



TEMAS 13

Guia de Estudos

Câmara dos Deputados

Carolina Paim
Arthur Gandra
Jackson Flávio
Bruno Bicalho
Ana Luísa Rockenbach
Caroline Ramos

Brasil

SUMÁRIO

1 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....	4
1.1. Dos poderes da União.....	4
1.2. Garantias e Direitos Fundamentais na CF/88.....	4
<i>1.2.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....</i>	<i>6</i>
1.3. Processo Legislativo Brasileiro.....	8
1.4. Teoria da Representação Política.....	11
2 O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO.....	12
2.1. As Comissões Parlamentares.....	12
2.2. As Comissões Permanentes.....	13
2.3. As Comissões Temporárias.....	14
2.4. A Comissão de Ética e Decoro Parlamentar.....	15
2.5. A Comissão de Direitos Humanos e Minorias.....	16
2.6. A Comissão Especial de Impeachment.....	17
<i>Comissão Especial do Impeachment</i>	
3 O IMPEACHMENT ENQUANTO INSTITUTO.....	18
4 LEI 1.079/50: A LEI DO IMPEACHMENT.....	20
5 AS “PEDALADAS FISCAIS”.....	22
5.1. Conceito de pedalada fiscal.....	22
5.2. Crimes contra a lei orçamentária.....	23
5.3. Caso concreto.....	24
<i>5.3.1 Pedaladas Fiscais.....</i>	<i>24</i>
<i>5.3.2 Rejeição das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União.....</i>	<i>27</i>
<i>Comissão de Direitos Humanos e Minorias - UPPs</i>	
6 O QUE SÃO UPPs.....	28

7 ANÁLISE HISTÓRICA DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	29
7.1. Justiça de Transição no Brasil.....	30
8 CONTEXTO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES.....	31
9 ANÁLISE DE CASO: EFETIVIDADE E EFEITOS DAS UPPs.....	32
9.1. As UPPs em Números: Uma Análise Crítica.....	33
9.2. Repercussão Internacional das UPPs.....	34
9.3. Principais Casos Envolvendo as UPPs.....	36
Conselho de Ética e Decoro Parlamentar – Caso Cunha	
10 INTRODUÇÃO.....	37
11 A OPERAÇÃO LAVA-JATO.....	37
12 A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI) DA PETROBRÁS.....	39
13 A DENÚNCIA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA.....	41
14 A REPRESENTAÇÃO CONTRA EDUARDO CUNHA NO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR.....	42
15 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43

1 - Sistema Político brasileiro

1.1 - Dos poderes da União

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, no parágrafo único de seu artigo 2º, dispõe: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Assim, consagra um dos princípios fundamentais do Direito Constitucional, cuja origem pode ser encontrada em obras de pensadores iluministas como John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Montesquieu: a divisão de poderes. Na lição do professor José Afonso da Silva:

A divisão de poderes consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou poder Legislativo, órgão ou poder Executivo e órgão ou poder Judiciário). (SILVA, 2011, p. 108)

É importante observar que, de acordo com a definição acima exposta, há uma distinção clara entre as funções do poder e a divisão do poder. Por certo, várias são as acepções possivelmente atribuíveis à noção de poder, mas, na seara jurídica, seria correto defini-lo, do ponto de vista teórico, enquanto prerrogativa superior do Estado em face às ordens externas concorrentes- implicando, portanto, as noções de soberania, supremacia (interna), independência, unidade, indivisibilidade e indelegabilidade (SIVA, 2011, p. 107).

Nessa esteira, só faz sentido falar em divisão de poderes na medida em que se compreenda a existência de um desdobramento e composição de funções exercidas e cumpridas pelos órgãos de governo, isto é, o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada. A discriminação e descrição das funções dos órgãos de governo está presente nos artigos 44 a 75 (legislativa), 76 a 91 (executiva) e 92 a 135 (judiciária) da CRFB/88.

1.1 Garantias e Direitos Fundamentais na CF/88

Muitos são os textos que se debruçam sobre a temática das garantias e direitos fundamentais: manuais jurídicos, ensaios filosóficos, apanhados históricos, etc. Nesse sentido, qualquer estudo, por mais amplo que se proponha, está fadado à parcialidade, tanto no que diz respeito à abrangência quanto no que tange ao instrumental mobilizado para a análise do tema.

Por mais que, nos dias de hoje, falar em direitos e garantias fundamentais tenha se tornado algo quase banal, seja pelas recorrentes violações, seja pelo baixo nível de criticidade da literatura produzida a respeito do tema, é imprescindível resgatar a historicidade dos embates políticos e sociais que culminaram com a sagração desses direitos. Certamente, vários processos contribuíram para o estado de coisas atual, dentre os quais, inicialmente, destaca-se a Revolução Francesa de 1789. Fruto de insatisfações generalizadas por parte das mulheres e homens sob o jugo dos excessos da monarquia francesa, a Revolução, ao fim capitaneada pelos interesses da burguesia, põe em xeque uma série de privilégios dispensados à nobreza e ao clero em geral, escancarando a situação de miséria na qual vivia a maior parte da população da França à época.

Na esteira desse processo, é produzida, já em agosto de 1789, contra “a ignorância, o esquecimento ou o desprezo aos direitos do homem” a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*. Naturalmente, enquanto resultado de um conjunto de disputas e construções históricas, a Declaração privilegia uma série limitada de direitos, deixando de lado, por exemplo, a questão da participação feminina na vida política- como taxativamente apontado pela revolucionária Olympe de Gouges na *Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã*. Talvez seja justamente por isso que autores como Karel Vasak, ao proporem divisões dos direitos humanos em gerações/dimensões, reforcem a necessidade de contínua atualização dessas construções. Assim, convivem o direito à vida (de “primeira geração”) e o direito à realização de pesquisas com células-tronco (de “quarta geração”), por exemplo (BULOS, 2011, p. 319).

Nesse sentido, falar em direitos e garantias fundamentais pressupõe, para além da simples análise do texto constitucional, ao menos repensar as lutas de mulheres pelo direito ao voto, à equiparação salarial, à licença maternidade; de trabalhadoras e trabalhadores- mesmo que críticos à tutela do Estado, como no caso dos sindicatos anarquistas do começo do século XX- pelo direito à greve, à redução da jornada de trabalho, à organização político-sindical; de negras e negros pela efetivação do princípio da igualdade para além do formalismo do direito liberal, característico do século XIX; de pessoas LGBT pelo casamento igualitário, pela adoção homoparental, etc.

No caso do Brasil, especificamente, longo foi o caminho até a chamada *Constituição Cidadã*, de 1988. De 1822 até 1930, a partir da independência negociada, houve, grosso modo, a garantia de *direitos políticos* como o direito ao voto, por exemplo- mesmo que galgado em um critério censitário. No que diz respeito aos *direitos civis*, por mais que a *Constituição de 1824* assegurasse o direito à igualdade (do ponto de vista formal), pelo menos até 1888, vigorou abertamente no Brasil um regime escravocrata (CARVALHO, 2015). A chamada Revolução

de 1930, no entanto, foi um divisor de águas no que diz respeito aos *direitos sociais* no país. Por mais que, em 1937, o Estado Novo inaugurasse um período ditatorial, um dos principais traços dos governos Vargas, junto à mobilização concreta da classe trabalhadora, foi a edição de vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada, em 1943, com a *Consolidação das Leis do Trabalho* (CARVALHO, 2015, p. 91).

O Golpe Civil-Militar de 1964, por sua vez, representou um retrocesso sob muitos aspectos. À perseguição, desaparecimento e extermínio de militantes contrários ao Regime, bem como ao massacre de povos indígenas e demais populações tradicionais, deve-se acrescer a manutenção do direito de voto combinada com o esvaziamento de seu sentido. Por certo, várias políticas de assistência social foram implementadas durante o período, o que, de todo, não significa que tenha havido progresso no que diz respeito à precariedade de direitos e garantias fundamentais.

Se, hoje, o Brasil se intitula um Estado Democrático de Direito o que terá mudado desde o fim da Ditadura em 1985? Sem sombra de dúvida, a abertura “lenta, segura e gradual” trouxe uma séria de consequências negativas no que diz respeito à conformação atual do Estado brasileiro. Não obstante, é fundamental destacar que, como fruto desse processo, é elaborada a *Constituição de 1988*. Marcada, sobretudo, pela participação popular na sua redação- pelo menos em termos comparativos, tendo em vista a turbulenta história constitucional brasileira-, em teoria, constitui um pacto que dá especial atenção a direitos e garantias fundamentais. Para além de disposições formais, preocupa-se em oferecer mecanismos que efetivem o exercício de direitos. Pressupõe, todavia, constante processo de atualização, construção contínua que, como demonstrado pelas Jornadas de Junho de 2013, deve compreender a “dignidade da pessoa humana” (e todos os direitos que daí advêm: civis, políticos, sociais, etc) para além de um simples aspecto formalista.

1.2.1- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Mas o que são, afinal, garantias e direitos fundamentais? Desde o princípio, por mais que, por vezes, garantias possam vir disciplinadas junto com direitos (BULOS, 2011, p.320), faz-se necessária uma distinção entre os dois.

