12/05/2016 – 1º./01/2019)

DEFICIT APURADO (R\$)	MÊS/ANO	ORIGEM DO DEFICIT	FONTE
7.692.774,75	OUTUBRO/2016	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
31.087.387,46	JANEIRO/2017	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
37.355.375,53	FEVEREIRO/2017	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
37.832.608,96	MARÇO/2017	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
37.829.777,96	ABRIL/2017	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
37.829.777,96	MAIO/2017	SEGURO-DESEMPREGO	CAIXA
32.721.452,71	JULHO/2017	BOLSA FAMÍLIA	CAIXA
565.097,00	JANEIRO/2018	SEGURO-DESEMPREGO DOMÉSTICO	CAIXA

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No mês de maio de 2016, em que se dá o afastamento provisório de Dilma do cargo de Presidente da República e, conseqüentemente, a assunção de Temer ao cargo, observamos a ocorrência de uma “pedalada fiscal”, relativa ao atraso da União no repasse à Caixa Econômica Federal de recursos para pagamento de Seguro-Desemprego, tendo este déficit atingido o patamar de R\$ 221.920.110,90 (duzentos e vinte e um milhões, novecentos e vinte mil, cento e dez reais e noventa centavos). Como tal manobra fiscal foi realizada no mês de transição do cargo de Presidente da República, não a atribuímos nem a Dilma, nem a Temer.

Analisando os dados fornecidos pela CEF, notadamente os organizados na Tabela 7, identificamos a ocorrência de atrasos também no Governo de Temer, em número de oito “pedaladas fiscais”, na execução dos Programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Seguro-Desemprego Doméstico.

Esses atrasos ocorreram depois de o TCU ter se manifestado, quando da análise das contas de Dilma Rousseff referentes aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, pela ilegalidade das “pedaladas fiscais”, as quais, entretanto, continuaram a ocorrer, muito embora em proporções muito menores do que aquelas verificadas no governo anterior (de Dilma).

Em relação aos atrasos no repasse de verbas para a “equalização de juros” do PSI junto ao BNDES, também condenados pelo TCU, quando da análise das contas presidenciais relativas ao ano de 2014, o BNDES informou, em atenção a nosso pedido de acesso a informações, que esses atrasos vinham ocorrendo desde o 2º semestre de 2009, tendo o valor devido pelo Tesouro Nacional, apurado em 31/12/2009, sido repassado apenas em 15/06/2011.

Ou seja, as “pedaladas fiscais” praticadas perante o BNDES começaram com Lula, em 2009, continuaram com Dilma Rousseff, momento no qual, de fato, houve aumento nos valores em atraso, mais uma vez justificado pela crise econômica que se agravou no Governo de Dilma, conforme discutimos no item 4.1 deste capítulo.

A sistemática de atrasos se repete por todos os semestres posteriores, somente se regularizando no 2º semestre de 2015 (durante o segundo mandato da então Presidente Dilma Rousseff) – após, portanto, a emissão do parecer do TCU, no qual o órgão se posicionava pela ilegalidade das “pedaladas fiscais” cometidas por Dilma. Desde então, os pagamentos devidos ao BNDES passaram a ser feitos em menos de um mês após a apuração dos débitos correspondentes.

Para melhor visualização dos dados relativos aos atrasos ocorridos no repasse de verbas federais para custeio do PSI, no período de dezembro de 2009 a junho de 2015, abrangendo os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, portanto, apresentamos a Tabela 8, que nos foi fornecida pelo próprio BNDES:

Tabela 8 – Atrasos na “Equalização de Juros” no âmbito do PSI/BNDES

Data de Apuração do Débito/Valor	Datas de Pagamentos dos Débitos/Valor
31/12/2009 – R\$ 210.118.207,27	15/06/2011 - 228.975.933,38
30/06/2010 – R\$ 759.171.056,94	30/06/2011 – R\$ 200.000.000,00
	31/01/2012 – R\$ 237.386.964,00
	30/04/2012 - R\$ 405.783.374,16
31/12/2010 – R\$ 1.586.373.293,07	30/04/2012 – R\$ 102.235.343,11
	28/04/2015 – R\$ 1.948.057.751,72
30/06/2011 – R\$ 2.001.066.216,01	17/06/2015 – R\$ 2.560.661.680,85
31/12/2011 – R\$ 2.103.175.046,09	24/07/2015 – R\$ 1.003.540.496,88
	30/07/2015 – R\$ 1.624.915.383,57
30/06/2012 – R\$ 1.949.155.013,63	22/12/2015 – R\$ 2.427.314.916,95
31/12/2012 – R\$ 1.776.800.076,67	22/12/2015 – R\$ 2.142.199.061,83
30/06/2013 – R\$ 2.192.872.349,23	22/12/2015 – R\$ 2.569.764.747,02
31/12/2013 – R\$ 2.919.494.919,52	05/09/2014 – R\$ 41.958,49
	28/12/2015 – R\$ 3.330.582.202,48
30/06/2014 – R\$ 3.454.421.434,65	05/09/2014 – R\$ 527.300,72
	28/12/2015 – R\$ 3.827.660.351,89
31/12/2014 – R\$ 3.668.174.535,10	15/01/2015 – R\$ 769.828,15
	28/12/2015 – R\$ 3.953.306.670,89
30/06/2015 – R\$ 4.369.330.748,37	23/07/2015 – R\$ 722.027,24
	28/12/2015 – R\$ 4.561.110.655,93

Fonte: BNDES.

De acordo com Machado e Roitman (2015),

O BNDES PSI é um programa criado pelo Governo Federal, em vigência desde 2009, que provê recursos financeiros para o financiamento da compra de máquinas e equipamentos produzidos no país. O BNDES é o responsável pela execução do programa, que opera principalmente na modalidade indireta e automática, por meio dos produtos BNDES Finame. Nessa modalidade, o BNDES atua como repassador de recursos para as instituições financeiras credenciadas, que recebem os pedidos de financiamento do programa e são as

responsáveis pelo risco de crédito das operações (MACHADO; ROITMAN, 2015, p. 94-95).

Mais à frente, no mesmo artigo, os autores informam que o PSI foi lançado em julho de 2009, com dotação orçamentária inicial de R\$ 40,1 bilhões, com o objetivo de estimular a aquisição de bens de capitais nacionais, dentro do contexto de crise vivenciado no momento histórico de seu lançamento, visando, assim, a contribuir para que houvesse uma recuperação nos investimentos da economia (MACHADO; ROITMAN, 2015, p. 96).

Cotejando as informações trazidas por Machado e Roitman (2015) com os dados da Tabela 8, chegamos à conclusão de que os atrasos na equalização de juros do PSI começaram a ocorrer ainda no primeiro ano de execução do programa, iniciando-se, mais precisamente, no mês de dezembro de 2009, quando quem ocupava a Presidência da República era Luiz Inácio Lula da Silva. Percebemos aumentos, ano após ano, nos valores desses atrasos, somente havendo regularização quanto à tempestividade da equalização de juros no 2º semestre de 2015, como observamos, quando a Presidência da República já era ocupada por Dilma Rousseff, provavelmente em razão do opinativo do TCU de considerar como ilegais as “pedaladas fiscais”.

Ocorre que, assim como agiu em relação aos atrasos ocorridos no âmbito de programas sociais executados por meio da CEF, o TCU, até a análise das contas presidenciais referentes aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, quando mudou seu entendimento acerca da legalidade das “pedaladas fiscais”, também não havia apontado qualquer irregularidade nos atrasos verificados na equalização dos juros do PSI ante o BNDES.

De todo modo, os dados das oito tabelas analisadas neste tópico mostram que as conhecidas “pedaladas fiscais” são anteriores aos mandatos da ex-Presidente Dilma Rousseff, tendo sido praticadas por todos os que ocuparam o cargo de Chefe do Poder Executivo Federal, desde Itamar Franco até Michel Temer. O período pesquisado foi até o mês de junho de 2018, razão pela qual não podemos afirmar se essa manobra contábil permaneceu sendo posta em prática até o final do Governo Temer (que se findou em 31/12/2018), tampouco temos condições de atestar se o seu sucessor, Jair Bolsonaro, também tem praticado “pedaladas fiscais”.

No próximo tópico, discutiremos o tratamento dado ao tema das “pedaladas fiscais” no âmbito do TCU, notadamente quanto à legalidade dessas práticas em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, nas oportunidades em que a Corte analisou as contas presenciais, no período que vai dos Governos de Fernando Henrique Cardoso ao Governo de Michel Temer.

4.4 Atuação do TCU quanto às pedaladas fiscais realizadas nos governos FHC i e ii, Lula i e ii, Dilma i e ii e Michel Temer

Conforme vimos em tópico anterior, amparado na literatura jurídica especializada, o órgão encarregado de analisar, previamente, as contas do Presidente da República, a fim de auxiliar o Congresso Nacional no julgamento, é o Tribunal de Contas da União, que, sobre elas, emite parecer técnico, atestando, ou não, sua compatibilidade com a ordem legal vigente, ou seja, a regularidade e legalidade.

Entre os diversos instrumentos normativos utilizados na realização das análises, o TCU observa o atendimento às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi elaborada para regulamentar o art. 165, § 9º, da Constituição Federal de 1988, o qual determina o estabelecimento, por meio de lei complementar, de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, entre outras questões.

A LRF tem, portanto, sua criação amparada no Texto Magno de 1988, servindo de importante instrumento para evitar a prática de atos incompatíveis com o interesse público e com a boa gestão dos recursos estatais.

Logo, a atribuição constitucional do TCU de analisar previamente as contas do Presidente da República, antes mesmo do julgamento político pelo Congresso Nacional, deve ser realizada com todo o rigor técnico necessário, evitando possíveis contaminações políticas por parte de seus servidores e membros. A intenção do legislador constituinte foi a de que a apreciação política das contas do Presidente da República, feita no âmbito do Poder Legislativo Federal, fosse antecedida de uma análise técnica e imparcial, justamente para evitar o cometimento de abusos por parte dos Parlamentares, em estrita harmonia com o Sistema de Freios e Contrapesos, corolário da Teoria da Separação dos Poderes.

Neste tópico, discutiremos como o TCU atuou na análise das contas de alguns Presidentes da República, de Itamar Franco a Michel Temer, sempre destacando que há uma limitação temporal do *corpus* analisado, tendo sido colhidos e analisados dados referentes ao período que se estende de 1º de janeiro de 2005, quando se inicia o primeiro Governo de Fernando Henrique, a junho de 2018, meados do último ano do Governo de Temer.

Não pudemos verificar o tratamento conferido às contas do ex-Presidente Itamar Franco, tendo em vista que, como explicado na Introdução, nos termos de correspondência eletrônica que nos foi encaminhada pelo TCU, somente estão disponíveis eletronicamente os Relatórios das Contas de Governo da República do exercício de 1995 em diante, ou seja, de período

posterior à ocorrência dos primeiros atrasos identificados e apontados no tópico anterior, ocorridos no ano de 1994. Em adendo, na mesma correspondência eletrônica, o Tribunal de Contas da União ainda informou que não existe a possibilidade de fornecimento de cópias das análises de contas da Presidência da República anteriores a 1995, por não possuir mais exemplares físicos para distribuição. Os únicos exemplares existentes, complementa, só podem ser consultados na Biblioteca do TCU em Brasília, situação que inviabilizou o nosso contato com a documentação. Entretanto, constatamos, de forma indireta, no sítio da Câmara dos Deputados, que o TCU não opinou pela rejeição de conta alguma do Presidente Itamar, o que nos permitiu colocar dados do seu governo na tabela seguinte.

De outro lado, tivemos amplo acesso às análises realizadas pelo Tribunal de Contas da União a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso, o que nos permitiu conhecer o tratamento conferido pelos Ministros da Corte à questão das “pedaladas fiscais”. Para tanto, montamos um quadro comparativo, identificando o ano em que as “pedaladas” ocorreram, o valor total das “pedaladas” em cada ano, o Presidente que exercia o cargo à época e, por fim, o teor do parecer opinativo emitido pelo TCU em relação à regularidade das contas:

Tabela 9 – O TCU e as “Pedaladas Fiscais”

(continua)

ANO	VALOR DAS PEDALADAS FISCAIS EM REAIS	PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM EXERCÍCIO	OPINATIVO DO TCU EM RELAÇÃO ÀS CONTAS
1994	36.878.860,98	ITAMAR FRANCO	PELA APROVAÇÃO
1996	3.388.269,13	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	PELA APROVAÇÃO
2001 ⁶²	12.582.854,20	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2002	564.504.140,24	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
(conclusão)			
ANO	VALOR DAS PEDALADAS FISCAIS EM REAIS	PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM EXERCÍCIO	OPINATIVO DO TCU EM RELAÇÃO ÀS CONTAS
2003	504.671.513,41	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2004	581.996.251,35	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS

⁶² Com base nos dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, não houve “pedaladas fiscais” entre os anos de 1997 e 2000. Esse fenômeno só veio a se repetir em 2001.

⁶³ A partir do ano de 2001, já estava em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe ente público de contrair empréstimos perante instituição financeira estatal por ele controlada. No caso, a União frente aos bancos públicos federais.

2005	74.743.038,98	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2006	321.833.694,28	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2007	340.160,79	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2009	98.938.670,60	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2010	139.206.661,89	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2011	520.101.062,81	DILMA ROUSSEFF	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2012	1.364.596.559,94	DILMA ROUSSEFF	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2013	10.971.662.409,77	DILMA ROUSSEFF	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2014	21.274.875.949,66	DILMA ROUSSEFF	PELA REJEIÇÃO
2015	44.541.050,31	DILMA ROUSSEFF	PELA REJEIÇÃO
2016	790.907.332,11	DILMA ROUSSEFF/MICHEL TEMER	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2017	214.656.380,58	MICHEL TEMER	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS
2018 (ATÉ JUNHO)	565.097,00	MICHEL TEMER	PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS

Fonte: Caixa Econômica Federal e TCU.

Como precisamos, os dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal referem-se a atrasos no repasse de recursos federais destinados ao Banco para pagamento de benefícios sociais, tais como Seguro-Desemprego, Bolsa Família e Abono Salarial.

Nos números apresentados na Tabela 9, relativos às “pedaladas fiscais” identificadas no período, não estão computados valores relacionados a atrasos no repasse de verbas públicas ao BNDES para a equalização de juros devidos no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que foi criado apenas em 2009, no Governo Lula.

Como tivemos a oportunidade de analisar em tópicos anteriores deste mesmo capítulo, com base em documentos oficiais fornecidos pelo BNDES, também ocorreram atrasos na “equalização de juros” devidos no âmbito do PSI, que começaram no 2º semestre de 2009. Essa prática se repetiu nos semestres seguintes, somente sendo regularizados os repasses dos recursos a partir do 2º semestre de 2015, quando, repisemos, já havia sido emitido, pelo TCU, parecer pela reprovação das contas da ex-Presidente da República Dilma Rousseff, relativas ao exercício financeiro de 2014. Mesmo os valores dessas pedaladas praticadas no âmbito do PSI, posteriormente à criação do programa, não foram contabilizados na Tabela 9.

Também não tivemos como acrescer, aos dados apresentados na Tabela 9 referentes às “pedaladas fiscais” praticadas em cada período considerado, informações relativas aos atrasos verificados na “equalização de juros” no âmbito dos Planos Safras, executados por meio do Banco do Brasil, tendo em vista as mencionadas sucessivas negativas desta instituição financeira em fornecer as informações solicitadas.

Os dados apresentados na Tabela 9 mostram que atrasos nos repasses de verbas federais destinadas à CEF para custeio de programas sociais vinham ocorrendo desde o Governo de Itamar Franco, especificamente a partir de 1994. Tais práticas contábeis continuaram a acontecer em governos posteriores, abrangendo os exercícios financeiros de 1994, 1996, 2001 a 2007, 2009 a 2018. No período considerado e analisado neste trabalho, que vai de 1994 a junho de 2018, só não foram verificadas “pedaladas fiscais” nos anos de 1995, 1997, 1998, 1999 e 2000, nos Governos de Fernando Henrique Cardoso, e de 2008, no Governo de Lula, o que demonstra que essa prática era muito recorrente e foi utilizada por todos aqueles que estiveram no exercício da função de Presidente da República.

Dilma Rousseff, de fato, foi a Presidente da República que mais “pedalou” em termos numéricos, tendo os atrasos no repasse de verbas destinada à CEF atingido os maiores patamares em seus governos, chegando ao ápice em 2014, quando o volume total de atrasos perante à CEF somou a quantia de R\$ 21.274.875.949,66 (vinte e um bilhões, duzentos e setenta e quatro milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, novecentos e quarenta reais e sessenta e seis centavos), o que, mais uma vez, confirma a relação existente entre a crise financeira que se instaurou no país, durante o Governo Dilma, e o aumento no número de “pedaladas fiscais”.

No ano anterior, 2013, as pedaladas identificadas somaram a quantia de R\$ 10.971.662.409,77 (dez bilhões, novecentos e setenta e um milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e nove reais e setenta e sete centavos). Até então, o exercício financeiro de 2013 representava aquele no qual as “pedaladas fiscais” haviam alcançado maior valor, até ser superado pelo exercício de 2014.

Já no exercício financeiro de 2015, houve uma retração considerável na soma total dos valores das “pedaladas fiscais” (R\$ 44.541.050,31⁶⁴), tendo sido, nesse ano, que o TCU emitiu, pela primeira vez, parecer pela rejeição das contas presidenciais, argumentando como um de seus principais fundamentos os atrasos observados no repasse de verbas federais devidas à CEF para custeios de programas sociais.

⁶⁴ A redução, comparando 2014 a 2015, foi de 99,79% (noventa e nove vírgula setenta e nove por cento).

Ocorre que, mesmo depois de o TCU ter mudado o entendimento acerca da legalidade das “pedaladas fiscais”, passando a considerá-las como ofensivas à regra insculpida no art. 36, da Lei de Responsabilidade Fiscal, elas continuaram a ser observadas nos exercícios financeiros de 2016 (R\$ 790.907.332,11) e 2017 (R\$ 214.656.380,58), quando quem ocupava a Presidência da República era Michel Temer, e de janeiro a junho de 2018 (R\$ 565.097,00). Ou seja, houve impacto efetivo da decisão do TCU, com redução dos atrasos nos repasses dos fundos destinados à CEF, somente no exercício financeiro de 2015, visto que, em 2016, observa-se, conforme a Tabela 9, um crescimento no volume das “pedaladas”, em 17,75 vezes, aproximadamente.

Conquanto essa continuidade na prática das “pedaladas fiscais”, o TCU considerou como ilegais apenas os atrasos do Governo Federal no repasse de verbas destinadas a Bancos públicos para custeio de programas sociais, nas análises das contas presidenciais relativas aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, opinando pela rejeição das contas desses dois períodos, quando quem ocupava o cargo de Presidente da República era Dilma Rousseff. Nos demais anos, quer os anteriores a 2014 e 2015, quer nos anos seguintes, essa prática contábil, não obstante tenha ocorrido, não foi considerada nas análises dos Ministros do TCU como motivo para a rejeição das contas, o que nos permite inferir que foi considerada legal.

Da mesma forma que as tabelas analisadas no tópico anterior, os dados contidos na Tabela 9 mostram, assim, que as chamadas “pedaladas fiscais” somente motivaram a emissão de parecer pela reprovação das contas da Presidência da República a partir do segundo mandato da ex-Presidente Dilma Rousseff, mais especificamente a partir da análise das contas relativas aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, visto que, nas análises das contas anteriores, o TCU não apontou qualquer irregularidade nos atrasos de repasses de recursos aos Bancos públicos, o que não era visto como problema, isto é, como “pedalada fiscal”, ou compreendido como a espécie de empréstimo que é vedada pelo art. 36, da LRF. Ademais, mesmo ocorrendo novos atrasos no repasse de recursos devidos a Bancos públicos, nos exercícios financeiros de 2016 e 2017, quando era Presidente Michel Temer, o Órgão de Contas Federal não opinou pela rejeição das contas da Presidência da República.

Para buscar entender essa postura do TCU que, *a priori*, pode ser considerada como contraditória, tendo em vista os diferentes tratamentos que foram conferidos pela Corte à questão das “pedaladas fiscais”, isto é, à questão dos atrasos nos repasses de verbas a Bancos públicos, destinadas ao custeio de programas sociais, questionamo-la junto ao próprio Tribunal de Contas da União, fazendo uso dos instrumentos postos à nossa disposição pela Lei de Acesso à Informação. Foi-nos enviada a seguinte resposta:

A realização de operações de crédito irregulares pela União foi constatada no âmbito do TC 021.643/2014-8, sendo um dos fatores considerados no parecer prévio que propôs a rejeição das Contas da Presidente da República referentes a 2014.

Posteriormente, no âmbito do TC 027.944/2017-4 (Solicitação do Congresso Nacional – SCN), solicitaram-se informações atualizadas para avaliar a permanência ou não dos atrasos sistemáticos, pelos Ministérios, de repasse de recursos do Tesouro Nacional para a Caixa efetuar os pagamentos de despesas da União (notadamente, relativas a Bolsa – Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial).

Foi, então, realizada diligência para analisar os demonstrativos da movimentação de recursos das contas de suprimento desses programas, para verificar a ocorrência de saldos negativos, o que poderia revelar eventual reiteração da prática irregular, nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Após análise documental, verificou-se, em relação à movimentação de recursos das contas dos referidos programas sociais da Caixa, que as respectivas contas estavam sendo supridas diariamente, não havendo saldo negativo que caracterizasse a prática vedada verificada no âmbito do TC 021.643/2014-8. Nesse sentido, foi emitido o Acórdão nº 596/2018 – TCU – Plenário, informando os fatos e as conclusões da verificação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Entretanto, à vista dos documentos fornecidos pela CEF, cujos dados foram sistematizados na Tabela 9, e pelo BNDES, a conclusão que nos foi apresentada pelo TCU não se coaduna com a realidade dos fatos que se pode construir com os dados extraídos desses documentos, o que indica uma mudança repentina e abrupta de entendimento do órgão de contas federal no que tange à legalidade (ou a falta dela) e aos efeitos gerados pela prática das “pedaladas fiscais”. Na análise das contas da ex-Presidente Dilma Rousseff relativas aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, concluiu o TCU, como vimos, pela existência de violação à proibição expressa na LRF (a de que ente federativo, inclusive a União, não pode contrair empréstimos junto aos Bancos públicos por ele controlados), o que acabou produzindo o fundamento jurídico para o *Impeachment* de Dilma, que foi condenada pelo Senado Federal pela prática de crime de responsabilidade. Entretanto, o TCU, analisando as contas presidenciais referentes aos exercícios de 2016 e 2017, não identifica a existência de “pedaladas fiscais”, a despeito de continuarem a ocorrer atrasos no repasse de recursos públicos devidos à Caixa Econômica Federal, como mostram os dados por ela fornecidos.