Todos os ordenamentos jurídicos hoje existentes asseguram aos seres humanos direitos, porquanto “todas as pessoas têm algumas necessidades fundamentais que precisam ser atendidas para que elas possam sobreviver e para que mantenham sua dignidade” (DALLARI,

1982, p. 7). Nessa esteira, é possível inclusive falar em direitos fundamentais, humanos ou liberdades públicas¹:

- (i) De primeira geração (individuais): inspirados pelas revoluções do século XVIII, afirmam a necessidade de limitação do poder estatal, exigindo, portanto, prestações negativas. Nesse rol, incluem-se os direitos à vida, à liberdade de locomoção, à expressão, à religião, à associação, etc;
- (ii) De segunda geração (sociais, econômicos e culturais): fruto, sobretudo, das duas Grandes Guerras do século XX, exigem do Estado uma prestação positiva. Dentre eles, destacam-se os direitos ao trabalho, ao seguro social, à subsistência digna do homem, ao amparo à doença e à velhice, etc;
- (iii) De terceira geração (de solidariedade ou de fraternidade): direitos difusos em geral como o meio ambiente equilibrado (art. 225 CRFB/88), vida saudável, progresso, autodeterminação dos povos, avanço da tecnologia, etc;

A CRFB de 1988, do art. 5º ao 17, estatui um rol de direitos e garantias fundamentais. O ordenamento brasileiro reconhece inclusive a existência da chamada *fundamentalidade material* (STF, ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches), isto é, assegura “direitos e garantias fundamentais fora do catálogo expresso de liberdades públicas, algo que assegura o acatamento da tábua de valores da Constituição brasileira, que encontra no princípio da dignidade humana o seu estágio mais elevado” (BULOS, p. 317).

Por mais que se possa elencar e dividir toda uma série de direitos, são necessários mecanismos que os efetivem- bem como uma crítica à possibilidade de fundação de uma sociedade baseada na igualdade no seio de um sistema capitalista (MATOS, 2014). É nesse sentido que a Constituição de 1988 dispõe sobre as chamadas garantias fundamentais. Na lição do jurista Paulo Bonavides, “existe a garantia sempre em face de um interesse que demanda proteção e de um perigo que se deva conjurar” (BONAVIDES, 2010, p.525). Portanto, são as garantias *meios* de efetivação de direitos, “[fazendo] eficaz a liberdade tutelada pelos poderes públicos e estampada nas célebres e solenes declarações de direitos” (BONAVIDES, 2010, p.526).

Por fim, é importante ressaltar que, segundo a sistemática da Carta de 1988, é possível falar tanto em *garantias fundamentais gerais* quanto em *garantias fundamentais específicas*. As primeiras consistem na proibição de abusos de poder e todas as formas de violação aos direitos que asseguram- como exemplo, devido processo legal (art. 5º, LIV) e publicidade dos atos processuais (art. 5º, LX e art 93, IX). Já as segundas instrumentalizam os direitos fundamentais, concedendo aos sujeitos de direito meios de exigir a proteção de suas

¹ A classificação dos direitos e garantias fundamentais é feita aqui, em gerações, para fins de didatismo. Doutrinariamente, ela vem sendo criticada por criar uma ideia de hierarquia entre os direitos fundamentais e de não transmitir que são categoria indivisível de direitos.

prerrogativas. A título de exemplo, pode-se elencar o *habeas corpus* e o mandado de segurança, dentre outras.

1.3 - Processo Legislativo Brasileiro

O processo legislativo é o conjunto de atos e exigências, sob responsabilidade do Poder Legislativo, para a elaboração de leis (leis complementares, ordinárias, delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, emendas à Constituição e resoluções), sendo estas regulamentadas pela Constituição Federal/88.

Além da elaboração de leis, compete ao Legislativo, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, das contas dos administradores de bens e valores públicos, das contas do Presidente de República, quanto a sua legalidade e legitimidade. O controle referente a questão orçamentária é exercido pelo Congresso Nacional, através de controle externo (juntamente com o Tribunal de Contas da União) e de sistema de controle interno de cada Poder.

Cabe também ao Legislativo, na figura da Câmara dos Deputados, privativamente, o recebimento da denúncia e a deliberação sobre sua admissibilidade, dessa forma, autorizando ou não, instauração de processo por crime de responsabilidade ou crimes comuns cometidos pelo Presidente da República, através da votação de parecer proferido por comissão especial, com mérito a ser julgado pelo STF ou Senado.

A Constituição Federal regulamenta as regras gerais do processo legislativo. Já as regras específicas e os ritos para as comissões, procedimento de votação, prazos e emissões de pareceres de cada Casa, estão dispostos em seus respectivos regimentos internos, sendo que, em alguns casos, quando as duas Casas atuam em conjunto, utiliza-se o Regimento Interno do Congresso Nacional.

Após o recebimento de determinada proposição, o Presidente da Câmara dos Deputados, se manifesta sobre o acolhimento ou não desta; sendo acolhida, é formada uma comissão para que se analise os aspectos técnicos-jurídicos sobre admissibilidade do pedido e conseqüentemente, emita um relatório final com parecer favorável ou contrário a abertura do processo, *pois a deliberação e apreciação feita pela Câmara trata-se de uma fase pré-processual*, para que seja feita a votação em plenário, apenas em matérias não decididas exclusivamente pelas comissões.²

² Art. 24, I e II - Regimento interno da Câmara dos Deputados - RESOLUÇÃO Nº 17/1989
Art. 58, §2º - Constituição Federal de 1988.

Como visto, à Câmara dos Deputados compete “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente” (art. 51, I), enquanto ao Senado compete, privativamente, “processar e julgar o Presidente” (art. 52, I). Daí porque toda a atuação da Câmara dos Deputados deve ser entendida como parte de um momento pré- processual, isto é, anterior à instauração do processo pelo Senado. Veja-se bem: a Câmara apenas autoriza a instauração do processo: não o instaura por si própria, muito menos determina que o Senado o faça. (VOTO DO MIN. LUIS ROBERTO BARROSO – ADPF 378)

Genericamente, um parecer é uma opinião com fundamentação, dada por um especialista, sobre determinado assunto. Dito isso, versa o art. 126 do Regimento interno da Câmara dos Deputados - RICD³ que “Parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo”, ou seja, é o objetivo “final” de uma Comissão ao analisar determinado assunto. O parecer pode ser favorável ou contrário a matéria em questão e, deve ser composto por três partes: relatório, voto do Relator e parecer da Comissão. O art. 129 do Regimento interno da Câmara dos Deputados estabelece os três requisitos do parecer por escrito:

Art. 129. O parecer por escrito constará de três partes:

I - relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame;

II - voto do Relator, em termos objetivos, com a sua opinião sobre a conveniência; da aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda;

III - parecer da Comissão, com as conclusões desta e a indicação dos Deputados votantes e respectivos votos.

Após deliberação e votação na própria comissão⁴, o parecer emitido, conforme o art. 57, X, do Regimento interno da Câmara dos Deputados, será o parecer “final” da Comissão e, este seguirá para votação em Plenário, a fim de determinar se a Câmara autoriza ou não a instauração de processo.

A partir do recebimento do parecer da comissão pelo Presidente da Câmara, inicia-se a votação em Plenário sobre a admissibilidade ou não da abertura de processo.

As regras do processo de votação e suas particularidades, encontram-se dispostos nos artigos 180 ao 188 do RICD.

Segundo o art. 184 da RICD, “A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas” e, uma vez que esteja estabelecido o processo de votação, não será admitido requerimento para outro processo.

³ (RESOLUÇÃO Nº 17/1989)

⁴ Art. 56 - Regimento interno da Câmara dos Deputados - RESOLUÇÃO Nº 17/1989

O processo simbólico, utilizado como regra geral para a votação das proposições, é feito através da ‘manifestação física’ do deputado, seja levantando a mão ou indicando fisicamente seu voto. O art. 185 da RICD regulamenta esse processo “Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos”.

O processo nominal é aquele em que o voto do deputado é público, dessa forma, podendo identificar o parlamentar e qual foi seu voto a respeito da matéria. Esse processo está disposto nos artigos 186 e 187 da RICD. As hipóteses previstas para a utilização da votação nominal, estão previstas no art. 186:

Art. 186. O processo nominal será utilizado:

I - nos casos em que seja exigido *quorum* especial de votação;

II - por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado;

III - quando houver pedido de verificação de votação, respeitado o que prescreve o § 4º do artigo anterior;

IV - nos demais casos expressos neste Regimento.

§ 1º O requerimento verbal não admitirá votação nominal.

§ 2º Quando algum Deputado requerer votação nominal e a Câmara não a conceder, será vedado requerê-la novamente para a mesma proposição, ou para as que lhe forem acessórias.

Já no art. 187 encontram-se estabelecidas a forma de contagem de votos e as formalidades pós votação.

Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização.

§ 1º Concluída a votação, encaminhar-se-á à Mesa a respectiva listagem, que conterá os seguintes registros:

I - data e hora em que se processou a votação;

II - a matéria objeto da votação;

III - o nome de quem presidiu a votação;

IV - os nomes dos Líderes em exercício presentes à votação;

V - o resultado da votação;

VI - os nomes dos Deputados votantes, discriminando-se os que votaram a favor, os que votaram contra e os que se abstiveram.

Segundo o art. 47 da Constituição Federal “[...]as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”. No Plenário da Câmara, a regra geral, diz que devem estar presentes, no mínimo, a metade do número total de deputados, ou seja, se são 513 deputados no total, o número de deputados, para que haja deliberação e/ou aprovação é 257.⁵

⁵ Também previsto no art. 183 Regimento interno da Câmara dos Deputados - RESOLUÇÃO Nº 17/1989.

5.1 - Teoria da Representação Política

De acordo com autores clássicos da filosofia política, pode-se entender a representação enquanto sendo a delegação da prerrogativa de governar a representantes, tendo em vista a suposta impossibilidade de exercício pessoal do poder político por parte dos representados. Constitui, portanto, “uma forma de *contrato* na qual *direitos* são trocados entre as partes contratantes e seguindo o princípio da autonomia da vontade dessas partes” (LEISTER & CHIAPPIN, 2014, p. 90, grifo nosso). É nessa linha que se constroem as principais justificativas da existência dos Estados em geral.

Durante o processo de elaboração da atual Constituição, não foi diferente: houve uma opção, por parte do constituinte originário, no sentido de adotar a teoria da representação política- dispondo também sobre situações excepcionais em que o exercício do poder político por parte do povo poderia acontecer de forma direta. O parágrafo único do artigo 1º diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”. Além disso, no *caput* do artigo 14, a CRFB afirma que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, elencando, nos incisos de I a III, as situações nas quais, nos termos da lei, pode-se exercer diretamente o poder político: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Assim, “a partir da adoção desses princípios a Constituição Federal de 1988 consignou o instituto da representação política como instrumento imprescindível no processo de canalização da vontade política do povo” (MEZZAROBBA, 2011, p. 42), cuja efetivação dá-se apenas por intermédio de partidos políticos, aos quais, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, é assegurado o direito de definir sua estrutura interna, sua organização e funcionamento, sem controle expresso da Justiça Eleitoral, desde que respeitados os princípios constitucionais do Estado brasileiro (art. 17, CRFB/88).

Por certo, uma série de objeções podem ser feitas ao atual sistema de representação político-partidária, tanto do ponto de vista teórico quanto dos mecanismos disponíveis para sua efetivação. Por um lado, autores como Friedrich Müller apontam para a necessidade de materialização ou concretização do conceito de povo (MÜLLER, 2003). Muito mais do que um sujeito abstrato- cuja principal utilidade, no seio de uma sociedade capitalista, seria legitimar o esquema teórico da representação e da organização do Estado (bem como das opressões daí decorrentes), faz-se necessário densificar a ideia de povo, fazendo com que o direito- em especial o constitucional- torne-se mais próximo da realidade a partir da incorporação de dados

empíricos. Por outro lado, pode-se também cogitar da possibilidade de, em tempos de amplo acesso à internet, por exemplo- pelo menos nos países não-periféricos-, utilizar, de forma vinculante, plataformas de votação online com o intuito de imprimir mais fidedignidade às decisões tomadas em nome do poder soberano popular.

De qualquer forma, por mais falho que seja o atual sistema de representação política, é importante reconhecer o seu papel histórico no combate ao autoritarismo no/do Estado brasileiro. Como lembra o professor José Afonso da Silva, pelo menos a partir de 1964, e em especial a partir de 1968, com a edição do AI 5, houve intensa “luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado Democrático de Direito”, culminando com a elaboração da chamada *Constituição Cidadã*, “que teve ampla participação popular em sua elaboração” (SILVA, 2011, p. 90). Nesse sentido, não há que se ignorar a importância histórica da afirmação do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana, por exemplo.

2 - O Poder Legislativo brasileiro

2.1 - As Comissões Parlamentares

O Poder Legislativo possui uma estrutura orgânica que permite o desempenho de suas funções típicas, as quais são o ato de produção das leis e fiscalização dos atos dos outros Poderes, com destaque ao Executivo. Com o fim de organizar o desempenho dessas funções, o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, a Câmara Distrital e as Câmaras Municipais são constituídas por comissões parlamentares.

Dessa forma, as comissões parlamentares são órgãos deliberativos criados pelo regimento interno das casas legislativas, de organização colegiada, que se forma por uma parcela de parlamentares designados pelas lideranças partidárias da respectiva casa, detendo uma série de competências relacionadas às funções típicas do Poder Legislativo já mencionadas. Em outras palavras, as comissões parlamentares são plenários menores dentro da casa legislativa com o fim de focar em uma temática específica, sob a égide em fiscalizar os atos dos outros Poderes e emitir parecer aos projetos de lei. A título de exemplo, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados emite parecer quanto aos projetos de lei que tocam ao tema segurança pública e combate ao crime. Ou seja, uma competência atrelada à função típica em produção legislativa.

Por serem plenários menores, cada comissão terá sua composição em relação à proporção das cadeiras possuídas pelos partidos da casa legislativa, nos termos do §1º do art.

58 da Constituição Federal. O partido ou frente partidária que detiver o maior número de cadeiras, conseqüentemente, refletirá no número de cadeiras nas comissões da Casa. Ocorre a renovação de seus membros a cada ano ou sessão legislativa.

Por fim, com base na doutrina constitucional, na Constituição Federal e nos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional (Senado e Câmara), destacam-se as seguintes funções das comissões, conforme a sua matéria de competência:

- a) Emitir parecer aos projetos de lei que lhe são de sua atribuição;
- b) Discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- c) Convocar os 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 (inciso III do §2º da Constituição Federal);
- d) Sabatinar os escolhidos aos cargos mencionados nos incisos III e IV do art. 52 da Constituição Federal (restrita às comissões do Senado Federal);
- e) Realizar audiências públicas que tratam de temas de relevância ao interesse público e sociedade em geral com entidades da sociedade civil (inciso II do §2º da Constituição Federal);
- f) Receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- g) Solicitar depoimento de qualquer cidadão ou autoridade;
- h) Apreciar e emitir de parecer de programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Classificam-se as comissões de diversas maneiras, mas a Constituição Federal, no caput do art. 58, traz a dicotomia mais pertinente: comissões temporárias e comissões permanentes. Serão constituídas na forma e atribuições previstas no Regimento das Casas que compõem o Congresso Nacional.

Dada as noções gerais, é necessária uma análise individual de cada uma das espécies de comissões previstas no dispositivo constitucional supramencionado.

2.2 - As Comissões Permanentes

Os integrantes do Poder Legislativo não atuam apenas no plenário, mas também nas chamadas comissões parlamentares. As comissões parlamentares são órgãos formados por deputados, com composição partidária proporcional à da Câmara, e podem tratar sobre diversas matérias. José Afonso da Silva define as comissões parlamentares como “organismos constituídos em cada Câmara, composto de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres”⁶. De

⁶ Curso de direito constitucional positivo, p. 449.

acordo com o art. 58 da Constituição Federal, elas podem se dividir em dois tipos: as permanentes, quando integram a estrutura da Casa, ou temporárias, que são criadas com função específica. Ambas serão constituídas na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno do Congresso Nacional e de cada Casa, já que existem comissões tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

Podemos adentrar em mais detalhes sobre o funcionamento das Comissões no artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, onde encontramos suas duas primordiais funções: discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas e discutir e votar projetos de lei, sendo vedada a votação de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de Comissão; relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1.º do art. 68 da Constituição Federal; oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; que tenham recebido pareceres divergentes; em regime de urgência, entre outras.

A respeito das votações que ocorrem é importante observar que conforme o próprio Regimento Interno, o Presidente da Comissão poderá funcionar como relator e terá direito a voto os Presidentes das Comissões Permanentes que poderão se reunir com o Colégio de Líderes sempre que isso lhes pareça conveniente, ou por convocação do Presidente da Câmara, sob a presidência deste, para o exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo. Dessa forma, podemos observar que

As Comissões permanentes são o pulmão do processo legislativo. Ali se desenvolvem os mais abrangentes debates sobre as matérias em tramitação na Câmara. A elas têm acesso os segmentos da sociedade que acompanham a produção das principais normas do País. Tem caráter técnico-legislativo ou especializado e são integrantes da estrutura institucional da Câmara. Sua finalidade é não só apreciar as proposições submetidas ao seu exame e sobre elas deliberar, mas também exercer o acompanhamento dos planos e programas de governo, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (art. 32, parágrafo único).⁷

2.3 - As Comissões Temporárias

As comissões temporárias são constituídas conforme os ditames da Constituição Federal e do Regimento Interno da respectiva Casa em que for instalada. Nesse quesito, apresentam semelhança com as comissões permanentes.

⁷ Amaral, Gardel; Gerônimo, Miguel; O Processo Legislativo na Câmara dos Deputados- Ed.do Autor, Brasília, 2001.

Por outro lado, as comissões temporárias distinguem-se das outras em razão de seu funcionamento por tempo determinado, não podendo ultrapassar a legislatura em que foi instaurada. Ou seja, por dispositivos regimentais e até constitucionais (ex: estipulação de prazo certo às Comissões Parlamentares de Inquérito – art. 58, §3º), comissão temporária durará por um prazo certo.

Dando sequência, comissões temporárias são instauradas para uma finalidade específica ou temática pré-limitada, de acordo com a conveniência do Presidente da Casa respectiva. Diferem, portanto, das comissões permanentes, as quais possuem temáticas pré-determinadas, porém possuem temáticas mais generalistas e abertas. A título de exemplo, a redução da maioria penal, no ano de 2015, foi palco para deliberações na Câmara dos Deputados. Tal temática poderia, perfeitamente, ser designada para a deliberação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. No entanto, o Presidente da Câmara dos Deputados em exercício instaurou uma comissão especial para apreciar a matéria e emitir parecer, sendo ela comissão temporária.