No caso, considerando a atuação do TCU, podemos dizer que há um duplo equívoco ou problema do ponto de vista técnico: a) primeiro, a Corte acabou, ao que parece, por assumir,

em suas análises, uma postura política, o que não lhe é permitido pelo Texto Constitucional, tendo em vista a sua feição e natureza eminentemente técnicas, que determinam que o órgão deva se ocupar tão somente de aspectos legais e contábeis das questões que lhes são submetidas; e b) segundo, ao sustentar um *distinguish* entre a situação das “pedaladas” verificadas no Governo Dilma e as praticadas em governos anteriores, como tentaram os seus Ministros fazer crer que existia na fundamentação apresentada para a decisão tomada em relação às contas de Dilma, quando a hipótese era de verdadeiro *overruling* (mudança de entendimento diante de uma mesma situação), como discutido no próximo tópico, o TCU acabou por não empregar mecanismos de julgamento que se aplicariam ao caso (ou seja, deixou de observar as corretas técnicas de julgamento dos fatos postos à sua apreciação).

4.5 Mudança de entendimento (*overruling*) do TCU quanto à questão das pedaladas fiscais: de irrelevante jurídico a crime de responsabilidade – deslizamento de sentido

Como mostra a Tabela 9, analisada no tópico anterior, em relação aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, o TCU enquadrou os atrasos do Governo Federal nos repasses de verbas para pagamentos pelos Bancos públicos de benefícios de programas sociais como ato ilegal, à vista do disposto na LRF, especificamente no art. 36, que proíbe que entes públicos controladores de instituições financeiras contraiam empréstimos juntos às instituições controladas.

De acordo com o novo entendimento adotado pelo TCU, o fato de a ex-Presidente Dilma Rousseff ter atrasado o repasse de verbas destinadas ao custeio de programas sociais, forçando os Bancos públicos a usar os próprios recursos para realizar o pagamento dos benefícios, configurou, na verdade, uma operação de crédito (de contratação de empréstimo) levada a efeito entre a União e instituições financeiras por ela controladas (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES), o que é vedado, como já dissemos, pelo citado art. 36, da LRF.

O TCU assim se manifestou acerca das contas presidenciais referentes ao exercício de 2014, quando opinou, pela primeira vez, pela rejeição das contas apresentadas por Dilma Rousseff em seus governos:

Ocorreram atrasos sistemáticos e de valores expressivos no repasse de recursos do Tesouro Nacional para que a Caixa efetuasse os pagamentos das referidas despesas. Esse artifício representou uso indevido da força institucional da União (ente controlador) sobre a Caixa (instituição financeira

controlada), para que se pudesse cumprir as metas fiscais bimestrais ao longo de 2014 (BRASIL, 2015, p. 1).

Ocorre que essa prática, como também tivemos a oportunidade de destacar com base nas análises de dados retirados de documentos fornecidos por dois dos três Bancos públicos mencionados, via instrumentos previstos na Lei de Acesso à Informação, havia sido realizada por outros Chefes do Poder Executivo Federal, em momentos anteriores ao segundo mandato da ex-Presidente Dilma Rousseff, sem que, no entanto, fosse apontada qualquer ilegalidade nessa que sempre foi considerada uma simples manobra contábil, tanto que, até a análise das contas de Dilma referentes ao ano de 2014, o TCU, diante dessa realidade, opinava pela aprovação das contas, apenas com ressalvas. Ou seja, até o exercício financeiro de 2014, não havia a compreensão de que os atrasos, que posteriormente passaram a ser conhecidos como “pedaladas fiscais”, configuravam atos ilícitos, subsumíveis a um tipo legal previsto como crime de responsabilidade do Presidente da República.

Essa interpretação somente veio a mudar, de certa forma, abruptamente, no ano de 2014. Por iniciativa do Procurador do Ministério Público junto ao TCU (MPC) Júlio Marcelo de Oliveira, foi formulada representação contra a ex-Presidente Dilma Rousseff perante a Corte de Contas Federal, tendo tal petição sido distribuída à relatoria do Ministro do TCU José Múcio Monteiro, autuada sob o nº TC 021.643/2014-8.

Após intensos debates promovidos no âmbito do TCU, os Ministros da Corte votaram pelo enquadramento das “pedaladas fiscais” como atos ilegais, em face do que dispõe o art. 36, da LRF, ao argumento de que os atrasos configurariam, como já dissemos, verdadeira operação de crédito entre a União e os Bancos públicos por ela controlados. Destacamos que essa primeira análise foi anterior ao parecer opinativo que, posteriormente, acabou sendo proferido pelo TCU, de rejeição das contas presidenciais relativas ao exercício de 2014, não obstante tenha esse momento importância histórica, pois, 21 anos depois da ocorrência da primeira “pedalada fiscal” praticada por Itamar Franco em 1994, pela primeira vez, o TCU enquadrava essa manobra como ilegal, à luz do art. 36, da LRF.

Ocorre que as razões que levaram a esse julgamento ou mudança de entendimento não ficaram bem esclarecidas. Alegava-se desde o aumento exponencial dos atrasos durante o Governo Dilma, em comparação com o que aconteceu com os outros ex-Presidentes⁶⁵, até mesmo a utilização de instituição financeira pública para patrocinar uma política pública, como

⁶⁵ Argumento utilizado, por exemplo, pelo Ministro do TCU Bruno Dantas (VILLAVERDE, 2016, p. 221).

afirmou, em depoimento no Senado, o auditor do TCU Antônio D'Ávila⁶⁶, com o intuito de estabelecer diferenciações que pudessem legitimar a decisão do TCU de considerar ilegais as “pedaladas” de Dilma, em face do não apontamento de irregularidades quando essa mesma conduta foi assumida por outros que haviam ocupado o cargo de Presidente da República.

O certo é que, à primeira vista, os argumentos que foram repetidos à exaustão no âmbito das análises feitas pelo TCU sobre as manobras contábeis da ex-Presidente Dilma Rousseff, relativos a atrasos no repasse de recursos públicos para Bancos controlados pela União, não são adequados ao conceito de julgamento técnico, no qual devem se pautar as decisões proferidas também pelas cortes de contas.

No caso, o dispositivo legal que foi apontado como infringido em decorrência dos atrasos praticados por Dilma, qual seja, o art. 36, da LRF, não permite uma interpretação ampla de seus termos, visto que não é dotado de muita abstração, senão vejamos:

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 (BRASIL, 2000).

Pela simples leitura do *caput* do dispositivo, vemos que a lei, para a verificação da incidência ou não do tipo proibitivo, não deixou margem para que se considerem aspectos casuísticos, como o número de operações de crédito realizadas ou o valor dessas operações. Nesse caso, são duas as possibilidades: ou se tem que a “pedalada fiscal” (atraso no repasse de verbas destinadas a Bancos públicos para custeio de programas sociais) consiste no empréstimo vedado pelo art. 36, da LRF, quando toda e qualquer “pedalada fiscal”, independentemente do valor ou de ter sido praticada isoladamente ou em conjunto com várias outras, deverá ser considerada ilegal e crime de responsabilidade; ou se tem que essa manobra contábil não se subsume à regra inculpada do art. 36, da LRF, não podendo ser considerada ilegal à luz de sua incidência.

Em resumo, uma modificação no enquadramento das “pedaladas fiscais” como atos legais ou ilegais não poderia decorrer, unicamente, da conclusão de haver diferença entre os

⁶⁶ Foi, inclusive, esse auditor o responsável pela auditoria determinada pelo TCU antes do julgamento que deu ensejo, pela primeira vez, à classificação das “pedaladas fiscais” como ilegais (VILLAVERDE, 2016, p. 253).

comportamentos da ex-Presidente Dilma Rousseff e daqueles que ocuparam o cargo presidencial, antes e depois dela, a exemplo do argumento de que as “pedaladas fiscais” teriam sido praticadas de maneira sistemática em seu governo. Não tem aqui aplicação às avessas do Princípio da Insignificância, a demandar o reconhecimento da tipicidade das “pedaladas fiscais” praticadas por Dilma como crimes de responsabilidade, se comparadas às “pedaladas” praticadas por seus antecessores, alegadamente de volume mais baixo, quando considerados a repetibilidade e o valor dos atrasos. Até mesmo porque as “pedaladas fiscais” praticadas por outros Presidentes da República também foram na casa dos milhões de reais e nenhuma construção argumentativa foi desenvolvida no TCU nesse sentido.

Sendo assim, podemos concluir que a distinção (*distinguish*) pretendida pelo TCU quando da análise das contas de Dilma Rousseff, relativamente aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, justamente aqueles em relação aos quais as “pedaladas fiscais” foram apontadas como violadoras do comando proibitivo do art. 36, da LRF, não se sustenta com base em elementos técnicos. As diferenças apontadas no âmbito do TCU não foram retiradas diretamente da redação do citado dispositivo legal, o qual, em momento algum, indica os critérios de quantidade de recursos e repetição da conduta como pressupostos para configuração da ilicitude do ato. Muito pelo contrário: trata-se de norma objetiva, que impede a ocorrência de qualquer tipo de operação de crédito, independentemente do valor envolvido e da quantidade de vezes que esta operação teria ocorrido.

O conceito de *distinguish*⁶⁷ pode ser encontrado em Didier Jr., Braga e Oliveira (2015, p. 491):

Fala-se em *distinguishing* (ou *distinguish*) quando houver *distinção* entre o caso concreto (em julgamento) e o paradigma, seja porque não há coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à *ratio decidendi* (tese jurídica) constante no precedente, seja porque, a despeito de existir uma aproximação entre eles, alguma peculiaridade no caso em julgamento afasta a aplicação do precedente.

⁶⁷ Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil, adotou-se, de maneira expressa, no ordenamento jurídico brasileiro, a Teoria dos Precedentes Judiciais, como forma de fortalecer a coerência e a segurança jurídica nos julgamentos, visto que os magistrados de jurisdição inferior devem reproduzir, nas suas decisões, teses que foram estabelecidas pelos Tribunais, aumentando, assim, a possibilidade de se prever o resultado final da demanda, com ganhos para os jurisdicionados, que poderão, de maneira mais eficaz, decidir se iniciam, ou não, uma demanda judicial. Nesse sentido, o art. 489, § 1º, do CPC, estabelece o dever do juiz de piso de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, salvo nas situações em que ficar demonstrada a existência de distinção (*distinguishing*) ou a superação do entendimento (*overruling*). Portanto, essas técnicas interpretativas ou decisórias encontram-se positivadas de maneira expressa na Lei, não podendo ser ignoradas pelos órgãos que devem atuar de maneira técnica, como é o caso, a nosso ver, do TCU.

Ainda discutindo a questão, Didier Jr., Braga e Oliveira (2015) citam Duxubury, que, referindo-se ao *distinguish*, preceitua:

Esse poder é dado ao juiz, mas não pode ser usado arbitrariamente, de forma a fazer o *distinguishing* com base em fatos não fundamentais. E quando o faz, ao menos em um regime de *common law*, será possivelmente percebido, respondido e denunciado por advogados e juizes, que o tomarão como operador negligente ou de caráter questionável. Distinguir não é afastar precedentes ao sabor do juiz, por lhe parecer oportuno (DUXBURY *apud* DIDIER JR., BRAGA, OLIVEIRA, 2015, p. 493).

Percebemos, pois, que o *distinguish* não pode ser empregado de maneira discricionária ou arbitrária; há de se fundamentar em diferenças realmente marcantes entre o caso concreto agora analisado e o julgado, que está sendo considerado como paradigmático e que se busca superar. No caso da análise das “pedaladas fiscais” perpetradas por Dilma Rousseff, no julgamento proferido em relação ao exercício financeiro de 2014, o TCU empregou a técnica do *distinguish* para tentar evidenciar diferenças entre os atrasos verificados no Governo de Dilma e aqueles que teriam ocorrido nos governos de seus antecessores, mas o fez com base em argumentos eminentemente discricionários e genéricos, que não encontram embasamento na norma do art. 36, da LRF, que, para a proibição de empréstimos por entes públicos em face das instituições financeiras por eles controladas, não faz distinção quanto a valores ou número de operações.

O raciocínio desenvolvido encontra apoio em comentário feito pelo advogado da ex-Presidente da República Dilma Rousseff, José Eduardo Cardozo, durante o julgamento do processo de *Impeachment*, para quem essa compreensão (a de que não poderia ter sido adotada como técnica de julgamento e exegese o *distinguish*) fica implícita, ao argumentar que, “se é operação de crédito com R\$ 100 milhões, é operação de crédito com um real. É um grande engodo essa acusação de *impeachment*. É injusto e incorreto” (CARDOSO *apud* VILLAVARDE, 2016, p. 253).

Fatalmente, o afastamento do entendimento jurisprudencial anterior (o de que “pedaladas fiscais” não são ilegais, por não constituírem as operações de crédito proibidas pela regra estabelecida no art. 36, da LRF), pretendido pelo TCU, deveria ter sido realizado por meio do instituto do *overruling* ou superação do precedente, e não de *distinguish*, técnicas que se encontram previstas, como vimos, no atual CPC, e cuja efetivação deve se dar como forma de evitar ofensa ao Princípio da Segurança Jurídica.

Afirmando a inexistência de fatos diferenciadores substanciais entre a conduta de Dilma Rousseff, no que tange à prática de “pedaladas fiscais”, e a de seus antecessores (o que inviabilizaria a aplicação de *distinguish* para o afastamento do entendimento do TCU quanto à classificação das “pedaladas” como atos legais, lícitos), Ricardo Lodi Ribeiro, citado em matéria intitulada “No TCU, relator recomenda rejeição das contas de 2015 de Dilma”, e publicada no dia 05.10.2016 (atualizada em 05.10.2016), da colunista Laís Lis, defende que:

O comportamento que o governo adotou até outubro de 2015 era baseado em pareceres e estava de acordo com o que havia sido aprovado pelo TCU até então. Não se criou nada de novo para planejar de forma diferente o que até então vinha sendo feito (RIBEIRO *apud* LIS, 2016).

Os argumentos dos advogados Ricardo Lodi Ribeiro e José Eduardo Cardoso, citado anteriormente, são desenvolvidos na linha do que defende Dworkin (2002), quando este, tentando se afastar do positivismo de Hart, seu antecessor em Oxford, estabelece diferenças entre as duas espécies normativas reconhecidas dentro de um ordenamento jurídico, quais sejam, regras e princípios. Tratando-se o art. 36, da LRF, de uma regra, e não de um princípio, não haveria, segundo defendem os advogados citados, possibilidade do alargamento do sentido de seu texto ou da norma nele estabelecida, por meio de simples atuação do intérprete, dados os contornos objetivos da construção normativa desenvolvida no dispositivo legal.

De acordo com as lições de Dworkin (2002), regras são espécies normativas com menor teor de abstração, construídas de forma mais objetiva, de modo a limitar atuação discricionária por parte do intérprete. Dworkin (2002) ainda estabelece que o critério das regras é disjuntivo, ou seja, elas são aplicadas ao caso concreto com base na mera subsunção do fato à norma (a regra aplica-se ao caso concreto quando há coincidência da situação nela prevista de forma hipotética e abstrata ao que ocorreu na realidade). Exemplificativamente: o art. 121, do Código Penal, estabelece que “matar alguém” é crime; caso Tício mate Mélvio, pode-se dizer que o primeiro responderá por este ilícito, sendo punido com base nas sanções estabelecidas no tipo penal incriminador, e ocorrendo a subsunção do fato à norma.

Já os princípios operam em outra órbita de abstração, constituindo, em verdade, valores positivados, mandamentos extremamente genéricos, que configuram os fundamentos axiológicos do ordenamento jurídico, servindo de base para a produção das regras, como forma de diminuir a possibilidade destas se mostrarem contraditórias entre si (dando origem ao fenômeno da antinomia) e, com isso, de garantir segurança jurídica a seus destinatários.

A partir do que é teorizado por Dworkin, não se pode classificar a norma prevista no art. 36, da LRF, como princípio, mas, sim, como regra, pois se trata de mandamento de pouca abstração, que estabelece uma conduta que não pode ser realizada, uma conduta proibida – no caso, a realização de operações de crédito por entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) junto às instituições financeiras por eles controladas.

Também com base no pensamento de Ávila (2005), é possível classificar a norma do art. 36, da LRF, como regra, e não como princípio. De acordo com o autor:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente subjacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente retrospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção (ÁVILA, 2005, p. 70).

Ainda buscando diferenciar as duas espécies normativas em discussão (regras e princípios), em outro ponto anterior da mesma obra, afirma Ávila (2005):

As regras podem ser dissociadas dos princípios *quanto ao modo como prescrevem o comportamento*. Enquanto *as regras são normas imediatamente descritivas*, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, *os princípios são normas imediatamente finalísticas*, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos. Os princípios são normas cuja qualidade frontal é, justamente, a determinação da realização de um fim juridicamente relevante, ao passo que característica dianteira das regras é a previsão do comportamento (ÁVILA, 2015, p. 63).

Dworkin, segundo Souza (2011), também sugere dois critérios para distinguir regras de princípios:

O primeiro deles é o de que as regras se diferenciam dos princípios a partir de um ponto de vista lógico, em razão do tipo de solução que oferecem. As regras operam de maneira *tudo-ou-nada* (“*all-or-nothing-fashion*”), ou, o que é dizer o mesmo, as regras operam na dimensão da validade. Se ocorrer o suposto de fato comandado, proibido ou permitido por uma regra, então ou (i) a regra é

válida, e então as suas consequências jurídicas são obrigatórias, ou (ii) a regra não é válida, e então ela não *deve ser aplicada*, isto é, e então as suas consequências jurídicas não contam em nada para a decisão. Em outras palavras, ou a regra é *aplicada em sua inteireza (por completo)*, ou ela *deve ser por completo não aplicada (deve ser não aplicada em absoluto)*. Os princípios, por sua vez, não possuem a estrutura disjuntiva das regras, pois não estabelecem claramente os supostos de fato cuja ocorrência torna obrigatória a sua aplicação, nem que consequências jurídicas devem surgir a partir de sua aplicação, ou seja, os princípios não determinam por completo uma decisão, pois apenas servem de razões que contribuem a favor de uma decisão ou outra (SOUZA, 2011, p. 97).

Analisando o trecho citado, os postulados de Dworkin (2002), tais como discutidos por Souza (2011), dão-se no sentido de que as regras, em relação aos fatos, serão aplicadas por critério de subsunção, ou seja, se presentes os pressupostos fáticos estabelecidos genericamente na regra como requisitos suficientes para a sua incidência, o papel do julgador é aplicá-la inteiramente, sem que proceda à análise das consequências jurídicas dessa aplicação. Trata-se, pois, de atitude vinculada do julgador, sem a possibilidade de que faça considerações discricionárias. Ou o comando normativo da norma foi cumprido, sendo o ato considerado legal; ou, por outro lado, constatando-se o seu descumprimento, em qualquer intensidade e grau, deve a conduta ser reputada ilegal, seguindo-se as reprimendas estabelecidas pelo ordenamento jurídico para a hipótese de violação. Tudo de forma absolutamente impessoal. Agindo assim, estará o aplicador do direito cumprindo o ideal de tratar os iguais de maneira igual (e, por conseguinte, os diferentes de maneira diferente), o que é corolário do valor de justiça e primordial em um Estado Democrático de Direito. Estará, ainda, dando vazão à “visada ética” de Ricoeur (2008; 2014)⁶⁸ proporcionando, a todos, a realização de um julgamento no âmbito de “instituições justas”, logo, independentes e imparciais.

Já com os princípios, a aplicação se dá de maneira diferente, comportando, indubitavelmente, uma atuação mais livre do hermeneuta – discricionária, em certa medida –, até mesmo em razão da indeterminação de seus termos, vez que, muitas vezes, trata-se de conceitos jurídicos indeterminados⁶⁹ (em alemão, *unbestimmte Rechtsbergrieffe*), na dicção de Häberle (2000). Assim é que, diante da aplicação de um princípio ao caso concreto, admite-se que o aplicador da norma leve em consideração critérios de conveniência e oportunidade, realizando, dessa forma, uma análise política da circunstância, posto que a espécie normativa

⁶⁸ Ricoeur traz a análise da “visada ética” (também chamada por ele de “pequena ética”), em obras que se encontram referenciadas nesta tese como “O si-mesmo como um outro” e “O Justo”, em seu volume 1.

⁶⁹ Nas palavras de Abreu (2005), o conceito jurídico indeterminado estabelecerá a vaguidade semântica existente em certa norma, permitindo que a interpretação pudesse ser adaptada de acordo com o momento histórico da sua aplicação, reproduzindo ideia trazida por Häberle (2000).

em questão (o princípio) admite níveis diferentes de efetivação prática, a depender das circunstâncias fáticas do momento da sua aplicação, não estando, pois, sujeita à teoria do *tudo-ou-nada* (*all-or-nothing-fashion*), diferentemente do que ocorre com as regras.

O pensamento de Dworkin (2002) pode ser resumido da seguinte forma:

Se os fatos estipulados por uma regra ocorrem, então ou a regra é válida, em cujo caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou ela não é, em cujo caso ela nada contribui para a decisão (DWORKIN *apud* ÁVILA, 2005, p. 39).

No caso, estabelecendo o art. 36, da LRF, uma proibição expressa – a de que não haja “operação de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo” –, seguindo o que teoriza Ávila (2005) e Dworkin (2002) acerca da matéria em discussão, não há dúvidas quanto ao enquadramento do art. 36, da LRF, como regra, e não como princípio.

Ocorre que, quando o TCU, nas análises das contas presidenciais referentes aos exercícios de 2014 e 2015, muda seu entendimento para começar a enquadrar como ilegais comportamentos que já haviam sido praticados por outros Presidentes da República, anteriores a Dilma, amparado em argumentos relacionados à intensidade, quantidade e sistematicidade das práticas, que não estão presentes no dispositivo legal a ser aplicado⁷⁰, está a Corte a tratar a norma do art. 36, da LRF, como um princípio, e não como regra, que é o que ela é. Atuando dessa forma, acaba não agindo de maneira técnica, mas, sim, política – portanto, de maneira discricionária; e essa atuação do TCU – política, ao invés de técnica – não encontra guarida no Texto Constitucional, conforme tivemos a oportunidade de discutir.