Por fim, as comissões temporárias são instaladas para fins diversos, destacando as:

- a) Comissões especiais, que apreciam e emitem parecer aos projetos de lei de maior relevância, sob o julgamento desse aspecto pelo Presidente da Casa;
- b) Comissões Parlamentares de Inquérito;
- c) Comissão Especial de Impeachment, que emite parecer pela admissibilidade de julgamento (Câmara dos Deputados) e julgamento (Senado Federal) do Presidente da República.

Dada as características das comissões temporárias, combinadas com as noções gerais das comissões parlamentares, chega-se a uma maior especificidade quanto a esse tema, que consiste na Comissão Especial do Impeachment do Presidente da República.

2.4 - A Comissão de Ética e Decoro Parlamentar

O Conselho de Ética e de Decoro Parlamentar foi instituído pelo próprio Código de Ética da Câmara dos Deputados e cabe a ele,

“entre outras atribuições, zelar pela observância dos preceitos éticos, cuidando da preservação da dignidade parlamentar, além de responder às consultas da Mesa, de comissões e de deputados sobre matéria de sua competência. O Conselho de Ética atua mediante provocação da Mesa da Câmara dos Deputados para a instauração de processo disciplinar. Os deputados, as comissões previamente mencionadas e cidadãos em geral podem encaminhar representação para a Mesa, que fará a

destinação para o Conselho de Ética, exceto partidos políticos, esses podem fazer sua representação de forma direta ao Conselho.”⁸

Os membros elegerão, dentre os titulares, um Presidente e dois Vice-Presidentes. É importante ressaltar que não poderá ser membro do Conselho o Deputado submetido a processo disciplinar em curso, por ato atentatório ou incompatível com o decoro parlamentar, e condenado em processo criminal por decisão de órgão jurisdicional colegiado, ainda que a sentença condenatória não tenha transitado em julgado.

2.5 - A Comissão de Direitos Humanos e Minorias

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) faz parte do conjunto das 21 comissões permanentes da Câmara dos Deputados, atuando como órgão técnico, mediante apoio de um grupo de assessores e servidores administrativos. Sua base legal para funcionamento se encontra no Regimento Interno da Casa, especificamente no art. 32, VIII.

São atribuições constitucionais e regimentais da CDHM receber, analisar e investigar denúncias de violações de direitos humanos; discutir e votar projetos de lei relativos à seu escopo de atuação; fiscalizar e acompanhar a execução de programas governamentais do setor; cooperar com entidades não-governamentais; realizar pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública e fornecimento de subsídios para as demais comissões da Câmara; além de cuidar dos assuntos referentes às minorias étnicas e sociais, em especial às comunidades indígenas, a preservação e proteção das culturas populares e étnicas do país. Além disso, a comissão se empenha para que os direitos humanos sejam compreendidos na sua plenitude, ou seja, como universais, indivisíveis e interdependentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

“O principal objetivo da CDH é contribuir para a afirmação dos direitos humanos. Parte do princípio de que toda a pessoa humana possui direitos básicos e inalienáveis que devem ser protegidos pelos Estados e por toda a comunidade internacional”⁹

A CDHM foi criada após a redemocratização do Brasil, em 1995, e recebe anualmente cerca de 320 denúncias de violações dos direitos humanos. A maioria delas refere-se a violações de direitos de presos e detenções arbitrárias, seguida de violência policial e violência no campo.

⁸ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/eticaedecoro>. Acesso em 31 out. 2016.

⁹ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/conheca-a-comissao/oquee.html>. Acesso em 31 out. 2016.

Apesar da estabilidade dessa escala, percebe-se o crescimento de tipos de violações atingindo minorias como indígenas, migrantes, LGBTs e negros.

2.6 – A Comissão Especial de Impeachment

O impeachment do Presidente da República consiste no rito processual que julga o Presidente da República pelo cometimento de crime de responsabilidade, tendo o Congresso Nacional como palco de tal rito. Sucintamente, o rito do impeachment está descrito no art. 86 da Constituição Federal, prevendo que a Câmara dos Deputados admitirá o processo e o Senado Federal julgará se houve ou não o cometimento de crime de responsabilidade pelo Chefe do Poder Executivo.

Os crimes de responsabilidade, nos termos do art. 85 da Constituição Federal, são os atos praticados pelo Presidente da República atentatórios ao texto constitucional, dando destaque ao: (I) a existência da união; (II) o livre exercício dos Poderes da República, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais dos estados, dos municípios e do Distrito Federal; (III) o exercício de direitos fundamentais; (IV) a segurança interna do país; (v) a probidade na administração; (vi) a lei orçamentária; (VII) o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Em seguida, o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal prevê que os crimes de responsabilidade serão definidos em legislação especial, a qual é consagrada na Lei 1.079, de 10 de abril de 1950. Referida lei define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo julgamento para tais.

A Comissão Especial do Impeachment está prevista na Lei 1.079/1950, nos termos do art. 19, que estipula a sua instauração após o Presidente da Câmara dos Deputados aceitar a denúncia que narra o cometimento de crime de responsabilidade pelo Presidente da República. Consiste em uma comissão de espécie temporária, em razão de possuir prazo definido pela legislação citada e objetivo específico, que é a admissibilidade de instauração do processo e julgamento do impedimento da Presidente da República pelo Senado Federal, nas hipóteses de cometimento de crime de responsabilidade. Por mera conveniência, o Presidente da Casa Legislativa citada pode aceitar ou não a denúncia. Ao aceitá-la, como já explicitado, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.

Na sequência, nos termos do art. 20 da Lei 1.079/1950, a comissão especial reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo

de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

Conforme as deliberações jurisprudenciais no caso do impeachment do ex presidente Fernando Collor de Mello, o denunciado terá dez sessões para fazer sua defesa. Em seguida, caberá à Comissão Especial emitir parecer quanto a admissibilidade ou rejeição pelo processo e julgamento do Presidente da República, tendo tal parecer o fim de orientar ao Plenário da Câmara dos Deputados se admite ou não o processo e julgamento pelo Senado Federal. De acordo com o art. 22 da referida lei, na hipótese de rejeição, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

Por fim, nos ditames do §1º do art. 22, findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a todas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT

3- Do Impeachment enquanto Instituto

'Toda decepção com o sistema representativo está na ilusão de que um governo e uma legislação surgidos de uma eleição popular deve e pode representar a verdadeira vontade do povo. Instintiva e inevitavelmente, o povo espera duas coisas: a maior prosperidade possível combinada com a maior liberdade de movimento e de ação.'
(BAKUNIN, p. 1)

Refletir sobre institutos sempre nos leva a necessárias reflexões, pretéritas ao momento do instituto em si, mas que dão seu arcabouço teórico e lógico. A grande dualidade que podemos apresentar no que concerne ao *Impeachment* é sua contraposição aos chamados sistemas de *recall*. Todavia, ambos os polos partem da reflexão sobre um objeto único: o mandato.

Resultado dos movimentos revolucionários franceses do século XVIII, a ideia de representação parte do pressuposto que “A nação, titular do poder soberano, o exerce por meio de órgãos representativos” (BONAVIDES, p. 334); ou seja, há uma transferência de poder, tal

qual os pactos trazidos por Rousseau, Locke e Hobbes, a representantes eleitos pelo sufrágio universal, os quais devem ter mandatos (num universo democrático) temporários, independentes, livres (pela teoria da duplicidade da representação política) e irrevogáveis.

A doutrina do mandato representativo faz-se em boa lógica coerente pois com a doutrina da soberania nacional. A nação se exprime, portanto, através dos representantes, invioláveis no exercício de suas prerrogativas soberanas como legisladores que são; titulares de um mandato que não fica preso às limitações ou dependência de nenhum colégio eleitoral particular ou circunscrição territorial. (BONAVIDES, p. 335)

Sistemas políticos são emaranhados de escolhas e paradigmas político-sociais, os quais geram a estrutura única de cada país. Portanto, cabe a seguinte ressalva: as características supracitadas aos mandatos são passíveis de escolha, não sendo, portanto, inerentes a todo sistema político. Prova disso é a existência, em diversos países, de sistemas de recall, os quais serão explicados mais afundo a seguir. Por enquanto, faz-se justo trazer o pensamento de BONAVIDES, o qual explica que

O princípio da irrevogabilidade é por conseguinte da natureza do mandato representativo, de modo que no sistema político que o adota não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto, como o recall dos americanos ou o Abberufungsrecht dos suíços. (BONAVIDES, p. 338)

Apresentada a reflexão sobre os mandatos – e sua possibilidade de revogação-, o questionamento lógico subsequente que se apresenta é: o que são sistemas de *recall* e se o *Impeachment*, por sua vez, pode ser entendido enquanto um. Sistemas de *recall*, tratados enquanto gênero, tem duas espécies notórias: no sistema estadunidense encontramos o *recall* e, no modelo suíço, o *Abberufungsrecht*.

No que cabe aos norte-americanos¹⁰, “É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando” (BONAVIDES, p. 377). Já na Suíça, quanto ao *Abberufungsrecht*¹¹, trata-se de sistema de revogação coletiva de mandato, o qual todo parlamento é destituído e se convoca

¹⁰ “Doze Estados-membros da União americana aplicam o recall, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americano o adotam. A instituição inexistente no plano federal. Na órbita estadual, conforme assinala Duverger, são modestos os seus resultados: um único Governador, o de Oregon, em 1821, caiu pelo recall (...)”. (BONAVIDES, p. 377)

¹¹ “Com o *Abberufungsrecht*, que a natureza do mandato representativo igualmente repele, chegar-se-ia ao mesmo resultado, ocorrendo desta feita não a revogação individual, mas a revogação coletiva. Extinto ou renovado ficaria o mandato de uma assembléia e não somente o de um representante mediante a aplicação desse instituto do regime representativo semidireto”. (BONAVIDES, p. 338)

novas eleições, formando nova unidade de corpo legislativo.

Pontuados os sistemas de recall, chegamos ao Impeachment. Nota-se que ao sistema de recall uma questão não é necessária para ativarmos seus institutos: motivação. A mera vontade do corpo eleitoral; do sufrágio é capaz de ativar os institutos, gerando assim a revogabilidade dos mandatos e a instauração de novos. O Impeachment não se presta a tal rito.

Onde o presidencialismo se mostra pois irremediavelmente vulnerável e comprometido é na parte relativa à responsabilidade presidencial. 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. (BONAVIDES, p. 407).

Neste passo, o Impeachment, “sendo um processo de “formas” criminais (ainda que não seja um procedimento penal “estrito”), repressivo, a posteriori, seu manejo é difícil, lento, corruptor e condicionado à prática de atos previamente capitulados como crimes” (SOUZA PINTO, p. 17). Ou seja, este tem um rito específico, condicionado a realização de certas condutas, não podendo ser acionado (ao menos pela base teórica) pela mera vontade do corpo social.

4- Lei 1.079/50: a Lei do *Impeachment*

Crimes de Responsabilidade é o conteúdo que enseja a impulsão do Processo de Impeachment. Não há que se falar, como referido anteriormente, em Impeachment sem que seja constatada a presença deste requisito jurídico. Reza a Constituição Federal, em seu Art. 85, que:

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.

Preconizada no Parágrafo Único do artigo supracitado, a Lei 1079/50 é conhecida como a “Lei do Impeachment”. Esta define, em seus artigos 5º a 12, as condutas entendidas como catalisadoras de tal procedimento e possível futura penalização.

A pergunta que surge *pari passu* é: trata-se de um processo político ou jurídico? Correntes afirmam que este seria um processo “judicialiforme” (GALLUPO, 2016). Sendo assim, há que se procurar, por esta visão, a individualização das condutas do agente para apená-los. Ou seja, há um critério subjetivo de análise, onde o sujeito acusado deve ter realizado, com dolo, ações tipificadas e passíveis de condenação.

Contudo, faz-se necessário contraponto teórico. Desde a apresentada “versão” da Teoria do Domínio do Fato pela Ação Penal 470 – o qual foi lido de forma mais ampla, exonerando o Ministério Público (ou qual seja o agente que acusa) de certa necessidade de provas, como comenta Celso de Mello em seu voto à referida ação -, também conhecida como mensalão, a relação de causalidade entre o dano constatado e a ação direta do agente fora relativizada.

Posições favoráveis à referida aplicação comentam que:

Partindo do pressuposto de que o Direito Penal brasileiro somente condena por ação ou omissão, nunca por mera posição, aqueles juristas favoráveis à aplicação da Teoria do Domínio do Fato no julgamento da ação penal 470, justificam sua posição afirmando, em síntese, que ela foi utilizada pelos ministros para incluir José Dirceu, como chefe da organização criminosa do esquema de corrupção. Sem sua aplicação neste julgamento em concreto, José Dirceu jamais poderia ser alcançado e punido como autor das condutas ilícitas a ele impostas. Alega-se que a Teoria não foi utilizada para determinar a autoria dos delitos que eram julgados e que, em nenhuma hipótese, serviu para substituir uma condenação sem provas. Ela foi conclamada apenas para distinguir se o réu era autor mandante ou mero partícipe. (GHIRALDI, 2016)

E completam que:

Para os ministros que condenaram este réu, a Teoria serviu apenas para fixar a fronteira entre a autoria e a participação, tendo sido escolhida a primeira hipótese. Isto porque, para eles, José Dirceu esteve presente como agente do delito, conhecia os fatos ilícitos e colaborou com ânimo doloso e conduta comissiva para a empreitada criminosa. Sua autoria foi corroborada por meio de provas inequívocas e demonstrada com todos os seus requisitos. A Teoria do Domínio do Fato foi usada apenas para distribuir a responsabilidade entre aqueles já identificados como responsáveis em maior ou menor grau, pelos crimes apontados. (GHIRALDI, 2016).

No outro lado do espectro, contrários à aplicação afirmam que:

O ponto mais emblemático parece ser a questão das provas que se apresentaram contra o réu José Dirceu. Para os juristas que discordam da decisão da Corte, esta deveria ter agido conforme o seu costume jurisprudencial até então: sem provas, ou em dúvida, absolve-se o acusado, com ou sem teoria do domínio do fato.

Aponta-se, neste contexto, que a Teoria foi uma tese criada com uma forte influência e motivação política, visando acusar os mandantes de crimes políticos ou de violação dos direitos humanos.

Sendo assim, a sua aplicação inaugural pelo Supremo Tribunal Federal não teve outra intenção senão a punição política.

Mesmo porque, argumenta-se, não havia provas contundentes da participação de José Dirceu como chefe da organização criminosa. (GHIRALDI, 2016).

Por fim, interessante é ver a posição de Paulo Moreira Leite, jornalista, o qual traz ao debate que:

O futuro dirá o que aconteceu hoje no Supremo Tribunal Federal. O primeiro cidadão brasileiro condenado por corrupção ativa no processo de repercussão nacional se chama José Dirceu de Oliveira. Foi líder estudantil em 1968, combateu a ditadura militar, teve um papel importante na organização da campanha pelas Diretas Já e foi um dos construtores do PT, partido que em 2010 conseguiu um terceiro mandato consecutivo para governar um país. Pela decisão, cumprirá um sexto da pena em regime fechado, em cela de presos comuns. O sigilo fiscal e bancário de Dirceu foi quebrado várias vezes. Nada se encontrou de irregular, nem de suspeito”. (LEITE, 2013).

Portanto, os possíveis posicionamentos são múltiplos, e o Congresso Nacional, enquanto poder tipicamente político adere a si escopo amplo de decisões. Contudo, não podendo se eximir, cabe ao poder legislativo ser força motriz do processo de *impeachment*.

5- As “Pedaladas Fiscais”

5.1 - Conceito de pedalada fiscal

O termo “pedalar”, para os economistas e especialistas em orçamento público, é sinônimo de adiar o pagamento de uma despesa durante um determinado período de tempo, para que haja a *aparência* de *superávit*, isto é, quando a diferença entre o que se gasta e o que se arrecada é positiva.

Em tempos normais, os bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDS) exercem somente a função de “intermediário” entre o governo e a população, ou seja, garantem, através dos repasses mensais de dinheiro pelo Tesouro Nacional, o pagamento de benefícios sociais e previdenciários ao cidadão brasileiro, como por exemplo, Bolsa Família, aposentadoria, seguro-desemprego, Plano Safra, entre outros.

No momento em que o Tesouro Nacional atrasa o repasse de dinheiro aos bancos, para que não haja prejuízo a população, estes realizam o pagamento dos benefícios com

fundo próprio, até que o Tesouro Nacional, através do repasse de impostos, “cubra” o valor que foi utilizado por estes e, volte a realizar os repasses normalmente.

O termo “pedalada fiscal”, pode ser definido como um atraso proposital desse repasse, que não tem previsão legal, por parte do Tesouro Nacional, aos bancos públicos, privados e autarquias, com objetivo de “aliviar” as contas públicas e também, dar a elas aparência de equilíbrio entre gastos e arrecadação, para que dessa forma, o governo possa apresentar melhores indicadores econômicos ao mercado financeiro.

5.2 - Crimes contra a lei orçamentária

É de competência do Poder Executivo, além do plano plurianual - o PPA - que apresenta as diretrizes e objetivos do governo para a administração pública, durante quatro anos e da lei de diretrizes orçamentárias - LDO - que dita as prioridades do governo para o ano seguinte, o estabelecimento da lei orçamentária anual (LOA)¹². O objetivo da lei orçamentária anual, é prever as receitas e fixar os gastos para o governo no ano subsequente.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (Art. 165, §5º - Constituição Federal de 1988)¹³

A Lei 1079/50 (“Lei do Impeachment”), em sua parte primeira, capítulo VI, art.10, estabelece o que são crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária e na parte segunda, suas normas processuais e de julgamento.

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 - Realizar o estorno de verbas;
- 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

¹² Art. 165, *caput* da Constituição Federal de 1988 - Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

¹³ Art. 165, §5º - Constituição Federal de 1988 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

- 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
- 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
- 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
- 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;
- 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.¹⁴ (Lei 1079/50)

Por fim, a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 85, VI, crime de responsabilidade, para qualquer ato do Presidente da República que atente contra a lei orçamentária.