Portanto, o *distinguish* que o TCU pretendeu estabelecer entre as “pedaladas” da ex-Presidente Dilma Rousseff e as de seus antecessores, fazendo referência a termos e conceitos de caráter eminentemente discricionário ou indeterminado (“atrasos sistemáticos” e “valores expressivos”) para se referir às “pedaladas” praticadas por Dilma, mesmo não tendo a regra do art. 36, da LRF deixado espaço para a consideração de elementos nela não presentes, não fazendo qualquer distinção de valores ou números de operação financeiras proibidas, não foi realizado de maneira correta, se considerarmos o que é preconizado pela literatura jurídica

⁷⁰ Ao “inserir” na regra interpretada termos que não foram positivados (escritos) pelo legislador complementar, acaba o TCU por assumir o papel de legislador, extrapolando as atribuições constitucionais de órgão que deve se ater à análise técnica e contábil das contas presidenciais, deixando o julgamento político para ser realizado pelo Congresso Nacional.

especializada a respeito do instituto do “*distinguish*”, que é uma técnica de hermenêutica (e de julgamento).

No caso, as diferenças alegadamente existentes nas operações chamadas de “pedaladas fiscais” realizadas no âmbito do Governo Dilma Rousseff, quando comparadas as praticadas por outros Presidentes, consistiam, conforme o TCU, precisamente, na existência de atrasos sistemáticos e na constatação de que essa demora no repasse envolvia valores expressivos, o que foi identificado como um artifício que permitiu o governo cumprir as metas fiscais.

Ora, a norma indicada como ofendida (o art. 36, da LRF), por poder ser classificada como regra, segundo o quanto teorizado por Dworkin (2002), não confere ao seu intérprete liberdade para estatuir pressupostos nela não previstos como condição de sua aplicação ao caso concreto. Melhor explicando: a incidência, com base na subsunção fato-norma, de uma regra – no caso, o art. 36, da LRF – não pode ser afastada ou defendida ao argumento de que os atrasos são ou não sistemáticos ou que o valor do repasse em atraso é ou não excessivo, já que essas variantes não foram previstas pelo legislador.

A esse respeito, o texto da lei é bastante objetivo ao vedar a realização de operações de crédito entre ente da Federação – no caso, a União – e instituição financeira estatal por ele controlada, não fazendo qualquer menção a volume de empréstimos ou frequência com que poderiam ou não ser feitos. As duas únicas interpretações possíveis, como também já tivemos a oportunidade de discutir, são: (i) as “pedaladas fiscais” são operações de crédito, portanto, ilegais, quando realizadas entre Banco estatal e o ente da Federação que o controla, independentemente da quantidade de dinheiro envolvida ou da quantidade de vezes em que o atraso for verificado; ou (ii) as “pedaladas fiscais” são manobras contábeis permitidas à luz do art. 36, da LRF, independentemente do valor dos atrasos ou da periodicidade verificada na sua ocorrência.

A nosso ver, visualizar na regra pressupostos para sua aplicação relacionados à quantidade de recursos envolvidos e à periodicidade de realização da operação de crédito – no caso, da “pedalada fiscal” – é inserir requisitos que não se encontram previstos na norma interpretada, o que configura arbitrariedade flagrante, uma subversão da divisão das funções fixadas constitucionalmente para os órgãos do Estado, na medida em que, com isso, acaba o TCU por realizar atribuição que pertence de forma exclusiva ao Congresso Nacional (elaborar leis).

Mendes e Branco (2017), discutindo o Princípio da Correção Funcional como mais um critério orientador da atividade interpretativa, à luz do pensamento de Canotilho, consideram que tal princípio:

conduz a que não se deturpe, por meio da interpretação de algum preceito, o sistema de repartição de funções entre os órgãos e pessoas designados pela Constituição. Esse princípio corrige leituras desviantes da distribuição de competências entre as esferas da Federação ou entre os Poderes constituídos (MENDES; BRANCO, 2017, p. 94).

Com isto, percebemos que há limites à atuação do hermeneuta, isto é, não lhe é permitido, a pretexto de buscar o sentido e o alcance da norma interpretada, imiscuir-se em tarefa que foi constitucionalmente atribuída a determinado poder constituído. Não se pode, por exemplo, quando da execução de algum dos atos que compõem o processo interpretativo, fazer inserir pressupostos e requisitos que, de forma alguma, tenham sido introduzidos pelo órgão legislativo responsável pela elaboração da lei. No caso da exegese realizada pelo TCU em torno do art. 36, da LRF, pudemos identificar que a Corte adotou conduta que transbordou das suas atribuições, cuidando, pois, de matéria afeta, como exclusividade, ao Poder Legislativo, sem que houvesse fundamento, normativo ou hermenêutico, para tanto.

Ainda podemos concluir que o *distinguish* realizado pelo TCU em relação às condutas fiscais da ex-Presidente Dilma Rousseff, comparadas a de seus antecessores, não foi implementado com estrita observância às regras do julgamento técnico, como devem ser aqueles realizados pelos órgãos de contas, tal conforme definido pelo texto da Constituição Federal de 1988. De fato, as distinções se deram com base em critérios políticos e discricionários, atitude que só seria aceitável se a norma do art. 36, da LRF, apontada como aquela que teria sido violada com a prática das “pedaladas fiscais”, pudesse ser classificada como princípio, algo que já foi refutado em outro momento deste trabalho.

Não tendo o *distinguish* sido realizado da forma correta – na realidade, sua aplicação foi inoportuna e inadequada, pelos motivos declinados –, abre-se ensejo ao surgimento de uma decisão *per incuriam*⁷¹, podendo ser corrigida por meio de recursos previstos na lei processual civil, tendo em vista o defeito técnico observado na sua elaboração (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 493-494).

Dados das tabelas analisadas nos tópicos anteriores mostram que não há diferenças entre os comportamentos contábeis dos Presidentes da República em exercício nos períodos considerados que possam justificar uma diferenciação (*distinguish*) de tratamento tão significativa, como a empreendida pelo TCU na análise das contas de 2014 e 2015 da ex-

⁷¹ Entende-se por decisão *per incuriam* aquela que não possui fundamentação válida; uma decisão equivocada.

Presidente Dilma Rousseff, sem que possamos questionar o sentido de justiça desse julgamento, notadamente pela continuidade das “pedaladas fiscais” nos exercícios seguintes (2016 e 2017), momento em que Dilma já havia sido afastada definitivamente do cargo, e isso sem que o TCU tenha identificado qualquer irregularidade.

Para o questionamento do sentido de justiça do parecer “técnico” emitido pelo TCU, após a análise das contas de Dilma relativas aos exercícios de 2014 e 2015, vale a pena trazer para leitura uma digressão realizada por Derrida (2010, p. 9):

Como distinguir entre essa força da lei, essa “força de lei”, como se diz tanto em francês como em inglês, acredito, e por outro lado a violência que julgamos sempre injusta? Que diferença existe entre, *por um lado*, a força que pode ser justa, em todo caso julgada legítima (não apenas o instrumento a serviço do direito, mas a própria realização, a essência do direito), e, *por outro lado*, a violência que julgamos injusta? O que é uma força justa ou uma força não violenta?

Na linha de raciocínio do autor, a lei deve ser utilizada para limitar a ocorrência da força injusta dentro de um Estado Democrático, funciona para delimitar a área de atuação legítima, tanto dos indivíduos pertencentes à iniciativa privada, como dos agentes públicos. O Princípio da Legalidade, pois, encontra-se estabelecido na Constituição Federal de 1988 como valor que deve ser respeitado, sob pena de cometimento de abusos e arbitrariedades que sempre são fontes de inesgotáveis injustiças.

No caso do julgamento das “pedaladas fiscais”, observadas pelo TCU na análise das contas presidenciais de 2014 e 2015, verificamos uma **mudança de entendimento** muito limitada em um tempo específico e determinado, que coincidiu com o movimento político e social que pedia o impedimento da então Presidente Dilma Rousseff, o que já começa a afastar a “decisão” do TCU do sentido de justiça.

Derrida (2010, p. 18), ao analisar a expressão inglesa “to enforce the law”, traz um fragmento do pensamento de Pascal: “*Justiça, força* – É justo que aquilo que é justo seja seguido, é necessário que aquilo que é mais forte seja seguido”, o qual ele complementa com a seguinte citação:

A justiça sem força é impotente [por outras palavras: a justiça não é a justiça, ela não é feita se não tiver a força de ser ‘enforced’; uma justiça impotente não é uma justiça, no sentido do direito]; a força sem a justiça é tirânica. A justiça sem força é contradita, porque sempre há homens maus; a força sem a justiça é acusada. É preciso, pois, colocar juntas a justiça e a força; e, para

fazê-lo, que aquilo que seja justo seja forte, ou que aquilo que é forte seja justo (PASCAL *apud* DERRIDA, 2010, p. 19).

Na análise realizada pelo TCU das contas de Dilma Rousseff (relativas aos exercícios de 2014 e 2015), é possível observar funcionando o que Pascal (*apud* DERRIDA, 2010) chama de força sem justiça: uma força desmedida, dirigida, no caso do julgamento das contas de Dilma, a uma incriminação determinada e localizada no tempo, sendo o entendimento que justificou a rejeição das contas (o de que “pedaladas fiscais” constituem as operações de crédito proibidas pelo art. 36, da LRF), abandonado tão logo se consumou o impedimento de Dilma.

Avançando na análise sobre a atuação do TCU no *Impeachment* de Dilma, é de se destacar que as “pedaladas fiscais” que justificaram a rejeição das contas da Presidência da República, relativas aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, não podem ser também consideradas como fato novo, ou *hard case*, na dicção de Dworkin (2002), entendido como aquele caso que ainda não foi enfrentado.

Ricoeur (2014) também discute os *hard cases*, explicando como é e quando esse fenômeno ocorre:

Tomemos o caso no qual uma causa, por exemplo um pedido de reparação baseado num direito legal à privacidade (*privacy*), não tenha sido objeto de nenhuma decisão jurídica anterior. Nesse caso e em todos os semelhantes – chamados *hard cases* –, o juiz examinará os precedentes que, de uma maneira ou outra, pareçam mais pertinentes; sem ver neles a exemplificação de intuições morais comparáveis a evidências factuais, ele os tratará como especificações de um princípio que está por ser construído e que englobará precedentes e casos insólitos, em nome da responsabilidade do juiz para com a coerência que prevaleceu até então. Percebe-se já despontar a ideia de um conflito entre as convicções razoáveis investidas, por um lado, nos precedentes e, por outro, no caso insólito. O juiz pode, por exemplo, achar que é injusto punir uma tentativa de homicídio com a mesma severidade de um homicídio efetivamente perpetrado e, apesar disso, sentir alguma dificuldade em coadunar essa posição com seu sentimento, não menos razoável, de que a culpa do réu está na intenção, e não na ação considerada como algo que apenas acontece. A pressuposição é que toda concepção de justiça requer uma coerência que não deve ser apenas preservada, mas construída. O parentesco dessa pressuposição com o critério kantiano da universalização não é duvidoso, mas o caráter “construtivo” de sua efetivação é muito diferente do uso kantiano canônico: em primeiro lugar, extrai-se um conceito jurídico de um grupo de casos aparentados, depois ele é aplicado a casos novos, até que apareça um caso refratário como fator de ruptura que exija a construção de um novo conceito (RICOEUR, 2014, p. 322-323).

Seguindo essa mesma linha de pensamento, explica Tucci (*apud* DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 493): “Se a questão está sendo enfrentada pela primeira vez, tem-se então um *hard case*, cujo mérito deve ser enfrentado independentemente da utilização, como fundamento, de precedentes judiciais”.

Assim, diante de um *hard case*, é dado ao juiz, utilizando-se ou não de precedentes formados na análise de casos análogos, tentar retirar da norma um novo sentido, diante da novidade situacional que lhe é apresentada. Ou seja, problemas novos exigem novas leituras do texto legal, muito embora deva servir de norte para a tomada de decisão, conforme Ricoeur (2014), o que foi decidido em momentos anteriores, na apreciação de situações análogas, até para resguardo da segurança jurídica e para que se evite, sempre que possível, a prática de arbitrariedades, que não é aceita pelo Texto Constitucional.

Ainda sobre o assunto, colacionamos o posicionamento de Ávila (2015), que discute o fenômeno dos *hards cases*, relacionando-o aos diferentes gestos de interpretação que as regras e os princípios exigem para a sua compreensão e aplicação:

No caso das regras, como há maior determinação do comportamento em razão do caráter descritivo ou definitório do enunciado prescritivo, o aplicador deve argumentar de modo a fundamentar uma avaliação de *correspondência* da construção factual à descrição normativa e à finalidade que lhe dá suporte. A previsão sobre um estado futuro de coisas é imediatamente irrelevante. Daí se dizer que as regras possuem, em vez de elemento finalístico, um elemento descritivo. Sendo facilmente demonstrável a correspondência, o ônus argumentativo é menor, na medida em que a descrição normativa serve, por si só, como justificção. Se a construção conceitual do fato, embora corresponda à construção conceitual da descrição normativa, não se adequar à finalidade que lhe dá suporte ou for superável por outras razões, o ônus argumentativo é muito maior. São os chamados *casos difíceis* (ÁVILA, 2015, p. 65).

Pela leitura do excerto citado, vemos que Ávila (2015) trabalha o fenômeno dos *hard cases* em outra perspectiva que não é a mesma de Ricoeur e Tucci. Para Ávila (2015), os *hard cases* são aqueles casos em que o ônus argumentativo é maior, em razão de a construção conceitual do fato não se adequar à finalidade que lhe dá suporte ou por ser ela superável por outras razões. Já os *hard cases*, para os dois autores citados anteriormente, ocorrem quando a situação fática ora *sub examinen* nunca foi apreciada.

Da mesma forma, a definição de casos difíceis proposta por Ávila (2015) é diferente daquela apresentada por Dworkin (2002). Para o primeiro autor, aparecerão os casos difíceis quando houver, como vimos, para intérprete, um maior ônus argumentativo a permitir a aplicação da norma ao caso concreto, não fazendo menção ao ineditismo da situação tratada. Já

para o segundo teórico, *hard cases* correspondem a situações novas apresentadas ao intérprete, que exijam solução e que ainda não tenham sido objeto de apreciação, inexistindo solução anterior – no caso, precedentes que permitam uma solução mais facilitada.

No caso da rejeição de contas apresentadas por Dilma nos exercícios financeiros de 2014 e 2015, os atrasos verificados no repasse de recursos a Bancos federais para custeio de programas sociais não podem ser considerados como fatos novos, ou, na linguagem de Dworkin (2002), *hard cases*, e, por isso mesmo, não abrem ensejo, sem prejuízo da segurança jurídica, a uma mudança de entendimento, que, no caso, foi adotada apenas na análise das contas de Dilma de 2014 e 2015, já que, nos exercícios anteriores e mesmo nos posteriores, conquanto haja ocorrido atrasos nos repasses de verbas a Bancos públicos, não foram identificadas “pedaladas” pelo TCU, ou seja, violações ao art. 36, da LRF.

De fato, a alteração de entendimento levada a efeito pelo TCU, limitada a um momento específico (análise das contas de 2014 e 2015 do Governo Dilma), confere à norma uma interpretação que não se coaduna com o sentido de justiça, posto que considerados elementos que não estão contidos na redação do art. 36, da LRF (“volume” e “valor” dos atrasos no repasse de verbas públicas, tidos pela Corte como operações de crédito) e que não se revela coerente com aquilo que vinha sendo decidido pelo TCU em relação às “pedaladas fiscais”. Com isso, a Corte acabou se afastando daquilo que Ricoeur (2014, p. 323) afirma ser responsabilidade do juiz, que é manter a coerência quando julga fatos semelhantes, a fim de evitar situações de injustiça e de insegurança jurídica, não toleráveis em uma sociedade democrática: “[...] a responsabilidade do juiz em relação à coerência exprime a convicção, comum à sociedade considerada, de que a coerência é importante para governar os homens”.

Logo, a falta de coerência afasta o julgador da sua verdadeira função. Ora, como buscar coerência verdadeira em julgamentos cujas conclusões se mostram diametralmente opostas, mesmo tendo sido atingidas com a análise de casos intrinsecamente iguais? Como é que uma modificação de entendimento da norma, diante de fato que se assemelha àquele sobre o qual foi firmado o entendimento anterior, pode dar ensejo a uma decisão minimante justa?

Ainda sobre a necessidade de haver coerência nos julgamentos, afirma Ricoeur que (2016, p. 324) “a coerência dos sistemas jurídicos remete à coerência do sistema moral, na medida em que se pode perguntar se o ‘ponto de vista público’, que é o ponto de vista do juiz, segundo Dworkin, tem algum fundamento moral”.

É importante destacar que a mudança de entendimento sobre determinadas situações fáticas com repercussão no mundo do direito não é vedada. Entretanto, há de se ter o cuidado

para que essa mudança não sirva de instrumento para uma utilização injusta da força estatal, que, quando ocorre, é fonte de arbitrariedades inconcebíveis.

É possível ainda dizer que alterações de interpretação são fruto de tensão política, de conflitos visualizados no âmbito de Estados Democráticos. Neste sentido, posiciona-se Ricoeur (2014):

A democracia não é um regime político sem conflitos, porém um regime no qual os conflitos são abertos e negociáveis segundo regras de arbitragem conhecidas. [...] A discussão política é sem conclusão, embora não seja sem decisão. Mas toda decisão pode ser revogada segundo os procedimentos aceitos e vistos como indiscutíveis, pelo menos no nível deliberativo em que nos mantivemos ainda aqui (RICOEUR, 2014, p. 298).

Nas palavras de Ricoeur (2014), a superação de um entendimento antes manifestado somente é possível acaso sejam adotados os procedimentos aceitos pelo ordenamento jurídico. No caso do Brasil, como forma de resguardar a segurança jurídica – e o Princípio da Confiança Legítima⁷², do qual é a segurança jurídica um corolário –, evitando-se decisões “surpresa”, podemos, analogicamente, no âmbito das Cortes de Contas, utilizar-nos dos critérios legais estabelecidos no Código de Processo Civil de 2015⁷³ para a hipótese da chamada superação de precedentes, conhecida como *overruling*, e que foi regulamentada no art. 927, §§ 2º a 4º, do código:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

- I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- II - os enunciados de súmula vinculante;
- III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

⁷² O Princípio da Confiança Legítima foi observado pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários de nº 633.703, 630.147, 631.102, das Ações Declaratórias de Constitucionalidade de nº 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, conforme analisado por Gonçalves (2016, p. 175). A definição desse princípio, do qual a Segurança Jurídica é um corolário, juntamente com a Subserviência à Lei, é dada por Binembojm (2006, p. 190): “a vinculação do Poder Público à juridicidade importa não apenas a rígida observância das leis, mas também a proteção da segurança jurídica, entendida como a tutela da legítima confiança depositada pelos administrados nas condutas da Administração”.

⁷³ O Código de Processo Civil atualmente vigente no Brasil é o de 15 de março de 2015, que entrou em vigor um ano após publicação.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Apresentamos uma definição teórica do instituto do *overruling*:

Overruling é a técnica através da qual um precedente perde a sua força vinculante e é substituído (*overruled*) por outro precedente. O próprio tribunal, que firmou o precedente pode abandoná-lo em julgamento futuro, caracterizando o *overruling*. Essa substituição pode ser:

expressa (*express overruling*), quando um tribunal resolve, expressamente, adotar uma nova orientação, abandonando a anterior; ou

tácita ou implícita (*implied overruling*), quando uma orientação é adotada em confronto com posição anterior, embora sem expressa substituição desta última. O *implied overruling* não é, porém, admitido no ordenamento brasileiro, tendo em vista a exigência de fundamentação adequada e específica para a superação de uma determinada orientação jurisprudencial (art. 927, § 4º, CPC). É preciso dialogar com o precedente anterior para que se proceda ao *overruling* (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 587).

Uma análise cuidadosa da atuação do TCU em relação ao entendimento expressado pela Corte relativo à regularidade ou legalidade das “pedaladas fiscais” mostra que, nesse particular, houve a superação de um precedente, técnica conhecida como *overruling*, cuja regras procedimentais deveriam ter sido observadas pelo TCU, que acabou operando o *distinguish*, que não cabia naquela situação, como demonstramos em linhas anteriores. A operação de *overruling* não é proibida, reprisemos, mas o seu processamento deve se dar de maneira a evitar uma ofensa indelével ao Princípio Constitucional da Segurança Jurídica, tal como prevê o § 4º, do art. 927, do CPC/2015.

Nesse aspecto, salientamos que o TCU não é um órgão jurisdicional, mas sua atuação e as garantias que são ofertadas a seus membros o aproximam dos órgãos componentes do Poder Judiciário, razão pela qual entendemos que deve ser também adotada na Corte de Contas, para

que a superação de seus precedentes seja feita de forma legítima, um procedimento nos moldes daquele delineado nos §§ 2º a 4º do art. 927, do CPC/2015.

Ainda a respeito da sistemática que deve ser observada no processamento do *overruling*, citamos observações de Wambier, Conceição, Ribeiro e Mello (2015), que atestam justamente que a superação de precedentes é admitida em nosso ordenamento jurídico, mas que, para que seja legítima, deve ela se dar dentro de determinado regramento que garanta a proteção da segurança jurídica, e a não surpresa:

Tese jurídica adotada em súmula ou como base de decisão de casos repetitivos pode ser alterada. Mas só o fato de a nova lei (nota do autor: referem-se ao Código de Processo Civil de 2015) prever que esta alteração pode ser precedida de audiência(s) pública(s) e da manifestação de *amici curiae* já demonstra **que esta mudança não pode** – e de fato, **não DEVE – ser corriqueira**. A sociedade deve ser ouvida – e esta é, ainda, uma outra e nova dimensão do princípio do contraditório (WAMBIER *et al.*, 2015, p. 1319).