5.3 - Caso concreto

A respeito do caso concreto, destacam-se três pontos explicitados na denúncia contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff: (1) “Decretos Ilegais” – Art. 10, itens 4 e 6 da Lei 1079/50, (2) “Práticas ilegais de desinformações contábeis e fiscais – as chamadas “pedaladas fiscais” – art. 10, itens 6,7,8 e 9 e art. 11, itens 2 e 3 da Lei 1079/50 e (3) “Não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público” – art.9, item 7 da Lei 1079/50.¹⁵

5.3.1 - Pedaladas Fiscais

Dado o conceito de pedalada fiscal, que é o atraso proposital no repasse de verbas, por parte do Tesouro Nacional, aos bancos e autarquias, para que, através deste, seja feito o

¹⁴ Art. 10 da Lei 1079/50 – Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm

¹⁵ Denúncia apresentada contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff - Disponível em: <http://ep00.epimg.net/descargables/2015/12/03/753f58eed8d66adf4ad11129cb833401.pdf> (acesso em 22/12/2016)

pagamento de benefícios sociais e previdenciários a população, com objetivo de “aliviar” as contas públicas e também, dar a aparência de *superávit* ao mercado financeiro, pode-se observar duas linhas de pensamento diferentes quanto a esse tema: uma delas quer “tipificar” as pedaladas fiscais, alegando que estas seriam “operações irregulares de crédito com entes controlados”, ou seja, o que caracterizaria empréstimos por parte da União e a outra, alega que não existiram operações de crédito, pois os bancos não emprestam nem repassam adiantamento de nenhum valor a União, ou seja, é caso de inadimplemento contratual, que acontece quando o pagamento não acontece na data devida.

A primeira linha de raciocínio, alegando a existência de operações irregulares de crédito, com base no art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶, defende “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”, e diz que, a partir do momento em que a União atrasa os repasses de dinheiro aos bancos, estes utilizam recursos próprios para o pagamento dos benefícios à população, caracterizando assim, empréstimo irregular da União com seu ente controlado. O art. 36 também embasa as alegações a respeito do Plano Safra, onde o Executivo, através da Lei 8247/92, oferece subsídios a fim de garantir o desenvolvimento da agricultura do Brasil.

A primeira linha de raciocínio traz também o art. 167, V da Constituição Federal/88, que trata das vedações constitucionais a respeito da lei orçamentária anual, e versa “V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”¹⁷. Com base nesse artigo, alega-se que foram abertos, Decretos Não Numerados de crédito suplementar, com base no excesso de arrecadação e em um *superávit* financeiro “maquiados” pelo Executivo, porém, essas fontes não se mostraram compatíveis com a obtenção da meta fiscal, contrariando dessa forma, LOA¹⁸ e LDO¹⁹ do ano de 2014 e também, a LOA²⁰ e LDO²¹ do ano de 2015.

Outro argumento dessa linha, é a alegação de que os decretos de crédito suplementar abertos entre julho e agosto de 2015 não estariam de acordo com as autorizações previstas pelo

¹⁶ Lei Complementar nº 101/2000 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

¹⁷ Art. 167, V da Constituição Federal de 1988 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm

¹⁸ Lei orçamentária anual (2014) – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm

¹⁹ Lei de diretrizes orçamentárias (2014) – Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/Lei_12919/Texto_Lei.pdf

²⁰ Lei orçamentária anual (2015) – Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm

²¹ Lei de diretrizes orçamentárias (2015) – Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2015/Lei_13080/Texto_Lei.pdf

o art. 4º da LOA/15, dessa forma, caracterizando os crimes previstos no art. 10, itens 6,7,8 e 9 e art. 11, itens 2 e 3 da Lei 1079/50, que estabelece quais os crimes contra a lei orçamentária e os crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, respectivamente.

Art. 4º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas. (Lei 13.115/2015 – Lei Orçamentária Anual/2015)

A respeito do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a segunda linha de raciocínio alega, com base no art. 29, III da Lei complementar nº 101/2000, que o atraso nos repasses de dinheiro aos bancos para pagamento dos benefícios sociais (Bolsa Família) e subsídios agrícolas, não caracteriza empréstimo, pois estas, são operações financeiras previstas em lei, não podendo aplicar extensivamente o entendimento destas ao conceito de atraso, que é caracterizado pela simples inadimplência. Dito isso, não é possível aplicar o conceito de “pedalada fiscal” na vedação do art. 36 da LRF.

Art. 29, III, Lei Complementar 101/2000:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (Art. 29, III da Lei Complementar nº 101/2000)

Por esta linha, alega-se também que não houve nenhuma violação quanto às metas previstas pelo LDO e LOA de 2014 e de 2015, pois houveram alterações feitas, pelo próprio Congresso Nacional, na meta do *superávit* em ambas, dessa forma, aumentando o limite de autorização para abertura de Decretos de crédito suplementar pelo governo. Quanto a isso, não se pode falar de limites previstos na LOA de 2014 para o ano de 2015, pois não são pertinentes ao ano seguinte. Além disso, a Lei 13.199/2015 alterou para menos a meta do resultado primário, prevista na Lei 13.080/15, possibilitando o cumprimento da meta, dessa forma, não contraria a LDO e a LOA do respectivo ano, nem ao art. 167, V da Constituição Federal o que afastaria a possibilidade de haver sido cometido crime de responsabilidade pela chefe do Executivo.

5.3.2 - Rejeição das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União

As contas do ano de 2014 da Presidente Dilma Rousseff foram rejeitadas, por unanimidade, pelo Tribunal de Contas da União²², sob a alegação de que houve irregularidades na prestação de contas pelo governo. Por ser apenas um órgão consultivo, sua decisão não exerce efeito vinculante e por isso, o TCU enviará parecer recomendando ao Congresso Nacional a rejeição das contas da Presidente da República.

Destacam-se no relatório, as seguintes irregularidades encontradas pelo TCU:

7. 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. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6);

8. Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (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 do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6);

10. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (itens 3.5.5.2 e 8.5);

12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 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, inciso V, da Constituição Federal. (Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo da República – Exercício 2014)²³

Por fim, no relatório sobre as contas do Governo da República do exercício de 2014, os argumentos mais relevantes para a não aprovação das contas pelo TCU, foram o uso das “pedaladas fiscais”, em um montante de 37,5 bilhões de reais e também, a abertura de créditos suplementares por meio de Decretos Não Numerados que eram incompatíveis com a meta do resultado primário vigente, contrariando o art. 4º da LOA/14.

²² Sessão extraordinária – ata nº 40 – do TCU para análise das contas públicas no exercício de 2014. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf

²³ Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo da República – Exercício 2014 – Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS – UPP’S: EFEITOS E PERSPECTIVAS

6 – O que são UPPs

Um dos maiores desafios do Brasil nos últimos anos tem sido o combate à criminalidade, que, na maioria das vezes, se encontra diretamente interligada ao tráfico. O sucateamento das instituições educacionais em conjunto com um sistema penitenciário precário são apontados como os principais fatores do aumento à criminalidade.

Nesse sentido, em 19 de dezembro de 2008, após a divulgação da vitória do estado do Rio de Janeiro para sediar a Copa do Mundo de 2014, foram criadas as UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora). O decreto legal que define a estrutura do programa de UPPs, delimita como objetivos “consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade” e “devolver à população local a paz e a tranquilidade pública” (RIO DE JANEIRO, 2008).

Alguns dos princípios das UPPs são o policiamento de proximidade (policiamento comunitário) e a utilização de policiais militares recém-formados, recrutados especialmente para atuar nessas unidades, passando por treinamento específico. As UPPs possuem aproximadamente nove mil policiais militares abrangendo 196 comunidades, que possuem cerca de 600 mil habitantes. Sua implantação contribuiu para a redução de determinados índices de criminalidade em áreas específicas da cidade, como o número de homicídios – inclusive os homicídios decorrentes de intervenção policial e o número de policiais mortos em serviço. Houve 20 mortes decorrentes de intervenções policiais em áreas de UPP em 2014, o que equivale a uma redução de 85%, se comparado ao número registrado em 2008 (136 vítimas) (RIO DE JANEIRO, 2015).

Apesar de todos os esforços, existem diversas críticas a respeito das UPPs e principalmente a sua militarização. É possível elencar diversos fatores responsáveis pelas falhas do sistema das UPPs que geram a maioria das críticas, entre eles; **(I)** a falta de um controle de qualidade sobre as áreas já supostamente pacificadas; **(II)** a ausência de políticas públicas efetivas que de fato tragam a pacificação; **(III)** a dificuldade em assimilar os problemas urbanísticos e históricos das favelas; **(IV)** a falta de políticas de Justiça de Transição nas instituições responsáveis pelas unidades.

A cidade do Rio de Janeiro urge por uma solução que traga uma paz sustentável e que englobe não somente o uso da força contra as facções, mas sim uma paz que garanta plena

cidadania de populações que são extremamente estigmatizadas em nossa sociedade. Nesse sentido, garantir cidadania concreta implica o reconhecimento do território favelado como território constituído por cidadãos corporificados de direito. Sendo assim, práticas como as que vêm sendo observadas, como a militarização do território e o controle social compulsório, vão na contramão do que se esperava com a chegada das UPPs, no tocante a uma política de aproximação e o estabelecimento da favela como parte indissociável da cidade (SILVA, 2011, p. 23).

7 – Análise histórica de políticas de segurança pública

Ao se fazer uma análise das políticas de segurança pública no Brasil, é importante ter em mente que o país passou por duas ditaduras, as quais, utilizaram-se do aparato policial como forma de repressão, e após isso, mantiveram o padrão de repressão e não alcançaram o devido processo de transição. A exemplo da Era Vargas, o aparato policial foi utilizado para conter a oposição política. Para tal, usou e abusou da repressão, da tortura e das prisões. A violência policial foi o instrumento utilizado contra a dissidência política. Entretanto, na Ditadura Militar, diferentemente do que ocorreu na ditadura de Vargas, não foram apenas as Polícias que praticaram a repressão política, mas também as Forças Armadas que, nesse período, detiveram o monopólio da coerção político-ideológica (COSTA, 2004). O regime militar restringiu a participação política e ampliou o poder das Forças Armadas. Essa nova ordem política era justificada a partir da noção de inimigo interno inscrita na Doutrina de Segurança Nacional, desenvolvida pela Escola Superior de Guerra do Exército brasileiro (CARVALHO, 2003).