As observações dos autores citados estão em consonância com o que é defendido por Ricoeur (2014), ou seja, a alteração de interpretação de uma norma, sobretudo em um Estado Democrático de Direito, é possível (e eu complementarmente, além de possível, é bastante salutar). Entretanto, exige-se que a alteração, para ser legítima, seja feita dentro de procedimentos estabelecidos de maneira clara e pública, para evitar tomada de decisões que não observem a questão (e a limitação) da segurança jurídica.

Ademais, há ainda a necessidade de serem evitadas mudanças repentinas e reiteradas (frequentes) de interpretações dadas a normas e institutos jurídicos, uma vez que os indivíduos jurisdicionados precisam viver em um estado de coisas que lhes garanta um mínimo de previsibilidade, antes da realização de condutas ou tomada de decisões, diante de problemas que lhes são apresentados.

Analisando o processo de superação de precedente realizado pelo TCU na análise das contas da então Presidente Dilma Rousseff, relativas aos exercícios financeiros de 2014 a 2015, especificamente no que tange a considerar as “pedaladas fiscais” como operações de crédito, percebemos que pouco, ou quase nada, das regras estabelecidas no CPC/2015 para a operação do *overruling* foi obedecido. A Corte não realizou discussão ampla da temática, com a participação da sociedade. Tratou-se de decisão tomada diante de representação formulada pelo Ministério Público de Contas que atua junto ao TCU, com oitiva apenas da Presidente da República (cumprindo a necessidade de garantia do contraditório, registremos), sem que outros atores, governamentais ou da iniciativa privada, tivessem a chance de apresentar argumentos,

o que era necessário, tendo em vista que se tratava de uma prática de gestão financeira até então considerada como regular e legal e de que todos os presidentes anteriores, desde o início do período da redemocratização, haviam lançado mão.

Não se convocou, igualmente, nenhuma audiência pública para tratar da temática, o que demonstra, de maneira clara, a hermeticidade da Corte de Contas na análise dessa relevante matéria, a qual, posteriormente, veio a ser utilizada como argumento jurídico para a abertura de Processo de *Impeachment* contra a então Chefe do Poder Executivo Federal, Dilma Rousseff.

A esse respeito, Didier Jr., Braga e Oliveira (2015, p. 495) observam:

O art. 927, § 2º, em especial, tem o cuidado de admitir que a alteração de súmula ou julgamento de casos repetitivos (definido no art. 928, CPC) – e também, parece-nos, de qualquer outro precedente com força vinculante – possa ser precedida de novo debate público em que se exponham motivos para a manutenção ou superação do entendimento, com a realização de “audiências públicas” e a “participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese” (as próprias partes, Ministério Público, tribunais e *amici curiae* em geral).

Além disso, isto é, de não ter promovido um debate público da matéria ou, no mínimo, com a garantia de participação de *amici curiae*, antes proceder ao *overruling*, já que não se tratava apenas de operar um *distinguish*, faltou também o TCU ao não fundamentar a decisão de superação do precedente em bases adequadas e específicas, tal como também determina o § 4º, do art. 927, do CPC/2015. Ao contrário, como vimos, foram utilizados termos genéricos e discricionários, não existentes na letra fria do art. 36, da LRF, para amparo do novo entendimento adotado pela Corte em relação à (i)legalidade das “pedaladas fiscais”. Com isso, além de não observar às diferenciações que a literatura jurídica especializada faz entre normas – princípios e regras –, no trato hermenêutico do art. 36, da LRF, que o teria impedido de operar um *distinguish*, quando a hipótese é de *overruling*, o TCU também teria afrontado o disposto no art. 20, do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), se o dispositivo estivesse vigendo à época da mudança de entendimento: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

A razão de ser do dispositivo legal antes citado é, justamente, diminuir o arbítrio dos julgadores, obrigando-os a fundamentar as decisões de maneira objetiva e clara, evitando o uso

de termos genéricos e indeterminados que acabam por fulminar a segurança jurídica, e os obrigando a considerar os efeitos práticos que resultarão da decisão a ser tomada.

Entretanto, ao que parece, o TCU entendeu por bem ignorar não esse dispositivo, que ainda não havia sido editado, mas as regras que formam o regramento legal conferido pelo Novo Código de Processo Civil ao instituto do *ouerruling*, quando, para justificar e fundamentar a mudança de entendimento operada no que tange à (i)legalidade das “pedaladas fiscais”, que eram praticadas desde o Governo de Itamar Franco, utilizou-se de termos genéricos e indeterminados como “atrasos sistemáticos” e “valores expressivos”, elementos que não são considerados na sistemática do art. 36 da LRF, para a definição da ocorrência ou não das operações de crédito proibidas. Em verdade, tais termos mais confundem do que explicam a matéria que estava sob julgamento, posto que imprecisos e altamente abstratos, sendo típico de decisões que não encontram guarida na prova dos autos ou que não se encontram suficiente e adequadamente fundamentadas.

Em comentário tecido acerca do já alterado art. 20, da LINDB, incluído pela Lei nº 13.455, de 25 de abril de 2018, que incorporou na LINDB disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, manifesta-se Freitas (2018), em artigo não paginado:

A grande novidade é que, a partir de agora, os que detêm poder de decisão terão que avaliar e concluir, motivadamente, com base no mundo real e não em abstrações jurídicas tão em moda nos últimos anos. Vejamos os artigos que transformam a realidade atual.

O artigo 20 exige, nas esferas administrativa (órgãos da administração direta), de controle (tribunais de contas e outros) e judiciais (todos os ramos e órgãos de qualquer instância do Judiciário), que se abstenham de justificar suas decisões com valores jurídicos abstratos sem ter em consideração os efeitos práticos da decisão.

Genericamente, valores humanos são “valores morais que afetam a conduta das pessoas. Esses valores morais podem também ser considerados valores sociais e éticos e constituem um conjunto de regras estabelecidas para uma convivência saudável dentro de uma sociedade”.

No âmbito jurídico, ensina Alexandre Marques da Silva, citando Miguel Reale, que o valor maior é o ser humano e os outros dele dependem, acrescentando que suas “necessidades são representadas em cinco valores fundamentais: o verdadeiro, o belo, o útil, o santo e o bem”.

Mas, então, o que seria um valor jurídico abstrato? Ao meu ver seriam conceitos genéricos não ligados ao caso concreto, que poderiam justificar tudo a qualquer tempo, sem relação com a realidade fática (FREITAS, 2018).

De se notar que a regra em comento foi incluída na LINDB somente quando da alteração legislativa ocorrida em 2018. Entretanto, isso não significa que o TCU não pudesse ou devesse agir segundo o comando nela contido, pois que o art. 20, da LINDB, apenas materializa e atualiza os comandos de normas constitucionais vigentes à época, que estabelecem a necessidade de todas as decisões dos órgãos do Poder Judiciário serem adequadamente fundamentadas e públicas (CF/1988, art. 93, incisos IX e X), também aplicáveis aos Tribunais de Contas por analogia, permitindo, assim, que se consiga entender o porquê de uma decisão ter sido tomada, e não outra em seu lugar.

Defendendo tese de que a decisão que opera o *overruling*, além de conter adequada fundamentação jurídica, também deve estar amparada em fatos concretamente verificáveis, de acordo com a prova constantes dos autos, Ávila (2015) nos oferece um exemplo:

[...] a legislação de um Município, ao instituir regras de trânsito, estabelece que a velocidade máxima no perímetro urbano é de 60 km/h. Se algum veículo for fotografado, por mecanismos de medição eletrônica, trafegando acima dessa velocidade, será obrigado a pagar uma multa. A mencionada norma, dentro da tipologia aqui analisada, seria uma regra, e, como tal, instituidora de uma obrigação absoluta que independe de ponderação de razões a favor e contra a sua utilização; se o veículo ultrapassar a velocidade-limite e se a regra for válida, a penalidade deve ser imposta. Mesmo assim, o Departamento de Trânsito pode deixar de impor a multa para os motoristas, especialmente de táxi que comprovem, mediante a apresentação de boletim de ocorrência, que no momento da infração estavam acima da velocidade permitida porque conduziam passageiro gravemente ferido para o hospital. Neste caso, embora tenha sido concretizada a hipótese normativa, o aplicador recorre a outras razões, baseadas em outras normas, para justificar o descumprimento daquela regra (*overruling*) (ÁVILA, 2015, p. 54).

No caso objeto do presente estudo, percebemos que o Tribunal de Contas da União se afastou, no julgamento das contas presidenciais relativas aos exercícios de 2014 e 2015, de normas que são de observância obrigatória no âmbito de uma análise técnica, objetiva e imparcial, enveredando-se para o caminho de um julgamento típico político, sem que, no entanto, houvesse autorização constitucional para tanto. Não conseguiu o TCU demonstrar uma distinção clara e objetiva (*distinguish*), tendo como horizonte normativo a regra do art. 36 da LRF, entre as “pedaladas fiscais” praticadas por Dilma Rousseff e as executadas por seus antecessores, tampouco teve êxito na realização adequada e legítima da superação do seu precedente (*overruling*), que atestava a regularidade das “pedaladas fiscais”, que até então não eram compreendidas como operações de crédito (ao menos, como operações de crédito proibidas).

Nesse sentido, é possível concluir que houve desvirtuamento da função institucional da Corte de Contas, conduta que acabou se transfigurando em injusta, não traduzindo ou produzindo um efeito de justiça, na medida em que não foram observados os primados mínimos do Princípio da Segurança Jurídica e do Princípio da Confiança Legítima.

Entretanto, o que chama mais a atenção é que o entendimento adotado pelo TCU em relação à configuração das “pedaladas fiscais” como “crimes de responsabilidade”, como operações de crédito proibidas com Bancos públicos controlados, limitou-se a um período curto de tempo, já que prosperou por apenas duas análises de contas presidenciais (precisamente, as alusivas aos exercícios financeiros de 2014 e 2015). Na análise das contas presidenciais relativas aos exercícios financeiros de 2016 e 2017, muito embora tenham sido levadas a efeito condutas que foram antes classificadas como “pedaladas fiscais”, como tivemos a oportunidade de demonstrar quando analisamos as tabelas anteriormente apresentadas, o TCU voltou a opinar pela “aprovação com ressalvas” das contas, o que indica, mais uma vez, a ocorrência de um novo *overruling*, que também é operado sem que se atenda aos requisitos legais exigidos para tanto, aumentando a sensação de tratamento discriminatório conferido à ex-Presidente Dilma Rousseff, especificamente nos momentos de maior crise verificados em sua segunda gestão.

Esse dado, na verdade, permite concluir mais: que a rejeição das contas de Dilma foi casuística e acabou por permitir a instauração de Processo de *Impeachment* contra ela, do qual resultou sua posterior condenação pela prática de crime de responsabilidade, com a consequente perda definitiva do cargo em face da decisão proferida pelo Senado Federal, episódio melhormente analisado no capítulo anterior.

Também chegaremos à mesma conclusão de ter sido ilegítima a mudança de entendimento levada a efeito pelo TCU em relação à (i)legalidade das “pedaladas fiscais”, se considerarmos o que propõe Didier Jr., Braga e Oliveira (2015) a respeito do instituto do *overruling*:

o novo entendimento deve ser estendido a todos os casos que se assemelhem àquele que lhe deu origem e afastado dos que se diferenciem, em nome da igualdade. Deve-se dar, ainda, ao jurisdicionado a segurança e a confiança de que a conduta que adotou com base em precedente, jurisprudência consolidada ou súmula não será objeto de qualificação jurídica diferente daquela até então predominante, admitindo-se a modulação da eficácia da nova norma judicial (jurisprudencial ou sumulada) advinda do *overruling* em nome do interesse social e da segurança jurídica – como já preveem o art. 927, § 3º, CPC, e o art. 896-C, § 17, CLT (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 499).

Se o TCU tivesse se comportado como tribunal técnico, conforme lhe impõe o Texto Constitucional, sem se deixar influenciar ou mover por questões de natureza política, notadamente depois de opinar pela reprovação das contas presidenciais referentes aos exercícios de 2014 e 2015, por considerar as “pedaladas fiscais” realizadas por Dilma como crimes de responsabilidade, em razão de constituírem, também na visão da Corte, operações financeiras vedadas à luz do art. 36, da LRF, deveria ter manifestado o mesmo entendimento em relação às “pedaladas fiscais” praticadas posteriormente por Michel Temer, em estrita obediência ao princípio da igualdade e à coerência, que devem nortear as análises. Se não o fez, preferindo alterar novamente o entendimento acerca da legitimidade das “pedaladas fiscais”, no sentido de que essa prática não seria suficiente para induzir à reprovação das contas apresentadas por Temer, ou, simplesmente, negando a existência de “pedaladas”, mesmo tendo havido, como vimos, atrasos em repasse de verbas devidas à Caixa Econômica Federal em 2016 e 2017, atuou, mais uma vez, de maneira indevida, motivado por questões que fogem à boa interpretação das regras jurídicas, transbordando, dessa maneira, os limites que lhes são impostos pela Carta Magna.

Esta conclusão se ampara em fatos, alguns anunciados no capítulo anterior:

1 – Em reportagem veiculada no *site* da Revista Exame⁷⁴, na data de 12 de maio de 2016, foi divulgado que o Ministro do TCU Augusto Nardes, relator da apreciação das contas presidenciais de 2014 - as primeiras que foram reprovadas nos Governos Dilma Rousseff - teria comemorado o *Impeachment* da então Chefe do Poder Executivo. Essa atitude vai de encontro ao ideal de imparcialidade que deve nortear a atuação dos magistrados, inclusive dos Ministros do TCU, que também atuam dizendo (ou, ao menos, recomendando) o direito que deve ser aplicado no caso concreto, sendo-lhes vedadas demonstrações de apreço ou despreço por aqueles que estão sujeitos à sua jurisdição. Em um Estado que se pretende Democrático de Direito, esse tipo de manifestação não pode ser tolerado, conforme as normas constitucionais comentadas em momento anterior deste texto, que disciplinam a estrutura do TCU e a atuação dos Ministros, equiparados que são a membros do Poder Judiciário;

2 – Conforme narrado por Villaverde (2016, p. 151), o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, responsável por levar as questões das “pedaladas fiscais” de Dilma Rousseff à análise

⁷⁴ Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/ministro-do-tcu-que-rejeitou-contas-de-dilma-comemora-mudanca-na-presidencia/>. Acesso em: 8 abr. 2019.

do TCU, foi eleitor da então Presidente Dilma em 2010, tendo passado a crítico de seu governo em redes sociais, e tinha parentes que participaram de manifestações de rua em Brasília, também contrárias ao governo petista;

3 – Ainda segundo Villaverde (2016, p. 212), nos meses que antecederam a análise das contas presidenciais pelo TCU, referentes ao exercício de 2014, manifestantes acenderam velas em frente ao Tribunal com os dizeres “S.O.S. TCU”, quando havia a compreensão de que o atendimento, por parte da Corte de Contas, à manifestação popular pela reprovação das contas apresentadas por Dilma seria o caminho que levaria a seu impedimento. Ou seja, as “pedaladas fiscais” estariam para o Governo Dilma Rousseff como o “Fiat Elba” esteve para o Governo Fernando Collor: ambos seriam (e acabaram sendo) o fundamento jurídico indispensável para a deflagração do Processo de *Impeachment* contra os ex-Presidentes.

Essa foi também a conclusão a que chegou Villaverde (2016, p. 15): “No fundo, as pedaladas e os decretos orçamentários terminaram sendo a base formal para que o afastamento de uma presidente altamente impopular fosse efetivado, tal como o Fiat Elba para Fernando Collor vinte e quatro anos antes”.

À luz da análise das três situações elencadas, percebemos que a atuação do TCU foi, possivelmente, norteadada por critérios outros que não os técnico-jurídico-contábeis a que deve estar vinculada, tendo sido, ao que tudo indica, “contaminada” por motivações políticas.

Primeiro, o relator no TCU das contas apresentadas por Dilma Rousseff, referentes ao exercício de 2014, Augusto Nardes, “comemora” o *impeachment* da então Chefe do Poder Executivo Federal, deixando transparecer que não houve imparcialidade na sua atuação anterior como membro-julgador do TCU, quando recomendou a reprovação das contas de Dilma.

Segundo, temos que o Procurador do MPC junto ao TCU, anteriormente eleitor de Dilma Rousseff, passou, junto com familiares, a ser crítico da gestão da petista, o que denota a possibilidade de manifestações, no desempenho de missão institucional, terem estado influenciadas por sentimento de vingança ou revanchismo, que não se coaduna com a postura exigida de um representante do Ministério Público, o qual se deve pautar pela impessoalidade e pelo respeito às leis, ainda que o Ministério Público de Contas seja um órgão do próprio TCU e não esteja na estrutura do Ministério Público da União.

Por fim, temos a ocorrência de manifestações políticas nas proximidades do TCU, no momento em que este órgão estava prestes a analisar as questões das “pedaladas fiscais”, para criar um ambiente de pressão sobre os seus membros, para que, reputando ilegais essas que sempre foram consideradas operações financeiras lícitas, opinassem eles pela rejeição das

contas de Dilma, possivelmente com a finalidade maior de se criar a viabilidade jurídica do *Impeachment*.

Em outro trecho do seu livro, Villaverde (2016) sugere essa contaminação política que teria ocorrido na análise de contas de Dilma Rousseff pelo TCU:

No dia seguinte (refere-se ao dia posterior à data de análise pelo TCU das contas de Dilma Rousseff, referentes ao exercício de 2014), o parecer chegou ao Congresso Nacional e Nardes, no TCU, comentou que “havia indícios” de que as pedaladas tinham continuado em 2015. Sua referência era clara: de fato, o próprio balanço trimestral divulgado pelo Banco do Brasil apontava para um aumento na dívida pendurada pelo Tesouro Nacional na instituição. O posicionamento de Nardes, no entanto, tinha brasa do fogo político – ao dizer que as pedaladas continuavam em 2015, isto é, no segundo mandato de Dilma, ele abria o caminho para um processo de *impeachment* tal qual desejava a oposição. No dia 10 (refere-se a 10 de outubro de 2015, três dias após a sessão do TCU em que a Corte decidiu pela reprovação das contas de Dilma Rousseff, referentes ao exercício de 2014), o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira liberou novo parecer, cravando que o governo continuava infringindo a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2015 por causa do aumento do passivo do BB (VILLAVARDE, 2016, p. 224).

Em 08 de outubro de 2015, o vínculo direto entre a decisão do TCU e a possível abertura de Processo de *Impeachment* contra Dilma Rousseff foi declarado em título de reportagem do Jornal *Estado de Minas*⁷⁵: “TCU rejeita contas de Dilma e abre portas para o *impeachment*”.

Outro fato que mostra certo distanciamento do TCU em relação ao Princípio da Segurança Jurídica foi a condenação de forma retroativa das chamadas “pedaladas fiscais”, na análise das contas presidenciais referentes ao exercício financeiro de 2014:

[...]

2. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea ‘b’, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de **2013 e 2014** (itens 2.3.6 e 8.2);

[...]

4. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000,

⁷⁵ Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/10/08/interna_politica,695950/tcu-rejeita-contas-de-dilma-e-abre-porta-para-impeachment.shtml. Acesso em: 8 abr. 2019.

em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de **2010 a 2014** (itens 2.3.6 e 8.4).

Podemos afirmar que a condenação das “pedaladas fiscais” pelo TCU se deu de maneira retroativa, na medida em que o novo posicionamento da Corte em relação à (i)legalidade das “pedaladas” foi aplicado a fatos pretéritos, sem qualquer modulação temporal dos efeitos da decisão que instaurou o novo posicionamento, o que acabou por ofender o Princípio da Segurança Jurídica, criando uma situação de punição para atos ou fatos ocorridos no passado – no caso, atrasos ocorridos no ano de 2014 –, baseado em entendimento que não vigorava quando da realização dessas operações.

Essa atuação do TCU também trouxe prejuízos às normas constitucionais que buscam dotar a atuação estatal de previsibilidade, a fim de que os cidadãos possam agir sabendo de antemão as consequências jurídicas de seus atos.

Por fim, em pesquisa realizada no sítio oficial do TCU, constatamos que a maioria dos Ministros do TCU que votaram na sessão em que a Corte decidiu pela reprovação das contas de Dilma Rousseff, relativas ao exercício financeiro de 2014, tinham filiação partidária antes de assumir o cargo no órgão de contas, entre eles:

- a) Aroldo Cedraz: era filiado ao DEM;
- b) Augusto Nardes (relator do processo de análise das contas apresentadas por Dilma Rousseff, referentes ao exercício de 2014): era filiado ao PP;
- c) José Múcio Monteiro: era filiado ao PTB;
- d) Ana Arraes: era filiada ao PSB;
- e) Vital do Rêgo: era filiado ao MDB.

Analisando como votou cada um desses partidos na sessão da Câmara dos Deputados em que foi autorizada a abertura do Processo de *Impeachment* de Dilma perante o Senado Federal, encontramos os seguintes números, conforme noticiado no *site* da Agência Brasil⁷⁶:

- a) DEM: 28 votos pela abertura do Processo de *Impeachment* contra 0 desfavorável à abertura;

⁷⁶ Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/impeachment-de-dilma-saiba-como-votou-cada-um-dos-partidos-na-camara>. Acesso em: 8 abr. 2019.

- b) PP: 38 votos pela abertura do Processo de *Impeachment* contra 4 desfavoráveis à abertura;
- c) PTB: 14 votos pela abertura do Processo de *Impeachment* contra 6 desfavoráveis à abertura;
- d) PSB: 29 votos pela abertura do Processo de *Impeachment* contra 3 desfavoráveis à abertura;
- e) MDB: 59 votos pela abertura do Processo de *Impeachment* contra 7 desfavoráveis à abertura.

No julgamento do Processo de *Impeachment* no Senado, assim votaram esses mesmos partidos:

- a) DEM: 4 Senadores votaram pela condenação e 0 pela absolvição;
- b) PP: 6 Senadores votaram pela condenação e 1 pela absolvição;
- c) PTB: 1 Senador votou pela condenação e 2 pela absolvição;
- d) PSB: 5 Senadores votaram pela condenação e 2 pela absolvição;
- e) MDB: 17 Senadores votaram pela condenação e 2 pela absolvição.

De mais a mais, a existência de prévia filiação partidária dos Ministros do TCU é algo que, presume-se, não seja desejado pela própria Constituição Federal, até mesmo porque ela veda que, assumido o cargo, mantenham eles filiação partidária, justamente para evitar parcialidade na tomada de decisões. De fato, mesmo não sendo o TCU um órgão jurisdicional, estabelece o Texto Magno, no art. 73, § 3º, que seus Ministros terão as mesmas garantias, prerrogativas, **impedimentos** e vantagens atribuídas aos julgadores integrantes do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Sendo assim, aplica-se, aos Ministros do Tribunal de Contas da União, para total resguardo de sua imparcialidade e garantia da tecnicidade dos seus pronunciamentos, a proibição prevista no art. 95, parágrafo único, III, da CF/1988, isto é, lhe é vedado dedicar-se à atividade político-partidária.

Discutindo a natureza e a razão de ser desses impedimentos, assim se posiciona Silva (2006, p. 515):

Garantias de Imparcialidade dos órgãos judiciários. Apresentam-se na Constituição sob forma de vedações aos juízes, denotando restrições formais

a eles. Mas, em verdade, cuida-se aí, ainda, de proteger sua independência e, consequentemente, a do próprio Poder Judiciário. Assim é que a Constituição, no art. 95, parágrafo único, veda-lhes: (a) exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério; (b) receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo; (d) dedicar-se à atividade político – partidária; (d) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei; essas exceções, contudo, precisam fundamentar-se em razões de interesses superiores, como auxílio para pesquisas e elaboração de obras jurídicas; (e) exercer a Advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração (grifo nosso).

Comentando o art. 95, parágrafo único, III, da CF/1988, Dezen Junior (2010, p. 885) tem a mesma opinião, antes transcrita, de Silva (2006): “**Imparcialidade:** a desvinculação da atividade político partidária é garantia da isenção do juiz na prestação jurisdicional, impedindo a contaminação das decisões por questões relativas ao partidarismo político”.

Ora, a análise comparativa dos dados apresentados mostra que os Ministros do TCU que analisaram as contas de Dilma Rousseff, opinando pela rejeição, oferecendo o fundamento jurídico necessário à deflagração do Processo de *Impeachment*, mantiveram-se, grosso modo, fiéis ao que decidiram as bancadas dos seus antigos partidos políticos, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, relativamente à responsabilização da então Presidente da República pela prática de Crime de Responsabilidade.

A exceção encontramos no PTB, cujos senadores votaram dois pela absolvição de Dilma Rousseff e um pela condenação. Dos que votaram contra a condenação, um deles tinha sido Ministro da então Presidente Dilma, Armando Monteiro, do estado de Pernambuco, e o outro, Elmano Férrer, foi eleito pelo estado do Piauí, ente federado que costuma apoiar firmemente os candidatos do PT⁷⁷. O único que votou a favor do *impeachment* foi o senador Zezé Perrella, eleito pelo estado de Minas Gerais.

Portanto, é possível concluir que houve influência de elementos políticos nas análises feitas pelo TCU das contas da ex-Presidente Dilma Rousseff, referentes aos exercícios de 2014 e 2015, notadamente na parte em que ocorreu o enquadramento das “pedaladas fiscais” como operações que colidem com o disposto no art. 36, da Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilitando, com isso, o surgimento do fundamento jurídico indispensável à abertura do Processo de *Impeachment*, conforme discutimos no capítulo anterior.

⁷⁷ A título de ilustração, conforme dados obtidos no sítio oficial do TSE, no segundo turno da eleição presidencial realizada em 2018, o candidato do PT, Fernando Haddad, obteve 77,05% dos votos válidos no Piauí.

Ocorre que, sobretudo quando existem análises realizadas por órgãos técnicos, como é o caso do TCU, deslizamento de sentido em textos legais, como esse que foi operado pela Corte de Contas Federal em relação ao enquadramento das “pedaladas fiscais” como operações de crédito vedadas à luz do art. 36, da LRF, não se mostra legítimo, posto que ofensivo, como vimos, aos Princípios da Segurança Jurídica e da Confiança Legítima, na medida em que ensejam condenações de surpresa, causando danos irreparáveis aos direitos fundamentais daqueles que se veem acusados.

Concluimos com o seguinte trecho retirado de artigo nosso a ser publicado:

Qualquer julgamento que se conduza pelo senso de justiça – aí incluindo-se os pareceres do Tribunal de Contas da União – pressupõe a existência de terceiros imparciais e equidistantes para análise do caso. Do contrário, as penalidades impostas pelo julgador atenderão ao espírito de vingança. Daí que se pode concluir pela inexistência de um senso de justiça em relação aos julgamentos empreendidos em face das contas da ex-Presidente Dilma Rousseff, tendo em vista que aqueles que ocuparam a posição de terceiro, a saber, os ministros do TCU, não se valeram de um mesmo padrão decisório em situações equivalentes. Ou seja, nas decisões pregressas, relativas às contas dos antecessores da ex-Presidente Dilma Rousseff, e na análise das contas do seu sucessor, o TCU dispensou tratamento desigual e casuístico (OLIVEIRA; SANTOS; FONSECA-SILVA, 2018, p. 11).

De fato, à luz das análises realizadas neste capítulo, podemos verificar que os Ministros do TCU acabaram por não empreender um julgamento segundo a técnica jurídica, ao se manifestarem pela “criminalização” das “pedaladas fiscais” perpetradas pela ex-Presidente Dilma Rousseff, tendo em vista que, além de não conseguirem demonstrar de maneira eficaz a ocorrência de *distinguish* entre as “pedaladas”, objeto de condenação, e as praticadas pelos Presidentes que antecederam Dilma, também não observaram o procedimento adequado para que se operasse um *overruling* (superação de entendimento jurisprudencial da Corte), conforme definido de maneira detalhada no CPC/2015.

4.6 Ausência de análise pelo Congresso Nacional das contas de Dilma Rousseff referentes aos exercícios fiscais de 2014 e 2015: efeito de esquecimento das pedaladas fiscais após a aprovação do *impeachment*

Como demonstramos nos tópicos anteriores, a apreciação das contas presidenciais sucede-se em duas fases necessárias e obrigatórias, conforme consta da disciplina da atual Constituição Federal de 1988:

1 – Análise das contas apresentadas pelo Presidente da República pelos nove Ministros componentes do Tribunal de Contas da União, que sobre elas emitirá parecer opinativo, recomendando a aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição, conforme estabelece o art. 71, inc. I, da CF/1988, que confere 60 dias para que se finde essa análise, a qual deve ter caráter técnico-jurídico;

2 – Após a expedição de parecer do TCU, opinando pela regularidade ou não das contas apresentadas pela Presidência da República, elas são remetidas ao Congresso Nacional, para que haja o julgamento definitivo, como dispõe o art. 49, inc. IX, da CF/1988, não havendo necessidade de o Congresso seguir o parecer do TCU.

Tratada de forma mais especificada essa questão, temos que, feita a análise das contas pelo TCU, o processo de Prestação de Contas do Presidente da República será encaminhado ao Congresso Nacional, onde, antes da votação no plenário de ambas as casas, deverá ser analisado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)⁷⁸. No âmbito dessa comissão mista, será sorteado um relator, a ser escolhido entre os Deputados Federais e Senadores componentes da CMO.

Após apresentação do texto pelo relator designado, opinando pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas presidenciais, os demais membros da CMO votarão a matéria e encaminharão, finalmente, os autos da prestação de contas para as Casas Legislativas componentes do Congresso Nacional, onde a votação se dá de forma separada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Com fulcro na Lei de Acesso à Informação, apresentamos pedido de consulta à Câmara dos Deputados sobre o andamento dos processos de análise de contas da ex-Presidente Dilma Rousseff, relativas os exercícios financeiros de 2014 e 2015, que têm parecer pela rejeição expedido pelo TCU. Obtivemos rápida resposta da Casa Legislativa, dando conta de que ambas as contas ainda não foram apreciadas pelo Congresso Nacional. Em adendo, os servidores da Câmara dos Deputados nos encaminharam um *link* de acesso à parte do sítio oficial do Congresso Nacional, onde tivemos conhecimento do andamento de todos os processos de prestação de contas presidenciais de 1988 a 2019.

⁷⁸ A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) é órgão fracionário permanente, pertencente à estrutura do Congresso Nacional, formado por Deputados Federais e Senadores. Sua atribuição para examinar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República consta, expressamente, no art. 166, § 1º, da CF/1988. Saliente-se que, assim como ocorre com o TCU, a CMO tem competência, apenas, para emitir parecer opinativo sobre as contas presidenciais, cujo julgamento definitivo se dá por meio de votação a ser realizada no plenário das duas casas que compõem o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

Em contato com as informações do sítio oficial <https://www.congressonacional.leg.br/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>, acesso em 30 de jun. de 2020, constatamos que as contas presidenciais devidamente analisadas pelo Congresso Nacional, a partir de 1988, ano de começo de vigência da atual Carta Magna⁷⁹, com esgotamento de todas as fases do processo foram:

1 – 1988, aprovação das contas do Presidente José Sarney, por meio do Decreto Legislativo nº 101/1991;

2 – 1989, aprovação das contas do Presidente José Sarney, por meio do Decreto Legislativo nº 18/1992;

3 – 1992, aprovação das contas do Presidente Itamar Franco, referentes ao período de 29 de setembro de 1992 a 31 de dezembro de 1992, por meio do Decreto Legislativo nº 161/2015⁸⁰;

4 – 1993, aprovação das contas do Presidente Itamar Franco, por meio do Decreto Legislativo nº 445/2002;

5 - 1994, aprovação das contas do Presidente Itamar Franco, por meio do Decreto Legislativo nº 129/1996;

6 – 1995, aprovação das contas do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto Legislativo nº 450/2002;

7 – 1996, aprovação com recomendações das contas do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto Legislativo nº 446/2002;

8 - 1997, aprovação das contas do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto Legislativo nº 451/2002;

9 – 1998, aprovação das contas do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto Legislativo nº 448/2002;

10 – 1999, aprovação com ressalvas das contas do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto Legislativo nº 05/2003;

11 – 2000, aprovação das contas do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto Legislativo nº 449/2002; e,

⁷⁹ A atual Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 05 de outubro de 1988 e entrou em vigor nesta mesma data, conforme definição da Assembleia Nacional Constituinte.

⁸⁰ Neste caso, registamos que, no ano de 1992, houve o exercício da Presidência da República por duas pessoas: iniciou com Fernando Collor, que foi sucedido, em razão do *Impeachment* por ele sofrido, por Itamar Franco. Por isso, o Congresso Nacional optou por separar a análise das contas presidenciais, aprovando o período do governo Itamar Franco. Quanto ao período do governo Collor, mesmo tendo havido parecer do TCU pela aprovação global das contas presidenciais, a análise ainda não foi finalizada.

12 – 2001, aprovação das contas do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto Legislativo nº 447/2002.

Os demais processos de prestação de contas presidenciais ainda estão pendentes de análise no Congresso Nacional, quais sejam:

1 – 1990, contas apresentadas por Fernando Collor de Mello: ainda aguardam designação de relator na CMO;

2 – 1991, contas apresentadas por Fernando Collor de Mello: ainda aguardam designação de relator na CMO;

3 – 1992, contas apresentadas por Fernando Collor de Mello, referentes ao período de 01 de janeiro de 1992 a 29 de setembro de 1992: contam com parecer expedido pela CMO pela rejeição, muito embora haja parecer do TCU opinando pela aprovação total, sendo que ainda estão pendentes de análises pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal;

4 – 2002, contas apresentadas por Fernando Henrique Cardoso: ainda pendentes de análise pelo Senado Federal, muito embora já tenham sido aprovadas com ressalvas pela Câmara dos Deputados, em 2011;

5 – 2003, contas apresentadas por Luiz Inácio Lula da Silva: ainda pendentes de análises pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, muito embora contem com parecer pela aprovação emitido pela CMO;

6 - 2004, contas apresentadas por Luiz Inácio Lula da Silva: ainda pendentes de análises pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, muito embora contem com parecer pela aprovação com ressalvas emitido pela CMO;

7 - 2005, contas apresentadas por Luiz Inácio Lula da Silva: ainda pendentes de análises pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, muito embora contem com parecer pela aprovação com ressalvas emitido pela CMO;

8 - 2006, contas apresentadas por Luiz Inácio Lula da Silva: ainda pendentes de análise pelo Senado Federal, muito embora já tenham sido aprovadas com ressalvas pela Câmara dos Deputados, em 2009;

9 - 2007, contas apresentadas por Luiz Inácio Lula da Silva: ainda pendentes de análises pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, muito embora contem com parecer pela aprovação com ressalvas emitido pela CMO;

10 - 2008, contas apresentadas por Luiz Inácio Lula da Silva: ainda pendentes de análise pelo Senado Federal, muito embora já tenham sido aprovadas com ressalvas pela Câmara dos Deputados, em 2011;

11 - 2009, contas apresentadas por Luiz Inácio Lula da Silva: contam com parecer da CMO pela aprovação com ressalvas, aguardando, no momento, despacho da Mesa do Congresso Nacional no Projeto de Decreto Legislativo;

12 - 2010, contas apresentadas por Luiz Inácio Lula da Silva: contam com parecer da CMO pela aprovação com ressalvas, aguardando, no momento, despacho da Mesa do Congresso Nacional no Projeto de Decreto Legislativo;

13 - 2011, contas apresentadas por Dilma Rousseff: contam com parecer da CMO pela aprovação com ressalvas, aguardando, no momento, despacho da Mesa do Congresso Nacional no Projeto de Decreto Legislativo;

14 - 2012, contas apresentadas por Dilma Rousseff: contam com parecer da CMO pela aprovação com ressalvas, aguardando, no momento, despacho da Mesa do Congresso Nacional no Projeto de Decreto Legislativo;

15 - 2013, contas apresentadas por Dilma Rousseff: contam com parecer da CMO pela aprovação com ressalvas, aguardando, no momento, despacho da Mesa do Congresso Nacional no Projeto de Decreto Legislativo;

16 – 2014, contas apresentadas por Dilma Rousseff: ainda aguardam designação de relator na CMO, muito embora contem com parecer do TCU pela sua rejeição;

17 - 2015, contas apresentadas por Dilma Rousseff: ainda aguardam designação de relator na CMO, muito embora contem com parecer do TCU pela sua rejeição;

18 – 2016, contas apresentadas pelo Presidente Michel Temer: muito embora a Presidente Dilma Rousseff tenha ficado no cargo do dia 01 de janeiro de 2016 a 12 de maio de 2016, ainda aguardam designação de relator na CMO, contando com parecer do TCU pela sua aprovação com ressalvas;

19 – 2017, contas apresentadas pelo Presidente Michel Temer: contam com parecer do TCU pela aprovação com ressalvas, ainda pendentes de julgamento pelo Congresso Nacional;

20 – 2018, contas apresentadas pelo Presidente Michel Temer: contam com parecer do TCU pela aprovação com ressalvas, ainda pendentes de julgamento pelo Congresso Nacional;
e,

21 – 2019, contas apresentadas pelo Presidente Jair Bolsonaro: contam com parecer do TCU pela aprovação com ressalvas, ainda pendentes de julgamento pelo Congresso Nacional.

Percebemos, pois, na consideração dos dados, que a regra é a demora no julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional. Cronologicamente, considerando a ordem das contas apresentadas, e não a dos julgamentos, as últimas contas julgadas foram as relativas ao exercício financeiro de 2001; ainda se encontram pendentes de julgamento pelo Congresso Nacional todas as posteriores àquele ano e aquelas referentes aos anos de 1990, 1991 e 1992, essas últimas todas apresentadas por Fernando Collor de Mello.

Chama a atenção, conforme tivemos a oportunidade de discutir no tópico 4.4 deste trabalho, que, de todas as contas presidenciais analisadas pelo TCU, notadamente no que tange à legalidade das “pedaladas fiscais”, houve parecer pela rejeição das contas apenas em relação às dos exercícios financeiros de 2014 e 2015, o que indica uma excepcionalidade na atuação desse órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Especificamente em relação às contas presidenciais de 2014 e 2015, constatamos, também segundo os dados transcritos, que, muito embora existam os pareceres opinativos do TCU pela rejeição daquelas contas, servindo de importante base jurídica para o *Impeachment* de Dilma Rousseff, elas sequer foram apreciadas na CMO, razão pela qual ainda não se encontram preparadas para ser analisadas pelo Congresso Nacional.

Essa situação, não obstante o fato de ter se tornado uma regra a partir de 2001, o atraso na análise das contas presidenciais pelo Congresso Nacional aparentemente indica que a relevância da análise e discussão das contas apresentadas por Dilma Rousseff referentes aos anos de 2014 e 2015, em especial no que se relaciona à legalidade das “pedaladas fiscais”, esgotou-se com o afastamento da então Presidente.

Após a conclusão do Processo de *Impeachment*, houve um esquecimento da questão das “pedaladas fiscais”, não só pelo TCU, que deixou de opinar pela reprovação das contas apresentadas pelo sucessor imediato de Dilma, a despeito de também ele ter atrasado o repasse de verbas destinadas a Bancos públicos controlados pela União, para custeio de programas sociais, mas, também, pelo Congresso Nacional, que se omite de se desincumbir do seu dever constitucional de julgar as contas da Presidência da República. Essa omissão se revela ainda mais grave e danosa, no caso da falta de julgamento das contas de Dilma, considerando que sobre elas pesa manifestação do TCU, dando conta da existência de sérias ilegalidades, como as próprias “pedaladas fiscais”, que foram apontadas como a principal causa a justificar o *Impeachment* de Dilma.

A análise dos dados colacionados do sítio oficial do Congresso Nacional ainda nos permite verificar que a CMO, analisando contas de diversos exercícios financeiros, nos quais, conforme verificamos em tópico anterior deste mesmo capítulo, ocorreram “pedaladas fiscais”,

emitiu pareceres em que se manifestava pela aprovação das contas, demonstrando, ao que parece, não perceber nenhuma irregularidade na prática adotada por alguns Presidentes da República de atrasar o repasse de verbas destinadas a Bancos públicos controlados pela União e destinadas ao custeio de programas sociais.

No caso específico das contas de Dilma referentes aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, esse órgão fracionário do Congresso Nacional sequer se manifestou sobre as contas presidenciais apresentadas, fato que, também, causa estranheza, sobretudo porque, em 2016, aparentemente, ao aprovar o início do Processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff e condená-la por prática de crime de responsabilidade, a maioria dos Deputados Federais e dos Senadores firmou posicionamento quanto a considerar as “pedaladas fiscais” como operações ilegais em face da disciplina da LRF, e, mais do que isso, como configuradoras de crime de responsabilidade do Presidente da República.

Diante desses fatos, podemos concluir que, após um abuso de memória, cometido por meio da espetacularização midiática da questão das “pedaladas fiscais”, erigidas que foram, sobretudo após parecer do TCU em que se opinava pela sua ilegalidade, a fundamento exponencial do *Impeachment* de Dilma Rousseff, experimentamos outro abuso ou mau uso da memória, desta feita ligado ao esquecimento dessa mesma temática: as “pedaladas” e sua legalidade. Esquecimento esse verificado, tanto no âmbito do TCU, quanto do Congresso Nacional, conforme tivemos a oportunidade de analisar em parágrafo anterior deste tópico.

Na obra *História, memória e esquecimento*, Ricoeur (2010, p. 94) afirma que, além dos abusos de memória, também existem os abusos de esquecimento. Comentando essas duas espécies de abuso, que envolvem o fenômeno mnemônico, segundo uma abordagem situada no cruzamento entre a problemática da memória e a da identidade, afirma o autor:

O cerne do problema é a mobilização da memória a serviço da busca, da demanda, da reivindicação de identidade. Entre as derivações que dele resultam, conhecemos alguns sintomas inquietantes: *excesso* de memória, em tal região do mundo, portanto, abuso de memória – insuficiência de memória, em outra, portanto abuso de esquecimento. Pois bem, é na problemática da identidade que se deve agora buscar a causa de fragilidade da memória assim manipulada. Essa fragilidade se acrescenta àquela propriamente cognitiva que resulta da proximidade entre imaginação e memória, e nesta encontra seu incentivo e seu adjuvante (RICOEUR, 2007, p. 94).

Para Ricoeur (2010), esses abusos de memória e abusos de esquecimento “resultam de uma manipulação concertada da memória e do esquecimento por detentores do poder”

(RICOEUR, 2010, p. 93), indicando que podem servir de instrumentos para que esses ditos detentores do poder (incluídos os detentores do poder político) atinjam certos objetivos, muitas vezes de cunho privado, ainda que não sejam eles suportados ou admitidos como lícitos pelo direito.

Esclarece ainda o mesmo autor que é, nesse nível de manipulação da memória, “que as noções de abuso de memória e, acrescentemos de imediato, de abuso do esquecimento, são as mais pertinentes” (RICOEUR, 2010, p. 83). Portanto, de pronto, verificamos que tanto o excesso de memória como a sua ausência (abuso de esquecimento/insuficiência de memória), ideologicamente concertados, correspondem a atitudes abusivas que teriam como finalidade a manipulação de uma dada coletividade, para que se criassem os caminhos para atingir as finalidades anteriormente traçadas pelos “manipuladores”, que, ainda segundo Ricoeur (2010), seriam detentores de poder. Esta atuação manipuladora daria origem a uma memória instrumentalizada, “categoria weberiana de racionalidade segundo um fim” (RICOEUR, 2010, p. 93), ou seja, teríamos a utilização da memória como método instrumental, como um verdadeiro meio para atingir a desideratos antes traçados pelos “manipuladores”.

Podemos perguntar: a quem se quer manipular? Uma resposta pode ser levantada. Com essas atividades abusivas, busca-se construir uma memória coletiva que permita o atingimento dos objetivos pretendidos pelos manipuladores. Quando necessário, utiliza-se do excesso de memória, expondo, por exemplo, determinado fato a uma espetacularização midiática, no sentido defendido por Debord (2004). Em outros momentos, inicia-se uma operação de desestímulo à continuidade da exposição, criando uma cortina de fumaça que impeça a circulação de determinada informação.