Dessa forma, pode-se observar que em ambas as épocas, o papel das polícias no Brasil não foi de proteção ao cidadão e sim de repressão. Assim, observa-se que a perspectiva da Segurança Pública desloca o papel de prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais. Nesse sentido, no paradigma da Segurança Pública, cabe primordialmente às instituições policiais a responsabilidade pelo controle e prevenção da violência. No entanto, enquanto na perspectiva da Segurança Nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no arcabouço da Segurança Pública esta é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio. (FREIRE, 2009)

Assim, o policiamento se mostra necessário, mas sem a intervenção militar. Nesse sentido, Pinheiro (1997) defende que a ocupação das favelas pelo exército não conseguiu atingir sequer o mais insignificante dos traficantes, o que faz com que as gangues continuem a aterrorizar os moradores das periferias pobres. A estratégia militar de combate ao crime – que

vem aumentando progressivamente em muitas novas democracias – está fadada ao fracasso. A prevenção contra o crime exige métodos mais complexos e sutis de intervenção.

Apesar do caráter militar das UPPs, atualmente muita coisa mudou no sistema de políticas de segurança no Brasil; certos esforços por mudanças e avanços institucionais podem ser observados a partir de: i) propostas de emendas nos textos constitucionais; ii) estabelecimento de fundos e programas públicos específicos; iii) aumento da produção intelectual na área; iv) criação de novas instâncias burocráticas em nível nacional e local, ligadas ao tratamento do problema; v) ampliação de canais de participação social em tal domínio; vi) envolvimento formal de outros entes federados na elaboração e implementação de políticas; e, mormente, vii) o alargamento do conceito de segurança pública e da compreensão de seu caráter intersetorial (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SENASP, 2007)

Dessa forma, observamos diversos avanços na área e o inegável esforço do Estado em fazer tais melhorias. Por outro lado, com o passar dos anos, observamos não só o desvio completo da função das polícias durante os períodos ditatoriais, mas também seus efeitos, entre eles a dificuldade de consolidação da democracia, acesso à justiça e a garantia dos direitos humanos e fundamentais.

7.1- Justiça de Transição no Brasil

Independente dos esforços do governo brasileiro, ainda resta um ponto fundamental, ligado ao seu período histórico de repressões, que ainda não foi superado: A Justiça de Transição. A justiça de transição é o conjunto de processos e mecanismos ligados a uma transformação segura de um Estado violador dos direitos humanos para um Estado democrático, na qual destacam-se os seguintes aspectos: a garantia aos direitos à memória, à reparação e à justiça, bem como a reforma das instituições democráticas (SIKKINK, WALLING, 2007)

Segundo Paul Van Zyl (2009), o objetivo da justiça transicional implica em processar os perpetradores, revelar a verdade sobre crimes passados, fornecer reparações às vítimas, reformar as instituições perpetradoras de abuso e promover a reconciliação. Nesse sentido, o Brasil falha em diversos pontos, como o mantimento da Lei de Anistia, a ausência de punição aos torturadores e principalmente na permanência da Polícia Militar, um dos maiores resquícios das ditaduras brasileiras.

Com dificuldades para seguir o processo transicional no Brasil por parte de suas instituições públicas, a população acaba sendo uma grande aliada nesse processo. Nesse contexto, surgem as Comissões da Verdade, que segundo Cuya, são órgãos de investigação

criados para ajudar as sociedades que têm enfrentado graves situações de violência política ou guerra interna, a confrontar criticamente seu passado, a fim de superar as profundas crises e traumas gerados pela violência e evitar que tais fatos se repitam em um futuro próximo (CUYA, 2011, 47). Tais comissões podem ser formadas pela sociedade civil e pelo governo.

8 – Contexto da cidade do Rio de Janeiro: formação das comunidades

O surgimento das favelas no Rio ocorreu no final do século XIX, com a ocupação do morro da Providência e do morro de Santo Antônio (1897 e 1898, respectivamente), principalmente por ex-combatentes da guerra de canudos, ex-escravos e por moradores dos cortiços que estavam sendo demolidos no centro da cidade. (OLIVEIRA, 2012, p.41)

Cada comunidade possui a sua própria história e suas peculiaridades, porém, a relação dessas comunidades com o Estado é bem similar, marcadas por uma história de total descaso, foram poucas as vezes em que foi pensada a urbanização das favelas brasileiras. A ausência de investimentos do poder público em programas de habitação de interesse social e a impossibilidade de ingresso no mercado imobiliário formal, reforçam o papel que a favela vem cumprindo, ao longo de décadas, como alternativa de moradia para a população mais pobre (LEITÃO, 2004)

Uma das ações do Estado foi o Banco Nacional de Habitação – BNH, criado em 1964, que definiu uma política habitacional que ofereceria moradias subsidiadas para os segmentos de menor renda, através de financiamentos que seriam gerenciados pelo banco. Uma das metas principais dessa política foi a erradicação das favelas e transferência da população para conjuntos construídos na periferia, longe, portanto dos locais de trabalho e geralmente carente de estruturas de transportes.

Apesar da criação do BNH, pouco foi feito e com o passar dos anos, a ordem urbanística cresceu de forma rápida em quase todo o país; nas favelas, a situação não seria diferente, mas seu crescimento acabou sendo totalmente marginalizado, dando lugar a uma desordem urbanística. Dadas as várias formas históricas de exclusão sociopolítica da população dos processos decisórios e de controle do aparato estatal por grupos socioeconômicos dominantes, durante o pico do processo de urbanização rápida —nos anos 70 e 80 - a ordem pública nas cidades latino-americanas foi reduzida a uma ordem estatal pouco democrática, quando não autoritária. (FERNANDES; ALFONSIN, 2006, p.9)

A maior dificuldade no processo urbanístico das favelas é justamente a postura do Estado perante as favelas e seus moradores. Conforme defende Strozemberg (2009), para que

haja uma verdadeira integração da favela à cidade, é preciso haver uma incorporação de direitos por parte de seus moradores. De uma política de Estado, espera-se um reconhecimento da igualdade de direitos em primeiro lugar, que garanta o acesso irrestrito à cidadania concreta.

9 – Análise de caso: efetividade e efeitos das UPPs

Apesar de o número oficial de homicídios cometidos pela polícia ter atingido o ponto máximo de mais de 1.300 em 2007, caindo para cerca de 400 em 2013, o número voltou a crescer desde então. Apenas em 2015, policiais mataram pelo menos 645 pessoas. Nesse ano, a polícia foi responsável por um em cada cinco homicídios cometidos na cidade do Rio de Janeiro. Em 2015 ocorreram 1.200 homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro, não incluindo os 307 homicídios cometidos por policiais em serviço. (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO, 2016)

Apesar dos números de homicídio pela polícia, a pacificação em algumas áreas proporcionou aos seus moradores a possibilidade de pensar em abrir o seu próprio negócio, como o Faveliving⁹ e o Favela Experience¹⁰, o primeiro, um hostel, que visa oferecer hospedagem de baixo custo na Gávea (bairro nobre localizado ao lado da favela da Rocinha), aproximando o turista da favela, e o segundo, uma agência de turismo no Morro do Vidigal, que visa atrair os turistas com a cultura da favela e sua história.

Nesse sentido, é importante ter em mente que o programa das UPPs, em especial, insere a possibilidade de transformação no horizonte diário de pessoas que há décadas têm o seu cotidiano permeado por incertezas. Se, por anos a fio, a incerteza cotidiana se expressava, principalmente, na expectativa do próximo tiroteio ou da próxima incursão policial (CAVALCANTI, 2008), com a chegada dos UPPs essa incerteza diminuiu e os moradores passaram a empreender.

Além do superempreendedor, as UPPs abriram espaço para um importante apoio social. SENAC e SEBRAE (SEBRAE, 2014) foram precursoras no apoio dessas comunidades. Através de cursos profissionalizantes e vagas de emprego, ambas tem ajudado no crescimento constante das comunidades. Antes das UPPs tal ajuda não era possível ou, em alguns lugares, muito difícil de se consolidar, pela alta criminalidade das comunidades.