Mais à frente em seu texto, Ricoeur (2010) nos traz uma explicação sobre como se dá o uso manipulado da memória por excesso de esquecimento e a importância da ideologia na construção dessa estratégia⁸¹:

Por que os abusos de memória são, de saída, abusos de esquecimento? Nossa explicação, então, foi: por causa da função mediadora da narrativa, os abusos de memória tornam-se abusos de esquecimento. De fato, antes do abuso, há o uso, o saber, o caráter inelutavelmente seletivo da narrativa. Assim como é possível lembrar-se de tudo, é impossível narrar tudo. A idéia de narração exaustiva é uma idéia performativamente impossível. A narrativa comporta necessariamente uma dimensão seletiva. Alcançamos, aqui, a relação estreita entre memória declarativa, narratividade, testemunho, representação figurada

⁸¹ Em outro ponto da mesma obra, Ricoeur (2010, p. 95) esclarece que as manipulações da memória decorrem da intervenção de um “fator inquietante e multiforme”: o fenômeno da ideologia, tendo como um dos seus efeitos práticos a distorção da realidade.

do passado histórico. Como notamos então, a ideologização é possibilitada pelos recursos de variação que o trabalho da configuração narrativa oferece. As estratégias do esquecimento enxertam-se diretamente nesse trabalho de configuração: pode-se narrar de outro modo, suprimindo, deslocando as ênfases, refigurando diferentemente os protagonistas da ação assim como os contornos dela (RICOEUR, 2010, p. 455).

Também no trato da questão das “pedaladas fiscais” pelos detentores do poder (do poder político, do poder de dizer o direito aplicável), observamos funcionar esse caráter seletivo da narrativa, que possibilita o trabalho de configuração, e sua relação com a memória declarativa e com as estratégias de esquecimento. Nas análises e discussões realizadas ao longo do nosso estudo, vimos que, em um primeiro momento, a questão das “pedaladas fiscais” foi objeto de extrema divulgação, quando se procurou demonstrar a gravidade e ilicitude dos atos com o argumento de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, legislação que, no Brasil, está ligada à boa gestão da coisa pública. Logo, ao afrontar, com a prática das “pedaladas fiscais”, a LRF, a então Presidente da República mostrou-se não zelosa com os gastos do dinheiro público e teve de se socorrer de manobras contábeis para encobrir déficits orçamentários.

Evidentemente que a circulação desse discurso enfatizava a necessidade de afastamento da então Presidente da República, muito embora houvesse o conhecimento de que seus antecessores também haviam se utilizado do mesmo estratagema, possivelmente com igual finalidade, a de mascarar déficits fiscais.

Como forma de amparar a tese que apregoava a ilegalidade das “pedaladas”, a estratégia foi recorrer a manifestações e posicionamentos de um órgão público dotado de aptidão técnica e de funções de dizer, ao menos, no nível opinativo, o melhor direito aplicável no campo da gestão orçamentária – o TCU –, que, pelo menos do ponto de vista deontológico, consideradas as normas constitucionais que estabelecem as suas feições institucionais, deve, ao examinar alguma questão atinente a seu campo de atuação, orientar-se por critérios técnicos e jurídicos, sem interferências ou influências político-partidárias.

No caso objeto de nosso estudo, como vimos, o Tribunal de Contas, oferecendo o fundamento jurídico para o *Impeachment* de Dilma Rousseff, deixou assentada, **em duas oportunidades**, por meio dos pareceres opinativos que exarou em relação às contas presidenciais referentes aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, a ilegalidade das “pedaladas”, vendo nelas um disfarçado empréstimo que a União estava contratando com bancos públicos que lhe eram subordinados, conduta que é vedada aos entes federados pelo art. 36, da LRF.

Uma vez adotado esse posicionamento pelo TCU, a questão da ilegalidade das “pedaladas fiscais” começou a ser espetacularizada, mediante a reiterada afirmação de seu caráter ilícito, bem como de sua idoneidade para fundamentar o pedido de afastamento da então Presidente da República pelo cometimento de crime de responsabilidade. Entretanto, observa-se, ao lado desse abuso de memória que se deu pelo excesso de saber produzido em relação às “pedaladas” atribuídas a Dilma Rousseff, *pari passu*, um abuso de esquecimento em relação ao cometimento dessas mesmas práticas contábeis por seus antecessores na Presidência da República, como se apenas a Presidente que exercia o cargo naquele momento tivesse praticado essa conduta. Para tanto, consignava-se a existência de “pedaladas fiscais” durante a gestão de Dilma Rousseff e, deliberadamente, deixava-se de informar que essas práticas, agora classificadas como ilegais, também foram corriqueiras em governos anteriores, sem que houvesse sido reconhecido problema legal/constitucional na sua realização.

O abuso de memória quanto às “pedaladas fiscais” que teriam sido praticadas por Dilma Rousseff foi indispensável para a eclosão do seu processo de *Impeachment*, visto que, além de produzir o fundamento jurídico necessário para abertura do procedimento, também viabilizou o aumento do desprestígio de Dilma perante a sociedade, atingindo a imagem de gestora eficiente que ela ostentava na época das suas campanhas eleitorais (2010 e 2014).

Houve, no momento que prefigurou o *Impeachment* de Dilma Rousseff, um excesso de produção de informações acerca do que seriam as manobras contábeis que ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais, em que consistiria a sua ocorrência, qual seria a finalidade de sua prática e, sobretudo, quais normas legais e constitucionais seriam violadas com o cometimento das “pedaladas fiscais”. De igual forma, ironizava-se um novo hábito da então Presidente da República, que tinha adotado como esporte recreativo o ciclismo, para denotar, de maneira figurada, sua forte ligação com outras pedaladas (as fiscais).

Como exemplo dessa última situação, temos uma matéria veiculada no sítio da Revista Veja, com o seguinte título: “Pedaladas à vista! Dilma comprou bicicleta nova e Levy está louco para usar”. O Levy citado no título se trata de Joaquim Levy, que foi Ministro da Fazenda durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2015 e 18 de dezembro de 2015. No corpo da postagem, é dito:

Piada pronta. Mais uma. Dilma Rousseff, responsável pelas pedaladas fiscais do governo em 2014 – ou seja: pelo adiamento de repasses a bancos públicos para melhorar artificialmente as contas do ano-; comprou uma bicicleta nova para 2015, escolhida por um assessor em uma loja de Brasília (BRASIL, 2015).

O conteúdo da postagem rememora e atualiza o significado do termo “pedaladas fiscais”, ligando-o à manobra contábil adotada pelo governo de Dilma Rousseff para “maquiar” as contas públicas, aproveitando-se do fato relacionado à aquisição de uma bicicleta pela Presidente da República, além do que sugere que novas “pedaladas” continuariam a ser realizadas no primeiro ano do segundo mandato, que se iniciou em janeiro de 2015. Ilustrando o conteúdo da notícia, é apresentada uma imagem de Dilma ao lado de uma bicicleta verde, que não foi aquela por ela adquirida. Essa informação consta, inclusive, do teor da postagem, sob a advertência trazida entre parênteses: “(Não. Não é a da foto ao lado)”. Acompanhando a imagem, há o seguinte texto: “Se verde é assim, imagina madura”, enunciado que tem como efeito vincular a imagem da Presidente brasileira a do Presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, visando deixar destacado a possível existência de laços entre os dois mandatários, situação que era fonte de severas críticas, levando em conta a situação política venezuelana, constantemente discursivizada no Brasil como uma ditadura de esquerda, que teria começado com Hugo Chávez e continuado com Maduro.

Ocorre que, com a “queda” de Dilma Rousseff, em 2016, uma nuvem de esquecimento tomou conta, como vimos, da temática das “pedaladas fiscais”, no âmbito do TCU e do Congresso Nacional. Onde antes havia se decidido pela ilegalidade da conduta de atrasar, intencionalmente, o repasse de verbas destinadas a Bancos públicos para custeio de programas sociais, como forma de “maquiar” as contas públicas, encobrendo déficits fiscais, e que teve como efeito a perda por parte de Dilma do mandato presidencial, o tema, agora, aparentemente não causava o repúdio de outrora.

Comprova isso o fato de que, mesmo podendo ser identificados atrasos dessa natureza durante os anos do Governo Temer, como vimos em tópico anterior deste mesmo capítulo, com base na análise de dados e informações que nos foram fornecidos por Bancos oficiais, as “pedaladas fiscais” pós-queda de Dilma Rousseff perderam a importância e voltaram a ocupar o lugar que sempre lhes pertenceu: o da indiferença jurídica, posto que, tal como ocorria antes de 2014, voltaram a não ser percebidas como um problema, como algo que viola o ordenamento jurídico brasileiro.

A formulação desta que acabou por se constituir na causa jurídica justificante do *Impeachment* de Dilma – a tese da ilegalidade das “pedaladas fiscais” –, parece, assim, ter ocorrido por meio de um processo de manipulação da memória: num primeiro momento, excesso de memória; e, num segundo, excesso de esquecimento. Trata-se de mais um episódio da história humana em que a seletividade da narrativa serve aos detentores do poder – nesse caso, do poder político e do poder de dizer o direito aplicável em determinado campo.

Esse processo de manipulação da memória por um excesso de esquecimento da temática relacionada às “pedaladas fiscais”, após a aprovação do *Impeachment* de Dilma Rousseff, observamos, tanto por parte do TCU, que não mais voltou a se posicionar pela rejeição das contas presidenciais, mesmo podendo ser identificados, nas contas referentes aos exercícios financeiros de 2016, 2017 e 2018, os mesmos atrasos que foram por ele classificados como ilegais nas contas de Dilma dos anos de 2014 e 2015, quanto por parte do Congresso Nacional, que, depois condenar Dilma pela prática das “pedaladas”, até o presente momento, ainda não julgou as contas presidenciais relativas aos exercícios nos quais teriam ocorrido, as mesmas cuja rejeição foi recomendada pelo TCU, o que pode ser compreendido como ocorrência do que Ricoeur (2010, p. 455) chama de “esquecimento de fuga”, expressão de má-fé, motivado por uma vontade ilegítima de não se informar, de não investigar o mal cometido pelo meio que cerca o cidadão; em resumo, por um “querer-não-saber”.

Essa espécie de manipulação da memória pelo esquecimento – no caso, pelo “esquecimento de fuga” – não pode ser tolerado no âmbito dessas duas instituições (o TCU e o Congresso Nacional) componentes de um Estado Democrático de Direito. Ainda nas palavras de Ricoeur (2010), esse tipo de esquecimento abusivo, praticado de forma ardilosa:

acarreta o mesmo tipo de responsabilidade que a imputada aos atos de negligência, de omissão, de imprevidência, em todas as situações de não-agir, nas quais, posteriormente, uma consciência esclarecida e honesta reconhece que se devia e se podia saber ou pelo menos buscar saber, que se podia e devia intervir (RICOEUR, 2010, p. 456).

Na esteira do exposto por Ricoeur (2010), no sentido de que se pode responsabilizar aquele que não busca saber algo que lhe é acessível, tivemos o desenvolvimento, no âmbito do Direito Penal, da teoria da “cegueira deliberada”⁸², que teve origem na Inglaterra. De acordo

⁸² Segundo Gehr apud Soares (2019, p. 111-112), a origem da teoria da “cegueira deliberada” se deu no precedente inglês *Regina vs. Sleep*, em 1861. O mencionado precedente ocorreu quando o ferrageiro Sleep, condenado pelo júri pela prática de desvio de bens públicos por ter embarcado em um navio mercante parafusos de cobre, alguns dos quais marcados com sinal em forma de flecha, indicando que estes parafusos pertenceriam à Coroa Britânica, buscou revisar a sentença contra si prolatada, aduzindo que não teria consciência de que alguns dos bens embarcados eram de propriedade da Coroa Britânica. O juiz que conheceu do recurso interposto acabou acatando a tese defensiva, levando em conta que o delito exigiria o prévio conhecimento do infrator acerca da titularidade estatal dos bens desviados em razão de que inexistia nos autos comprovação de que o júri tenha levado em consideração a elementar subjetiva do tipo (ter o agente conhecimento acerca da titularidade dos bens desviados), nem, tampouco, tenha se demonstrado que o agente deliberadamente tenha se absterido em adquirir este conhecimento. Soares (2019, p. 112), então, conclui que, se houvesse a comprovação de que o agente intencionalmente tivesse se absterido em conhecer a origem ilícita dos parafusos, “caberia a aplicação de sanção criminal idêntica à atribuída aos que agem com dolo direto”, ou seja, seria o agente condenado da mesma forma que se impõe a reprimenda a quem sabe da circunstância do bem ser da titularidade estatal. Dessa forma, restou, a contrário sensu, reconhecida a possibilidade de aplicação dos ditames estabelecidos pela teoria da “cegueira

com essa teoria, pode-se punir criminalmente uma pessoa que se colocou, de forma voluntária, em uma situação de incerteza quanto a determinado fato, quando lhe era possível conhecer as circunstâncias fáticas nas quais se encontrava envolvida. O exemplo mais utilizado de aplicação dessa teoria se dá com a prática do crime de tráfico de drogas⁸³, quando um agente entrega uma mala repleta de entorpecentes a outra pessoa. Ao ser abordado pelos agentes policiais, e constatando-se a presença de droga na mala transportada, normalmente o agente alega o desconhecimento acerca do que havia no interior do receptáculo. Aplicando-se a teoria da “cegueira deliberada”, é possível punir o transportador, pois que o mesmo poderia ter acesso ao conteúdo da mala, não o fazendo para se manter dolosamente em uma situação de desconhecimento e, dessa forma, tentar se livrar das penas pelo cometimento do ilícito.

Outro exemplo de aplicação da teoria da “cegueira deliberada”, próximo ao que mencionamos acima, é-nos dado por Gehr apud Soares (2019), o qual aponta a existência do caso *United States vs. Jewel*, que trata de situação envolvendo um agente condenado por contrabando ao cruzar a fronteira do México com os Estados Unidos, transportando maconha no porta-malas de seu veículo, tendo o motorista alegado que desconhecia o que estava sendo carregado em seu carro, porém suspeitava de que se tratava de algo ilícito. Em julgamento de recurso, o Tribunal de Apelações norte-americano consignou a ideia de que “a ignorância deliberada e o conhecimento positivo têm o mesmo grau de culpabilidade” (GEHR apud SOARES, 2019, p. 113). Inicialmente, a teoria da “cegueira deliberada” (*willful blindness*, em inglês) foi utilizada em casos de falência, sendo que, por volta dos anos 70 do século passado, houve a sua expansão para os casos de tráfico de narcóticos.

Soares (2019, p. 113) informa que a teoria da “cegueira deliberada” vem sendo aplicada no direito brasileiro de forma esparsa, mas ganhou notoriedade durante julgamentos de processos referentes à lavagem de dinheiro, destacando o caso relacionado ao furto do Banco Central em Fortaleza/CE, a partir do qual passou a mencionada doutrina a ser aplicada em diversos julgamentos pelo país. Com isso, resta comprovada a possibilidade de aplicação da teoria da “cegueira deliberada” a ilícitos cometido em território nacional. Inclusive, nos termos do art. 28, do Estatuto de Roma, já incorporado ao ordenamento jurídico interno brasileiro pelo Decreto nº 4.388/2002, punem-se os superiores hierárquicos pelos crimes cometidos por seus subordinados, caso aqueles tenham conhecimento ou, deliberadamente, não levem em consideração dado indicativo de que estes estavam a cometer ou se preparavam para praticar

deliberada”, também denominada de doutrina das “instruções do avestruz”, pelo fato desse animal ser conhecido pelo hábito de enfiar a cabeça em buracos no chão diante de situações de perigo pelas quais ele passa.

delitos tipificados pelo Estado (SOARES, 2019, p. 113-114), situação que, claramente, encontra amparo teórico na Doutrina das “instruções do avestruz”.

Portanto, partindo do que é postulado por Ricoeur (2010) na última citação direta acima e da teoria da “cegueira deliberada”, o abuso de esquecimento empreendido pelo TCU pode levar à responsabilização de seus membros à luz das leis atualmente existentes no Brasil. Ora, era plenamente possível aos Ministros da Corte tomarem conhecimento da continuidade da prática das “pedaladas fiscais” nos exercícios financeiros de 2016, 2017 e 2018, bastando, para tanto, solicitar informações à CEF, como foi feito pelo autor deste trabalho, que teve acesso aos dados sem maiores problemas. Ao se manter em situação de incerteza quanto à continuidade dos atrasos que foram entendidos por ilegais em manifestações anteriores do órgão de contas, claramente que está o TCU transbordando das suas funções institucionais, realizando conduta omissiva não compatível com as suas finalidades constitucionais.

Em relação ao Congresso Nacional, igualmente a sua conduta omissiva de não julgar de forma definitiva as contas presidenciais de 2014 e 2015 também não pode ser tolerada, visto que, além de sobre elas pesar um parecer do TCU opinando pela rejeição, também serviram as irregularidades nelas apontadas de embasamento jurídico para a condenação política de uma Chefe de Estado, que, na sistemática do Brasil, também é Chefe de Governo. Além disso, enquanto órgão fiscalizador da atuação do Presidente da República, teria a obrigação constitucional de investigar a continuidade, ou não, das “pedaladas fiscais”, bem como, constatada a manutenção dessa prática, considerada ilegal pelos parlamentares quando da condenação de Dilma Rousseff, de punir o Chefe do Executivo Federal pela manutenção dos atrasos de repasses de verbas federais a bancos públicos controlados pela União.

Em um país que se guia pela democracia e pelo tratamento igualitário e justo a ser dispensado a todos os seus cidadãos, como é o caso do Brasil, esse “esquecimento de fuga”, propiciador, na prática, de uma manipulação da memória, utilizado para atingimento de um objetivo, deve ser coibido e punido, visto que acaba se tornando fonte de tratamentos diferenciados a pessoas que se encontram em situações fáticas semelhantes. Não se pode esquecer, neste particular, da norma constante do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a igualdade de todos perante a lei, não se permitindo a efetivação de discriminações arbitrárias por parte de autoridades públicas.

Ao determinar a Constituição o respeito à igualdade, retira ela dos agentes públicos e das instituições públicas a possibilidade de, legitimamente, atuarem de forma a beneficiar ou a prejudicar determinados indivíduos em detrimento ou benefício de outros, mormente quando tenham se comportado de maneira semelhante. Admitir que iguais sejam tratados de forma

desigual com base em uma manipulação da memória representa uma grave afronta aos ditames do atual Estado Brasileiro, inaugurado com a entrada em vigor da Constituição de 1988, com a qual se buscou uma verdadeira reconciliação do país com a democracia, valor que foi esquecido durante o tempo de duração da ditadura militar (1964-1984).

Efetivamente, tal como postulado por Ricoeur (2010, p. 455), “assim como é impossível lembrar-se de tudo, é impossível narrar tudo”, pois que “a ideia de narração exaustiva é uma ideia performativamente impossível”. Em verdade, há circunstâncias que impossibilitam que todos lembrem de tudo e que não nos esqueçamos de nenhum fato. Entretanto, o que observamos na atuação (ou, melhor dizendo, na omissão) do TCU e do Congresso Nacional foi uma tentativa deliberada de esquecer um fato que poderia e precisaria ser lembrado. Daí a conclusão da ocorrência de uma manipulação da memória, pelo excesso de esquecimento. A questão das “pedaladas fiscais”, acaso não tivesse sido utilizada apenas e tão somente como uma maneira de justificar o afastamento de uma pessoa eleita para o cargo mais relevante do Poder Executivo Federal, deveria continuar chamando a atenção desses dois órgãos, que tinham a obrigação institucional de se lembrar da possibilidade de sua ocorrência e de coibir a sua eventual prática, visto que entenderam, em momento anterior, que constituíam as “pedaladas fiscais” ofensa à ordem legal vigente, de tal monta que foram tidas como atos configuradores de crime de responsabilidade do Presidente da República, com base em tipificações feitas na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 1.079/1950.

Considerando que a prática da manobra contábil que ficou conhecida como “pedalada fiscal” foi apontada como o principal fundamento jurídico para o *Impeachment* de uma única e determinada Presidente da República e que não foi aplicado o mesmo rigor aos seus antecessores e mesmo ao seu sucessor, mesmos tendo eles também “pedalado”, percebemos que houve uma ideologização da memória – na forma como Ricoeur (2010) define esse fenômeno –, instrumentalizada para que fosse empreendido um afastamento presidencial que se mostrava desejado por detentores de poder que atuavam no TCU e no Congresso Nacional. Agir este que vai de encontro ao ideal constitucional da impessoalidade, que determina que os agentes públicos não podem guiar suas decisões para obtenção de interesses pessoais. Ao contrário, as suas decisões devem ser sempre orientadas para que possam ser atingidos os interesses públicos envolvidos nas questões fáticas analisadas. A cegueira deliberada, o “esquecimento de fuga” que observamos nas tratativas da questão das “pedaladas fiscais” nos âmbitos do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União contraria toda a construção dogmática e axiomática feita na Constituição Federal de 1988, posto que acabou por

implementar um tratamento dispensado a Dilma Rousseff que se mostrou injusto e indevido, quando feita uma comparação com outros indivíduos que ocuparam a cadeira presidencial.

Ao fim e ao cabo, o esquecimento das “pedaladas fiscais” também significou o esquecimento de Dilma Rousseff. Algo semelhante ao que ocorreu com Fernando Collor de Mello, após o seu *Impeachment*, e que discutimos em nossa dissertação do Mestrado (OLIVEIRA, 2003).

Com relação a Collor, o esquecimento pôde ser observado pela análise de duas capas da Revista *Veja*, edição 1250, de 26 de agosto de 1992, e edição 1255, de 30 de setembro de 1992. Em Oliveira (2013), verificamos que as imagens dessas capas, apenas a silhueta do ex-Presidente na primeira (edição 1250), e as costas, na segunda (edição 1255), sem mostrar o rosto, produziram o efeito de sentido de um possível **esquecimento popular** do ex-Presidente, como se fosse página virada na História Oficial (OLIVEIRA, 2013, p. 64).

Ainda em Oliveira (2013, p. 64):

O esquecimento da própria figura do ex-Presidente é o corolário de uma discursivização pós-posses do mandatário maior do Brasil que procurou incutir na Memória Coletiva da população a certeza do fracasso da gestão, por conta de sérios atos de corrupção perpetrados pelo Presidente da República.

Observamos, pois, certa semelhança nos tratamentos conferidos a Collor e Dilma, depois de o impedimento de ambos ser aprovado no Congresso Nacional. Em um primeiro momento, a superexposição da figura dos mandatários, colocados, por razões diferentes, como gestores que mereciam ser afastados do cargo presidencial pelo cometimento de crimes de responsabilidade. Depois da espetacularização e uma vez decretado o *Impeachment*, verifica-se a ocorrência de um fenômeno em sentido inverso, um excesso de esquecimento.

Com Collor, esse processo de esquecimento se iniciou ainda durante o julgamento por crimes comuns no STF, ante a não discursivização de sua absolvição por essa Corte, onde foram julgados, basicamente, os mesmos fatos que tinham sido, anteriormente, considerados pelo Congresso Nacional como crimes de responsabilidade e que foram a causa do *Impeachment*.

Já com Dilma, esse esquecimento, tanto da pessoa, quanto da principal causa de seu afastamento do cargo, as propagadas “pedaladas fiscais”, deu-se também no âmbito do próprio Congresso Nacional, considerando que os Parlamentares, após acatarem a tese da ilegalidade das “pedaladas”, defendida pelos autores do pedido de *Impeachment*, com fulcro no parecer opinativo do TCU, para cassarem o mandato de Dilma, não mais voltaram a se debruçar sobre a matéria, porquanto, mesmo tendo sido a rejeição das contas de Dilma pelo TCU a principal

causa do *Impeachment*, até o presente momento não as julgaram, definitivamente, como tivemos a possibilidade de demonstrar na análise de documentos oficiais obtidos com força na Lei de Acesso à Informação.

5 CONCLUSÃO

O Processo de *Impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff constitui-se um acontecimento histórico bastante relevante no cenário recente da política brasileira e que ainda suscita discussões acerca da sua correção e legitimidade.

De um lado, temos os defensores da condenação, que afirmam, na esteira do que constava na denúncia subscrita por Miguel Reale Júnior e outros juristas, que houve flagrante cometimento de crimes de responsabilidade, apontados pelo TCU na apreciação das contas presidenciais de 2014 e 2015; e de outro, há aqueles que se põem a questionar a legitimidade do afastamento de Dilma, com o argumento de que ela, em verdade, teria sido vítima de um golpe parlamentar, arquitetado por lideranças políticas e perpetrado no Congresso Nacional, sem que houvesse crime de responsabilidade a justificá-lo.

A denúncia ofertada contra Dilma imputava a ela a prática de dois tipos de crime de responsabilidade: o cometimento das chamadas “pedaladas fiscais” – atrasos nos repasses de verbas destinadas a Bancos públicos para custeio de programas sociais, que se equiparariam aos empréstimos vedados pelo art. 36, da Lei Complementar nº 101/2002 (LRF); e a expedição de decretos orçamentários sem prévia autorização do Congresso Nacional, com o que teria ela ofendido ainda dispositivos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Federal nº 1.079/1950.

Neste trabalho, não nos pusemos a analisar a expedição dos decretos. O escopo da pesquisa cingiu-se à análise da questão pertinente às “pedaladas fiscais”.

Como problema de pesquisa, formulamos dois questionamentos: em relação à ex-Presidente Dilma Rousseff, houve tratamento de igualdade no TCU, quando comparadas as análises de suas contas com aquelas feitas nas contas apresentadas pelos Presidentes da República que a antecederam e a sucederam no cargo, no que tange à caracterização das “pedaladas fiscais” como crimes de responsabilidade? E, acaso tenha havido tratamento desigual, teria o TCU atuado como órgão eminentemente técnico, conforme exige a Constituição Federal de 1988, ao analisar as contas da Presidente Dilma referentes aos exercícios financeiros de 2014 e 2015?

Como respostas provisórias a esses questionamentos, formulamos duas hipóteses:

I – Houve mudança de entendimento do TCU, limitada à análise das contas presidenciais de Dilma Rousseff referentes aos exercícios financeiros de 2014 e 2015, no que tange ao enquadramento legal das “pedaladas fiscais” como crimes de responsabilidade, ensejando a

produção artificial de um argumento jurídico que pudesse justificar a instauração de um Processo de *Impeachment* contra a então Chefe do Executivo Federal.

II – Após a queda definitiva de Dilma Rousseff, amparada pela rejeição das contas referentes aos exercícios de 2014 e 2015, houve abuso de memória praticado no âmbito do TCU, considerando que se implantou um processo de esquecimento do enquadramento das “pedaladas fiscais” como prática ofensiva à Lei de Responsabilidade Fiscal, voltando a Corte ao entendimento anterior de que essa prática não seria vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que mostra que o TCU teria agido por motivações políticas, e não técnicas, quando rejeitou as contas de Dilma.

Partimos dessas hipóteses para desenvolver a pesquisa, analisando materialidades textuais do *corpus*, formado de excertos da denúncia ofertada contra Dilma e de pareceres opinativos do TCU sobre contas da Presidência da República, inclusive sobre as contas de 2014 e 2015, e de dados oficiais da CEF e do BNDS, que nos permitissem discutir questões como (i) os argumentos mobilizados na denúncia, que deu origem ao Processo de *Impeachment*, e que foram extraídos do parecer opinativo emitido pelo TCU sobre as contas do exercício financeiro de 2014; (ii) uma possível mudança de entendimento da Corte em relação à legalidade das “pedaladas fiscais”; e (iii) o cometimento de “pedaladas” também por Presidentes que antecederam e sucederam Dilma na condução do país.

No segundo capítulo, tendo em vista o protagonismo do TCU na instauração do Processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff, ao conferir o argumento jurídico necessário à propositura da demanda, dedicamo-nos a um estudo sobre a origem e o desenvolvimento histórico desse órgão no Brasil, criado apenas com a implementação da República no país.

Ainda no segundo capítulo, dedicamos um tópico específico ao estudo das competências, composição e natureza jurídica do TCU à luz da Constituição Federal de 1988, quando pudemos verificar que houve preocupação do legislador constituinte de atribuir aos membros da Corte as mesmas vedações e garantias das autoridades do Poder Judiciário, num esforço que se justifica para lhes conferir a necessária independência e autonomia no desempenho das funções constitucionais, de modo a evitar interferências políticas indesejáveis e garantir natureza técnico-jurídica às decisões.

Nos dois primeiros tópicos do terceiro capítulo, fizemos uma análise, à luz do ordenamento jurídico-constitucional, das possibilidades de responsabilização do Presidente da República que podem encurtar seu mandato, para o que é necessária a condenação pela prática de crimes comuns ou crimes de responsabilidade, respectivamente, em julgamentos perante o

STF e perante o Senado Federal, em ambos os casos com autorização prévia da Câmara dos Deputados.

Nos dois outros tópicos, analisamos excertos da denúncia ofertada contra a ex-Presidente Dilma Rousseff, na qual era acusada de cometimento de atos que configurariam crimes de responsabilidade, entre eles as “pedaladas fiscais”. As análises e discussões realizadas mostraram que os argumentos jurídicos utilizados pelos denunciantes para justificar o afastamento de Dilma foram retirados, única e exclusivamente, de pronunciamentos do TCU e de membros do Ministério Público de Contas, num esforço para demonstrar, por um lado, a prática de crime de responsabilidade – causa jurídica necessária para o afastamento do Presidente da República do cargo –, e, por outro, a inexistência de contaminação política do futuro *Impeachment* da então Presidente Dilma, evitando, assim, que se fortalecesse a circulação do discurso que dizia que o *Impeachment* era golpe.

Efetivamente, se, por exercício intelectual, retirássemos da denúncia apresentada contra Dilma as referências às manifestações do TCU e do MPC, nenhum outro argumento jurídico restaria, o que nos levou à conclusão de que o Tribunal de Contas, afastando-se de suas atribuições constitucionais, funcionou como verdadeiro fiador do afastamento de uma mandatária eleita pelo povo, quando, sem base técnica demonstrável, modificou, pontualmente, na análise das contas presidenciais de 2014 e 2015, o entendimento acerca da legitimidade das “pedaladas fiscais”, considerando-as, apenas em relação a esses dois exercícios financeiros, como práticas atentatórias à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo surgir, a partir daí, a constatação de que houve a prática de crime de responsabilidade.

Vimos também que, ao lado dos argumentos jurídicos, cuja relevância se baseava unicamente no fato de que havia o TCU anteriormente opinado pela ilegalidade das “pedaladas fiscais” praticadas por Dilma, foram igualmente apresentadas, na denúncia, inúmeras outras questões que, embora fossem irrelevantes do ponto de vista constitucional para dar ensejo ao *Impeachment* do Presidente da República, apenas visavam atacar a honra e a competência de Dilma Rousseff, de modo a também “abrir caminho” para a aprovação do *Impeachment*.

Como exemplo desses argumentos, observamos, inicialmente, a tentativa de ligar a então Presidente Dilma Rousseff a atos de corrupção praticados por integrantes do partido político ao qual pertence (o PT), notadamente aqueles revelados no âmbito do julgamento do “Mensalão”, nas investigações do “Petrolão” e na operação “Lava Jato”. Mesmo não havendo prova de participação de Dilma na prática desses crimes, tentaram os denunciantes vinculá-la a eles, por conta de uma suposta atuação omissiva, posto que, nas palavras dos denunciantes,

Dilma poderia até não ser corrupta, mas teria condescendido com as práticas espúrias dos colegas de partido.

Em outras partes da peça acusatória, são construídos argumentos tendentes a desconstruir a imagem de gestora técnica e competente que fora atribuída Dilma Rousseff por correligionários e apoiadores, no curso das duas campanhas presidenciais vitoriosas das quais participou. Para tanto, dois fatos foram trazidos à tona para demonstrar a “incapacidade” da então Presidente e a inviabilidade de sua permanência no cargo, ambos ligados de alguma forma a atos praticados na Petrobras: 1 – Dilma Rousseff, ainda antes de assumir o cargo, teria votado, na condição de Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, favoravelmente à compra da Refinaria de Pasadena, nos Estados Unidos, negócio que, posteriormente, causou sérios prejuízos à petrolífera estatal brasileira; 2 – Dilma teria demorado a demitir a então Presidente da Petrobras, Graça Foster, fato que também teria ocasionado problemas financeiros e administrativos à estatal.

Ainda como argumento juridicamente irrelevante para o *Impeachment* do Presidente da República, mas que tinha como efeito desqualificar Dilma Rousseff (*argumentum ad hominem*), atacando a honra e a imagem, temos a exploração, na denúncia, do fato de que Dilma teria se mantido sempre próxima ao ex-Presidente Lula, a ponto de nomeá-lo como Ministro-Chefe da Casa Civil, no momento em que as investigações da operação “Lava Jato” aproximavam-se dele, o que foi visto como uma tentativa de conferir a Lula foro privilegiado por prerrogativa de função.

Nesse sentido, a nomeação de Lula para compor o Ministério de Dilma serviu ainda, conforme os constructos argumentativos dos denunciantes, para atribuir a faceta de traidora à então Presidente, que teria nomeado Lula como Ministro de Estado apenas para protegê-lo da atuação do então Juiz Federal Sérgio Moro.

A mensagem era clara: Dilma, que se dizia gestora pública por excelência, capaz e comprometida com o interesse público, teria cometido ato ilícito para ajudar um amigo, traindo, dessa forma, a confiança que lhe fora depositada por milhões de eleitores brasileiros, merecendo, também por isso, ser afastada do cargo.

As análises de excertos da denúncia ofertada contra Dilma mostraram, assim, a presença de argumentos que podem ser considerados falácias por razões irrelevantes, que ocorrem quando o argumento desenvolvido para justificar a pretensão deduzida na demanda – no caso, no pedido de *Impeachment* de Dilma – não se mostra relevante para o deslinde da questão. Podem ser identificadas, entre outras situações, quando se apela para algum tipo de autoridade

(argumento de autoridade), ou quando se argumenta contra a pessoa (argumento *ad hominem*), tão somente para desqualificá-la.

Já no quarto capítulo, as nossas discussões se centraram, num primeiro momento, sobre o estudo conceitual das operações contábeis conhecidas como “pedaladas fiscais”, nomenclatura sempre empregada para qualificar qualquer manobra contábil que represente uma forma de ocultar ou camuflar déficits existentes nas contas públicas.

No caso das irregularidades apontados pelo TCU nas contas da Presidência da República relativas ao exercício financeiro de 2014, uma das causas do *Impeachment* de Dilma Rousseff, as “pedaladas fiscais” consistiam em atrasos no repasse de verbas do Tesouro Nacional para os Bancos públicos responsáveis pela execução de programas sociais custeados pela União, tais como o Bolsa Família, o Seguro-Desemprego, os Planos Safra e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Em razão desses atrasos, eram utilizados, para pagamento dos benefícios e subsídios, dinheiro dos próprios Bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), responsáveis pela execução dos programas, o que, na visão de alguns, constituía verdadeiro empréstimo tomado pela União perante essas instituições financeiras, que são por ela controladas, contrariando o disposto no art. 36, da LRF, e caracterizando a prática de crime de responsabilidade.

As análises de dados fornecidos por dois dos três Bancos públicos federais responsáveis pela execução de programas sociais do Governo Federal – Caixa Econômica Federal e BNDES –, após solicitação feita com base na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), mostraram que a prática das “pedaladas fiscais”, nos moldes daquelas encontradas nas contas de Dilma Rousseff, era uma realidade em governos anteriores, podendo ser encontradas nos governos de todos os Presidentes da República, que vão de Itamar Franco até a própria Dilma, e mesmo posteriormente, no governo de Michel Temer. Ou seja, as operações contábeis conhecidas como “pedaladas fiscais”, amplamente discursivizadas como crime de responsabilidade da então Presidente Dilma Rousseff, haviam sido levadas a efeito por antecessores e continuaram a ser praticadas pelo sucessor imediato. Tudo isso demonstrado, repisemos, por documentos oficiais.

Uma vez constatada a prática de “pedaladas fiscais” também por outros Presidentes, direcionamos o nosso estudo para a verificação da forma como o TCU se posicionou em relação à legalidade das “pedaladas fiscais”, quando das análises das contas apresentadas por esses Presidentes. As análises de pareceres opinativos emitidos pelo TCU mostraram que, a despeito de as “pedaladas” ocorrerem desde 1994, a Corte apenas passou a qualificá-las como irregulares à luz do art. 36, da LRF, quando apreciou as contas da Presidente Dilma Rousseff referentes ao

exercício financeiro de 2014, e opinou pela rejeição. Nas oportunidades anteriores, mesmo tendo existido “pedaladas fiscais” em vários exercícios financeiros, o TCU opinou pela “aprovação” das contas da Presidência ou pela “aprovação com ressalvas”, o que sugere um tratamento desigual em relação às contas de Dilma.

A justificativa apresentada pelo TCU para se posicionar dessa forma é que as “pedaladas” perpetradas por Dilma Rousseff, nos exercícios financeiros de 2014 e 2015, teriam consistido em atrasos sistemáticos e reiterados, envolvendo grandes somas de dinheiro, diferentemente do que teria ocorrido nos exercícios financeiros anteriores. Entretanto, com base na exegese do art. 36, da LRF, o qual teria sido ofendido pela prática das “pedaladas fiscais”, o *distinguish* pretendido pelo TCU não se sustenta, ou se revela razoável, na medida em que a norma, que é uma regra e não um princípio, não confere liberdade ao intérprete – no caso, aos Ministros do TCU, que devem se orientar por critérios eminentemente jurídicos, e não políticos –, de modo a permitir que critérios não previstos no próprio texto da lei sejam empregados para demonstrar a ocorrência, ou não, de contrariedade aos termos.

Quando o TCU, a pretexto de realizar o *distinguish* entre as “pedaladas fiscais” praticadas na gestão Dilma Rousseff e aquelas empreendidas nas gestões de outros Presidentes, afirma que a ilegalidade das “pedaladas” da então Presidente Dilma consistiria no fato de que os atrasos verificados envolviam vultosas quantias de dinheiro e teriam ocorrido de forma reiterada ao longo dos exercícios financeiros analisados, em verdade, está a Corte a inovar na ordem jurídica, mais propriamente a inovar no campo de sua jurisprudência, mudando de entendimento em relação à legitimidade das “pedaladas fiscais”, considerando a similitude das duas situações cotejadas, dado que os parâmetros empregados pelo TCU para defender a existência de *distinguish* entre as “pedaladas” de Dilma e a de seus sucessores (repetibilidade dos atrasos e volume das quantias financeira envolvidas) não se encontram presentes na norma do art. 36, da LRF.

O TCU, como órgão que deve se pautar pela análise puramente técnica das questões que lhe são submetidas, ao realizar a exegese da norma (LRF, art. 36), não poderia nela ter inserido ou considerado critérios ou termos não expressamente previstos no texto, sob pena de invadir competência resguardada pela Constituição Federal de 1988, com exclusividade, ao Congresso Nacional.

Portanto, o *distinguish* promovido pelo TCU, posto que ultrapassa os limites das atribuições constitucionais da Corte, invadindo área resguardada ao Congresso Nacional, não se deu de maneira técnica; assumiu feições de uma indevida interpretação motivada por motivações políticas.

Em verdade, como dissemos, o TCU, ao afirmar, quando da análise das contas de Dilma Rousseff referentes ao exercício financeiro de 2014, que as “pedaladas fiscais” eram ilegais à luz do art. 36, da LRF, ainda que com o fundamento de existir o pretendido *distinguish* entre as “pedaladas” de Dilma e as de seus antecessores, o que não se sustenta, procedeu à superação de um precedente jurisprudencial da Corte, firmado sobre as “pedaladas fiscais”, que, até então, não eram vistas como irregulares. Por essa razão, deveria o TCU ter observado as técnicas e os requisitos do *overruling*, com a possibilidade, inclusive, de modular os efeitos de nova decisão, atribuindo-lhe eficácia *ex nunc* para que tivesse validade apenas para casos futuros, de modo a resguardar os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da não surpresa.

Como isso não ocorreu, a atuação do TCU e a mudança repentina de entendimento em relação à legalidade das “pedaladas fiscais”, além de ofensivas aos princípios mencionados, também se afiguram arbitrárias e políticas. Essa situação se agrava ainda mais quando observamos o que parece ser uma mudança de entendimento do TCU em relação à legitimidade das “pedaladas fiscais”, considerando que, após análise das contas da Presidência da República referentes aos exercícios financeiros de 2016, 2017 e 2018, mesmo nelas podendo ser identificadas “pedaladas fiscais”, não identificou a Corte qualquer irregularidade a respeito e opinou pela “aprovação com ressalva” das contas, o que gera enorme insegurança jurídica.

Dessa forma, por qualquer ângulo que consideremos a atuação do TCU, seja na tentativa irrazoável de fazer o *distinguish* entre as “pedaladas fiscais” de Dilma e as de seus antecessores, a justificar a incidência do art. 36, da LRF, para caracterizar como ilegais as “pedaladas”, seja na realização de um *overruling* (superação do entendimento anterior firmado em relação à legalidade das “pedaladas fiscais”), o enquadramento casuístico como atos ilícitos apenas em relação aos exercícios financeiros de 2014 e 2015 revela uma atuação do TCU que não se coaduna com sua natureza de órgão técnico. Houve, pois, transbordamento das atribuições constitucionais.

De fato, ao assim agir, em momento de grave crise econômica e política do governo Dilma, estrategicamente concedeu o TCU o argumento jurídico indispensável para a propositura do pedido de *Impeachment*, atuando, repisemos, como seu fiador, posto que, como órgão que deve pautar a atuação por critérios técnicos e jurídicos, posicionamento contrário à aprovação das contas presidenciais do exercício financeiro de 2014, por supostas irregularidades, foi empregado para justificar a instauração do processo no âmbito do Congresso Nacional, que culminou com a saída de Dilma.

Depois de julgado precedente pelo Senado Federal o pedido de *Impeachment* de Dilma Rousseff, quando foi ela condenada pela prática de crimes de responsabilidade, a questão das

“pedaladas fiscais” acabou caindo no esquecimento, já que, a despeito de continuarem a ocorrer, mesmo após a saída de Dilma, nenhum novo parecer opinativo foi expedido pelo TCU para recomendar a reprovação das contas da Presidência da República em razão da existência de “pedaladas”.

As análises e discussões mostram, assim, que houve, em um primeiro momento, abuso de memória (RICOEUR, 2010), na espetacularização das “pedaladas fiscais” que teriam sido praticadas pelo governo Dilma, quando se defendeu a sua ilegalidade, para fins de justificar o *Impeachment* da então Presidente, pois que essas operações (ilícitas) se enquadrariam como crimes de responsabilidade; ao que se seguiu, em um segundo momento, abuso de esquecimento (RICOEUR, 2010), quando, a despeito das “pedaladas fiscais” também serem verificadas no governo Temer, o TCU deixou de apontar irregularidades nas contas da Presidência da República.

Esquecimento esse que parece também ter atingido o Congresso Nacional, porquanto, depois de aprovar o afastamento da Presidente Dilma Rousseff pelo cometimento de crimes de responsabilidade, configurados pela prática de “pedaladas fiscais”, baseado na existência de um parecer prévio de TCU, até a presente data, ainda não julgou as contas presidenciais dos exercícios financeiros de 2014 e de 2015.

A análise dos dados revela, pois, que a exploração da questão das “pedaladas fiscais” do governo Dilma apenas teve importância no momento em que se mostrou conveniente ao afastamento da então Presidente. Atingido esse desiderato, a questão perdeu importância, voltando ao seu *status* anterior, de irrelevância para o TCU e para o Congresso Nacional.

Destarte, à luz das análises e discussões realizadas, concluímos que as hipóteses da pesquisa, anteriormente anunciadas, acabaram por ser confirmadas, posto que o TCU dispensou tratamento desigual à análise das contas da ex-Presidente Dilma Rousseff, especificamente no que tange aos exercícios financeiros de 2014 e 2015. Essa atuação do Tribunal de Contas, que extrapola as atribuições constitucionais e que destoia de sua natureza de órgão técnico, tendo a Corte se deixado “contaminar” por questões políticas, acabou criando os argumentos jurídicos necessários para justificar o *Impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff.

REFERÊNCIAS

- ABREU, F. do V. Conceito jurídico indeterminado, interpretação da lei, processo e suposto poder discricionário do magistrado. **Revista Jus Navigandi**, 2005.
- ALESSI, G. Relator do TCU: “Não dá mais para passar a mão na cabeça do Governo”. **El País** [online], São Paulo, 19 jun. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/18/politica/1434659587_785476.html. Acesso em: 22 out. 2020.
- ATIENZA, M. **As razões do direito: Teorias da Argumentação Jurídica**. São Paulo: Landy Livraria e Editora, 2003.
- ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- AYER, F. TCU rejeita contas de Dilma e abre porta para impeachment: Ministros do Tribunal de Contas da União acompanham o relator e reprovam pedaladas fiscais feitas pelo governo em 2014 para maquiagem o orçamento. Resultado será levado ao Congresso. **Estado de Minas** [online], Belo Horizonte, 8 out. 2015. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/10/08/interna_politica,695950/tcu-rejeita-contas-de-dilma-e-abre-porta-para-impeachment.shtml. Acesso em: 22 out. 2020.
- BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAUJO, J. C. (Orgs.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2009. 653 p.
- BARBOSA, L. C. **Mídia e discursividade: Dilma, Lula, radicais do PT e corrupção**. orientador: Adilson Ventura da Silva; coorientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2014. 83f. Dissertação (mestrado em Linguística) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2014. DOI: <https://doi.org/10.54221/rtdppglinuesb.2014.v2i1.43>. Acesso em: 21 jun. 2018.
- BARBOSA, L. C.; FONSECA-SILVA, M. C.; VENTURA, A. Dilma e “radicais do PT”: uma análise discursiva (Dilma and “radicals of the PT”: a discursive analysis). **Estudos da Língua(gem)**, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 99-117, dez. 2017. ISSN 1982-0534. DOI: <https://doi.org/10.22481/el.v15i2.3546>. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/3546>. Acesso em: 16 jun. 2019.
- BARCELLOS, A. P. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.
- BICUDO, H. P.; REALE JUNIOR, M.; PASCHOAL, J. C. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015**. Câmara dos Deputados Federais. Relator Deputado Federal Jovair Arantes/PTB-GO. Brasília – DF, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>. Acesso em: 1 ago. 2019.
- BINENBOJM, G. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2006.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.
- BRAGON, R; URIBE, G. PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma. **Folha de São Paulo** [online], Brasília, 02 dez. 2015. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contracunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de out. de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte na Cidade do Rio de Janeiro, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Sala das Sessões da Assembléia Nacional Constituinte, na cidade do Rio de Janeiro, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 107, de 02 de julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 392**, de 08 de outubro de 1896, Reorganisa o Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 966 – A**, de 07 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despeza da Republica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de14657compilado.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL, F. M. Pedaladas à vista! Dilma comprou bicicleta nova e Levy está louco para usar. **Revista Veja** [online], São Paulo, 19 mai. 2015. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/pedaladas-a-vista-dilma-comprou-bicicleta-nova-e-levy-esta-louco-para-usar/>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000 LRF. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 101**, de 30 de dezembro de 1992. Dispõe sobre sanções no Processo de "Impeachment" contra o Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/564156/publicacao/15648144>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 35**, de 31 de agosto de 2016. Dispõe sobre sanções no Processo de Impeachment contra a Presidente da República, Dilma Viana Rousseff, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562339/publicacao/15634840>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 17 da Câmara dos Deputados**, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Denúncia nº 01, de 2016**. Relator Senador Antônio Anastasia/PSDB-MG. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649796&ts=1567534875591&disposition=inline>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal / Ministra Rosa Weber (voto). **Habeas Corpus nº 152752**. Relator Ministro Edson Fachin. Impetrantes: Cristiano Zanin Matos *et al.* Paciente: Luís Inácio Lula da Silva. Coator: Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Brasília – DF, 02 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5346092#partes>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Autor: PCdoB – Partido Comunista do Brasil. Brasília – DF, 08 de março de 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308870644&ext=.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.564 – DF**. Relator para o Acórdão Ministro Carlos Veloso. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Brasília – DF, 23 de setembro de 1992. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21564.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.689 – DF**. Relator Ministro Carlos Velloso. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Órgão Coator: Senado Federal. Brasília – DF, 16 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21689.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Análise das Contrarrazões da Presidente da República**. 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/fichas/11_AnaliseContrarrazoes_SinteseOperacoesCredito.pdf. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Parecer – TCU**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-2014-relatorio-e-parecer-previo-sobre-as-contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2014.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRITO, E. J. **Memória discursiva e efeitos-sentido de divisão do Brasil em processos de eleições presidenciais**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2016. 84f. Dissertação (mestrado em Linguística) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-graduação em Linguística, Vitória da Conquista, 2016. DOI: <https://doi.org/10.54221/rtdtppglinuesb.2016.v4i1.76>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BROSSARD, P. **O impeachment**. Porto Alegre: Globo, 1965.

BUZAID, A. O Tribunal de Contas do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 62, n. 2, p. 37-62, dez. 1966.

CALGARO, F; GARCIA, G. Cunha diz que Wagner ofereceu votos do PT no Conselho de Ética. **Portal G1**, Brasília, 21 jun. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/cunha-diz-que-ha-um-nitido-cerceamento-de-sua-defesa.html>. Acesso: 15 jun. 2020.

CHAMIÇO, E. D. **A Nova Matriz Econômica: uma Interpretação**. Orientador: Fábio Henrique Bittes Terra. 2018. 83 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

CONCEIÇÃO, N. M. S. S. **Memória e efeitos-sentido sobre Dilma Rousseff em Veja: construção e desconstrução**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2018. 116f. Dissertação (mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2019/05/Dissertacao-Naiara-Morena-Sebadelhe-Santos-da-Conceicao.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2019.

CONTAS presidenciais: governo admite “pedaladas fiscais” ao TCU: O relator do processo, Augusto Nardes, anunciou que encaminhará a defesa da Dilma para a análise técnica do TCU e que pedirá avaliação do tema com “urgência”. **Congresso em Foco**, 22 de jul. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/dilma-entrega-defesa-sobre-pedaladas-fiscais-no-tcu/>. Acesso: 22 out. 2020.

CÔRTEZ, G. M. Prejuízo de Pasadena foi de US\$ 798 milhões ou mais de US\$ 1 bi?, **Jornal do Brasil** [online], Rio de Janeiro, 2 maio 2019. Disponível em: https://www.jb.com.br/colunistas/o_outro_lado_da_moeda/2019/05/997830-prejuizo-de-pasadena-foi-de-us--798-milhoes-ou-mais-de-us--1-bi.html. Acesso em: 22 out. 2020.

COSTA, T. D. L.; FONSECA-SILVA, M. C. A posição-sujeito réu no *impeachment* de Dilma Rousseff. In: ATAÍDE, C.; SOUSA, V. V. (org.). **Língua, texto e ensino: descrições e aplicações**. 1. ed. Recife: Pipa Comunicação, 2018, v. 1, p. 50-58. Disponível em: <http://www.gelne.com.br/arquivos/Lingua-texto-e-ensino-v2.pdf>. Acesso em: 10 nov, 2019.

COSTA, T. D. L. **A posição-sujeito réu no acontecimento discursivo do Impeachment de Dilma Rousseff**. Orientadora Maria da Conceição Fonseca-Silva. 91f. Dissertação (Mestrado em Linguística). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, 2018. DOI: <https://doi.org/10.54221/rtdtppglinuesb.2018.v6i1.160>. Acesso em: 19 jun 2019.

COSTA, T. D. L.; LUZ, M. B.; CONCEIÇÃO, N. M. S. S.; FONSECA-SILVA, M. C. Admissibilidade e julgamento: efeitos-sentido de unidade e desconstrução. **Revista Philologus**, Rio de Janeiro: CiFEFiL, ano 26, n. 78 Supl., p. 770-775, set./dez.2020. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/354543261_ADMISSIBILIDADE_E_JULGAMENTO_EFEITOS-SENTIDO_DE_UNIDADE_E_DESDESTRUCAO. Acesso em: nov.2020.

CUNHA JR, D.; NOVELINO, M. **Constituição Federal para Concursos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

DA aprovação recorde ao impeachment: relembre os principais momentos do governo Dilma. **BBC NEWS**, 29 ago. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37207258>. Acesso em: 22 out. 2020.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. 1. ed. 5a. reimpr. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. Edição original: 1967.

DERRIDA, J. **Força de Lei**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

DEZEN JUNIOR, G. **Constituição Federal Interpretada**. Niterói: Editora Impetus, 2010.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Lula: “Dilma é uma espécie de ‘mãe do PAC’”**. Publicado em: 07.03.2008. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/lula-dilma-uma-especie-de-mae-do-pac-1.946517?page=1>. Acesso em: 22 out. 2020.

DIDIER JR, F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. A. de. **Curso de Direito Processual Civil**. 10. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

DWORKIN, R. **Taking Rights Seriously**. 9. Ed. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

FABRINI, F.; VILLAVERDE, J.; CARAM, B. Em decisão unânime, TCU rejeita contas do governo Dilma em 2014: Tribunal de Contas da União, em medida inédita desde 1937, dá parecer contrário às pedaladas fiscais da gestão petista de 2014 e abre caminho para avanço de um processo de impeachment contra a presidente no Congresso Nacional. **Estadão** [online], Brasília, 07 out. 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-rejeita-contas-de-dilma-por-pedaladas-fiscais,1776349>. Acesso: 22 out. 2020.

FERREIRA, R. C. **Memória, efeitos-sentido e Frente Parlamentar Evangélica: envolvimento com a corrupção e funcionamento na admissibilidade do processo impeachment de Dilma Rousseff**. Orientadora Maria da Conceição Fonseca-Silva; coorientador Luís Cláudio Aguiar Gonçalves. 2018. 153f. Dissertação (mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2019/05/Dissertação-de-Rodrigo-Campelo-Ferreira.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.

FONSECA-SILVA, M. C. Funcionamento discursivo e cenas validadas de escândalos na esfera do poder político. **Estudos Linguísticos**, São Paulo, v. 38, p. 193-203, 2009. Disponível em: http://www.gel.hospedagemdesites.ws/estudoslinguisticos/volumes/38/EL_V38N3_15.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

FONSECA-SILVA, M. C.; FERREIRA, R. C.; GONÇALVES, L. C. A. Discursive memory, corruption and force illusion effect in the duo politics and religion of former federal deputy Eduardo Cunha. **International Journal of Development Research**, v. 9, issue: 3, p. :26308-

26310, march, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/355442550_DISCURSIVE_MEMORY_CORRUPTION_AND_FORCE_ILLUSION_EFFECT_IN_THE_DUO_POLITICS_AND_RELIGION_OF_FORMER_FEDERAL_DEPUTY_EDUARDO_CUNHA. Acesso em: 14 ago. 2019.

FREITAS, V. P. Inclusão de dez artigos na Lindb traz importante inovação ao Direito brasileiro. **Consultor Jurídico**, 2018.

GALIO, M. H. **Overruling**: a superação do precedente. 2016. 434 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

GARVEY, J. H., ALEINIKOFF, T. A. **Modern Constitutional Theory**: A Reader. USA: St. Paul: West Publishing, second edition, 1991. p. 11.

GOIS, C.; FERNANDES, L. Cunha aceita pedido de impeachment conta Dilma. **O Globo Brasil**, São Paulo, 2 dez. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cunha-aceita-pedido-de-impeachment-contradilma-18202665>. Acesso em: 26 maio 2020.

GOIS, F. Temer admite que Cunha só autorizou impeachment porque petistas não o apoiaram na Câmara. **Congresso em Foco**, Brasília, 16 abr. 2017. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/temer-admite-que-cunha-so-autorizou-impeachment-porque-petistas-nao-o-apoiaram-na-camara/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GONÇALVES, L. C. A. **Memória e Interpretação: Constitucionalidade e Eficácia da Lei da “Ficha Limpa” no STF**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2012. 146 f. Dissertação (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2012. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Goncalves-L-C-A.pdf>. Acesso em: 3 set. 2019.

GONÇALVES, L. C. A. **Memória e interpretação no STF: o controle de constitucionalidade da Lei da “Ficha Limpa” em práticas de subjetivação e hermenêutica**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2016. 230 f. Tese (Doutorado em Memória: Linguagem e Sociedade), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2016. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Tese-Lu%C3%ADs-Cl%C3%A1udio-Aguiar-Goncalves.pdf>. Acesso em: 3 set. 2019.

GONÇALVES, L. C. A.; FONSECA-SILVA, M. da C. Memória discursiva e a lei da “ficha limpa” no STF (Discursive memory and the Law of "Clean Sheet" in STF). **Estudos da Língua(gem)**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 87-107, 2012. ISSN: 1982-0534. DOI: <https://doi.org/10.22481/el.v10i1.1174>. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/1174>. Acesso em: 3 set. 2019.

GONÇALVES, L. C. A.; FONSECA-SILVA, M. C. Hermenêutica e efeitos-sentido: a Lei da Ficha Limpa em face da Presunção de Inocência. **RECHTD. REVISTA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS, HERMENÊUTICA E TEORIA DO DIREITO**, v. 8, p. 354-365, 2016. DOI: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2016.83.08>. Acesso em: 20 jul 2019.

GONÇALVES, L. C. A.; FONSECA-SILVA, M. C. Memória e interpretação: a Lei da Ficha Limpa em face dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. **SIGNÓTICA**, v. 29, p. 528-552, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5216/sig.v29i2.42055>. Acesso em: 20 jul. 2019.

GONÇALVES, L. C. A.; FONSECA-SILVA, M. C. Política e memória: o juiz Sérgio Mouro como herói nacional. In: FEITOSA, A.; FRANCESCHINI, B.; SILVA, R. B.; BRITO, R. D. (org.). **Perspectivas de Direito contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGB / Pembroke Collins, 2019. p. 614-6330-8. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/355412557_POLITICA_E_MEMORIA_O_JUIZ_SERGIO_MOURO_COMO_HEROI_NACIONAL. Acesso em: 15 out. 2019.

GREGÓRIO, C. E. R. A natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas da União. **Biblioteca Digital do TCU**, 2012.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica Constitucional** – A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

JORNAL GRANDE BAHIA. **Manifestações pelo país ocorreram sem incidentes**. Publicado em: 16.08.2015. Disponível em: <http://www.jornalgrandebahia.com.br/2015/08/manifestacoes-pelo-pais-ocorreram-sem-incidentes/>. Acesso em: 22 abr. 2017.

LIMA, D. Temer divulga áudio em que fala como se impeachment estivesse aprovado. **Folha de São Paulo** [online], Brasília, 11 abr. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1759725-temer-divulga-audio-em-que-fala-como-se-impeachment-estivesse-aprovado.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2020.

LINS NETO, J. Tribunal de Contas: Um desconhecido na República. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 219, 205-218, jan/mar 2000.

LUZ, C. K.; ZENUN, T. O Impeachment como Voto Destituente: o Caso do Brasil de 2016. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 21, n. 21, p. 4-27, Edição Especial, dez. 2016.

LUZ, M. B.; FONSECA-SILVA, M. C. A admissibilidade do *impeachment* de Dilma Rousseff como acontecimento discursivo. In: ATAÍDE, C.; SOUSA, V. V. (org.). **Língua, texto e ensino: descrições e aplicações**. 1. ed. Recife: Pipa Comunicação, 2018, p. 243-248.

LUZ, M. B. **Efeitos-sentido na circulação-confronto de formulações da Sessão de Admissibilidade do Processo de Impeachment de Dilma Rousseff**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Programa de Pós-Graduação em Linguística, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Vitória da Conquista, 2018. Dissertação (Mestrado em Linguística). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018. DOI: <https://doi.org/10.54221/rtdtdppglinuesb.2018.v6i1.152>. Acesso em: 10 set. 2018.

MACHADO, L.; ROITMAN, F. B. Os efeitos do BNDES PSI sobre o investimento corrente e futuro das firmas industriais. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 89-122, dez. 2015.

MACHADO, M. N. **Memória, relações de poder e corrupção política no Brasil: o escândalo do mensalão como acontecimento discursivo**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2013. 118 f. Dissertação (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Vitória da Conquista, 2013. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Dissert-Marcelo-Nogueira-Machado.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

MARTELLO, A.; AMATO, F. Entenda as “pedaladas fiscais” e o que o TCU avalia nas contas do governo. **G1** [online], Brasília, 17 jun. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/entenda-pedaladas-fiscais-e-o-que-o-tcu-avalia-nas-contas-do-governo.html>. Acesso em: 22 out. 2020.

MARTINS-COSTA, J.; BRANCO, G. L. C. **Diretrizes Teóricas do Novo Código Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.
- MORAES, A. **Presidencialismo**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- MORAES, G. P. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.
- NETTO, J. L. Tribunal de Contas: sempre combatido, jamais conhecido. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 200, abr./jun.1995.
- NOGUEIRA, O. **Constituições Brasileira**. 3. ed. Brasília: Edições do Senado Federal, 2012. v. I.
- NSC TOTAL. **Dilma Rousseff: uma gestora perfeccionista**. Candidata do PT à reeleição é marcada pelo perfil técnico e gerencial demonstrado na trajetória pública. Publicado em: 04/10/2014. Disponível em: <https://www.nscotal.com.br/noticias/dilma-rousseff-uma-gestora-perfeccionista>. Acesso em: 22 out. 2020.
- OLIVEIRA, J. C. M. M.; SANTOS, G. L.; FONSECA-SILVA, M. C.; GONÇALVES, L. C. A. O TCU e as “pedaladas fiscais” como crimes de responsabilidade fiscal: uma mitigação do senso de justiça no impeachment de Dilma In: ARAÚJO, D. F. M. S.; NOGUEIRA, S. V.; SILVA, S. T. L; SANTOS, W. C. S. (org). **Direito: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/354543003_O_TCU_E_AS_PEDALADAS_FISCAIS_COMO_CRIMES_DE_RESPONSABILIDADE_FISCAL_UMA_MITIGACAO_DO_SENÃO_DE_JUSTICA_NO_IMPEACHMENT_DE_DILMA. Acesso em: 8 jul. 2020.
- PIÇARRA, N. **A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.
- PRANDI, R.; CARNEIRO, J. L. Em nome do Pai: Justificativa dos votos dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-22, 2018.
- PRATES, C. R. O. **Corrupção por meio de práticas delitivas ou de infringência à norma legal de parlamentares no Brasil: memória e efeitos de verdade**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2018. 151 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2018. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2019/03/Tese-de-Ciro-Renan-Oliveira-Prates.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.
- PRATES, C. R. O.; FONSECA-SILVA, M. C. A corrupção em números nos partidos brasileiros: memória e efeitos de verdade. In: ATAÍDE, C.; SOUSA, V. V. (org.). **Língua, texto e ensino: descrições e aplicações**. 1ed. Recife: Pipa Comunicação, 2018, p. 40-49.
- PRATES, C.; FONSECA-SILVA, M. C.; GONÇALVES, L. C. A. Memory and truth effects: Brazil's corruption in numbers in the brazilian parliament. **International Journal of Development Research**, [S.l.], v. 9, 3, p. 26725-26727, 2019. Available at: <https://www.journalijdr.com/sites/default/files/issue-pdf/15508.pdf>. Date accessed: 10 jun. 2019.
- RAMOS, W. J. O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 54, jun. 2008.
- RICOEUR, P. **A memória, a história, o esquecimento**. Campinas: Editora Unicamp, 2010.

RICOEUR, P. **O Justo 1**: A justiça como regra moral e como instituição. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

RICOEUR, P. **O Si-Mesmo como Outro**. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

SALES, T. Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 16, n. 7, p. 57-78, jan./abr. 2017.

SANTOS, H. O Controle da Administração Pública. **Revista do TCU**, Brasília, n. 74, p. 17-25, out. 1997.

SANTOS, G. L. **Corrupção, memória e o ato de julgar: o senso de justiça e o espírito de vingança no caso Collor de Mello**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2016. 129 f. Dissertação (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Vitória da Conquista, 2016. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Dissert.Glauber-Lacerda.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

SANTOS, G. L.; FONSECA-SILVA, M. C. Efeito de memória e de espírito de vingança no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. In: ATAÍDE, C.; SOUSA, V. V. (org.). **Língua, texto e ensino**: descrições e aplicações. 1. ed. Recife: Pipa Comunicação, 2018, p. 1-10.

SANTOS, G. L.; FONSECA-SILVA, M. C. Memory and corruption in the Collor de Mello case: the judgement of conviction as an expression of justice or vengeance. **International Journal of Development Research**, [S.l], v. 9, n. 5, p. 27629-27631, 2019. Available at: <https://www.journalijdr.com/sites/default/files/issue-pdf/15293.pdf>. Date accessed: 10 jun. 2019.

SANTOS, G. L.; FONSECA-SILVA, M. C. Noção de responsabilidade no depoimento pessoal de Dilma Rousseff na sessão de impeachment do Senado Federal: aspectos jurídicos e discursivos. In: Feitosa, A.; Franceschini, B.; SILVA, R. B; BRITO, R. D. (org.). **Perspectivas de Direito contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGB / Pembroke Collins, 2019. p. 813-827. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/355425820_NOCAO_DE_RESPONSABILIDADE_NO_DEPOIMENTO_PESSOAL_DE_DILMA_ROUSSEFF_NA_SESSAO_DE_IMPEACHMENT_DO_SENADO_FEDERAL_ASPECTOS_JURIDICOS_E_DISCURSIVOS. Acesso em: 15 out. 2019.

SANTOS, G. L.; FONSECA-SILVA, M. C. O depoimento de Dilma Rousseff na sessão de impeachment do senado: processos de subjetivação em posições sujeito. In: ARAÚJO, D. F. M. S.; NOGUEIRA, S. V.; SILVA, S. T. L; SANTOS, W. C. S. (org.). **Direito: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020. p. 232-247. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/354541693_O_DEPOIMENTO_DE_DILMA_ROUSSEFF_NA_SESSAO_DE_IMPEACHMENT_DO_SENADO_PROCESSOS_DE_SUBJETIVACAO_EM_POSICOES_SUJEITO. Acesso em: 8 jul. 2020.

SILVA, J. A. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOARES, J. O. A teoria da cegueira deliberada e sua aplicabilidade aos crimes financeiros. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, n. 2, p. 109-128, jul./dez. 2019.

SOUZA, F. O. O raciocínio jurídico entre princípios e regras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 192, p. 95-109, out./dez. 2011.

TAGLIALEGNA, G. H. F. **Presidencialismo Brasileiro: Interação Legislativo Executivo na Condução das Políticas Públicas**. Orientador: Orientador: Joanisval Brito Gonçalves. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Programa de Pós-Graduação em Direito Legislativo) – Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasília, 2008.

VIGGIATO, K. D. **Memória, corrupção e o acontecimento discursivo PC Farias espetacularizado na mídia**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2012. 82 f. Dissertação (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Vitória da Conquista, 2012. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2021/04/Dissertação-de-Katharinne-Dantas-Viggiato.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

VILLAVERDE, J. **Perigosas Pedaladas**. São Paulo: Geração Editorial, 2016.

WAMBIER, T. A. A., *et al.* **Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil Artigo por Artigo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.