9.1 - As UPPs em Números: Uma Análise Crítica

Desde a sua primeira implementação, as UPPs impressionam por seus números, positivamente e negativamente. Em pesquisa recente se pode verificar que, entre 2012 e 2014, os níveis de satisfação com o trabalho na UPP foram decrescendo (passando, de 40,6% a 28,3% a proporção dos que se diziam satisfeitos na maior parte do tempo). Além disso, a relação negativa com a comunidade foi o problema indicado com maior frequência pelos agentes, quando convidados a indicar a pior coisa da UPP. Desta forma, a clara insatisfação e desconfiança dos moradores para com as Unidades de Pacificação acaba interferindo diretamente no próprio trabalho dos policiais. (MOURÃO; STROZEMBERG, 2015)

Ademais, a assistência psicológica para policiais militares é muito limitada. Existem apenas 70 psicólogos para os 48.000 membros da polícia militar no estado do Rio de Janeiro, uma média de um para cada 686 policiais, não havendo nenhum psiquiatra. Poucos policiais recebem assistência psicológica após terem participado de um tiroteio. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016)

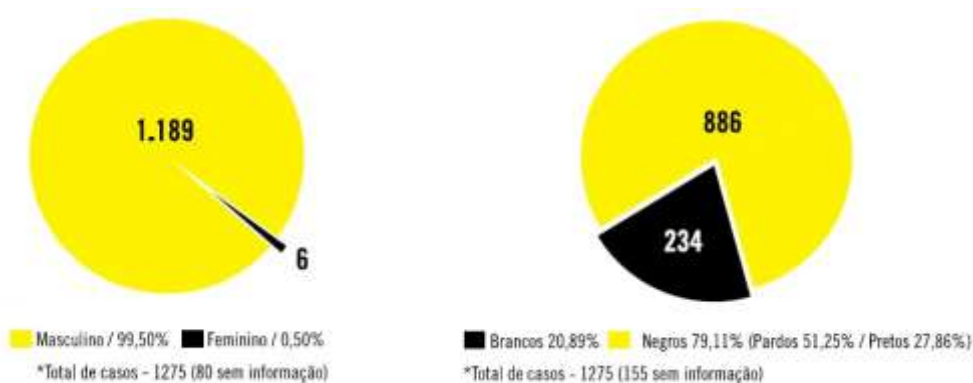
O treinamento inadequado em conjunto com o despreparo psicológico resultam em outros números, as execuções extrajudiciais. Embora seja impossível determinar o número exato de execuções extrajudiciais cometidas pela polícia no estado do Rio de Janeiro, dados estatísticos oficiais são compatíveis com a visão das autoridades do sistema de justiça de que a prática é generalizada. O elevado número de homicídios cometidos pela polícia — mais de 8,000 desde 2006 — torna-se ainda mais dramático quando contrastado com o número comparativamente baixo de civis feridos pela polícia e de óbitos de policiais nos mesmos episódios ou áreas de operação. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016)

Os números se tornam ainda mais assustadores quando são comparados com outros países. Em 2015, para cada policial morto em serviço no Rio de Janeiro, a polícia matou 24.8 pessoas, mais que o dobro que na da África do Sul e uma média três vezes maior que a dos EUA. Essa diferença é ainda maior nas 10 Áreas Integradas de Segurança Pública (AI SP) – áreas geográficas de policiamento em que está dividido o estado; são 39 no total– com mais registros de “confrontos”. Nessas áreas, a polícia matou 483 pessoas em 2015, enquanto sofreu 15 óbitos de policiais. Além disso, a polícia do Rio matou cinco pessoas para cada uma que feriu de 2013 a 2015, o oposto do que se esperaria em “confrontos”. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016)

Tais execuções se tornam ainda mais preocupantes quando olhamos para os gráficos abaixo:

Gráfico 1

Gráfico 2



Fonte: Relatório “VOCÊ MATOU MEU FILHO!”: homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro. Anistia Internacional, 2015. Produzido com microdados fornecidos pelo Instituto de Segurança Pública - Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro.

No primeiro gráfico estão os homicídios decorrentes de intervenção policial, por sexo, na cidade do Rio de Janeiro, Entre 2010 e 2013, no segundo, os homicídios decorrentes de intervenção policial, por raça/cor, na cidade do Rio de Janeiro, entre 2010 e 2013. Dessa forma, claramente se estabelecendo um padrão nas mortes cometidas por policiais.

9.2 - Repercussão Internacional das UPPs

Diante deste panorama, é importante lembrar que a lógica de uma falsa pacificação, ou seja, pensar na paz como sendo algo que advém unicamente da guerra contra as drogas, a lógica de que o inimigo é interno, e as graves violações de direitos humanos são antigos lemas do exército brasileiro, que surgem com força durante a época da Ditadura Militar e se estendem até os dias atuais. Desta forma, violando claramente a Convenção Interamericana de Direitos Humanos²⁴ e a decisão soberana da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que, no caso Gomes Lund e outros vs. Brasil²⁵, ordenou que o Estado brasileiro aplicasse de forma ampla a Justiça de Transição em todo o seu território, principalmente em suas instituições. Além disso, para a CIDH, os números que revelam o padrão das mortes pelos policiais, também tornam o Estado Brasileiro responsável, segundo a CIDH, esse fato pode gerar responsabilidade internacional do Estado brasileiro pela “omissão de tomar medidas de ação afirmativa no sentido de reverter ou mudar situações discriminatórias, de jure ou de facto, em detrimento de determinado grupo de pessoas”. A Comissão ainda reiterou que discriminação é crime no Brasil,

²⁴Disponível em < https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>

²⁵Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>

mas que somente leis não bastam e concluiu que “a mera promulgação de leis sem qualquer efeito prático não garante o pleno gozo e exercício de direitos”. (CIDH, 2009)

Ademais, outros dois pontos são de suma importância: a violação do direito à vida e a desproporcionalidade da força letal. O artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), assim como o artigo 4º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, estabelecem a obrigação dos Estados de prevenir, proteger, respeitar e garantir o direito à vida. O Brasil ratificou ambos instrumentos internacionais em 1992. Além de presente em ambos os documentos, é considerada uma norma de direito internacional consuetudinário e forma parte de um núcleo inderrogável de direitos que não podem ser suspensos em nenhuma situação, incluindo em casos de emergência. O Comitê de Direitos Humanos da ONU já reconheceu que o direito à vida deve ser entendido como o mais essencial dos direitos, como “o direito supremo a respeito do qual não se autoriza suspensão alguma” (COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS, 1982). Já a Corte Interamericana de Direitos Humanos definiu o alcance do direito à vida em termos similares ao considerar que se trata de “um direito humano fundamental, cujo gozo pleno é um pré-requisito para o desfrute de todos os demais direitos humanos, de forma tal que, se não respeitado, todos os demais direitos perdem o sentido”. (CIDH)

A respeito dos princípios internacionais sobre o uso letal da força existem dois documentos de referência da ONU que regulam o uso da força por parte de agentes de segurança pública: “Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da Lei” e “Princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da Lei”. Todos regidos pelo mesmo princípio: O princípio da proporcionalidade. Agentes devem utilizar armas de fogo apenas como último recurso, ou seja, quando estritamente necessário para autodefesa ou em defesa de terceiros contra ameaça iminente de morte ou lesões graves. Os Estados devem garantir que seus agentes – notadamente policiais – respeitem o direito à vida, assim como protejam a vida quando ela estiver ameaçada por terceiros. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015)

9.3- Principais Casos Envolvendo as UPPs

Como já demonstrado anteriormente, as mortes nas comunidades do Rio de Janeiro ocorrem diariamente, e ocorrem nas mais variadas formas, nas mais diversas situações, mas existem alguns que acabaram chamando a atenção de toda a sociedade brasileira nos últimos anos. Entre eles o caso do dançarino DG do programa “Esquenta” da Rede Globo, do pedreiro

Amarildo e do menino Eduardo, de apenas 10 anos. Em todos, podemos encontrar a mesma situação: mortes não esclarecidas e com diversas controvérsias.

Nos três casos, o mais recente é de Eduardo de Jesus Ferreira, 10 anos, faleceu por uma bala perdida na porta da sua casa em 2 de abril de 2015, e foi a quarta vítima feita em menos de 24 horas. O inquérito da polícia concluiu que o disparo se deu em legítima defesa, não indiciou nenhum responsável e que o tiro partiu de apenas 5 metros de distância do menino. A mãe, que diz ter presenciado todo o caso, e garante que não foi um tiro aleatório, alega ter recebido ameaças do policial responsável. A seriedade e as controvérsias do caso chocaram a comunidade e recebeu a atenção dos deputados Erika Kokay e Jean Wyllys, que solicitaram uma audiência pública para falar a respeito do caso e as operações envolvendo as UPPs na Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Além dos deputados, o inquérito final foi considerado “aberração” pela Anistia Internacional, em que até mesmo o Diretor Executivo se pronunciou dizendo que *“Este fato reitera a percepção de que as favelas são vistas e tratadas como territórios de exceção e que qualquer morte provocada pela polícia pode ser legitimada pelo sistema jurídico”*, analisou Atila Roque, Diretor Executivo da Anistia Internacional, em entrevista para o jornal G1.²⁶

Já DG, Douglas Rafael da Silva Pereira, faleceu em abril de 2014, durante um confronto entre policiais na comunidade Pavão Pavãozinho. O inquérito apurou que a bala foi disparada por um policial e matou o dançarino 30 segundos depois, este, foi indiciado junto com outros seis PMs, que vão responder por falso testemunho e prevaricação. O inquérito defende uma tese fortemente questionada, de que Douglas levou tiro nas costas, que destruiu seu pulmão, próximo a um campo de futebol, e que após o tiro, o dançarino correu em direção a uma escola, caiu dentro de uma caixa d’água e depois ainda pulou um muro, onde seu corpo foi encontrado. Nas fotos do local, tinham manchas de sangue na parede, o corpo de Douglas estava úmido e estava com a blusa vestida ao contrário. A família alega que o dançarino foi torturado e morto pela PM da pacificação.

Em um dos casos que mais deu visibilidade à violência da polícia da pacificação, Amarildo ainda é procurado por sua família. O ajudante de pedreiro desapareceu no dia de Julho de 2013 na Rocinha, após ser levado por policiais até a UPP local. As câmeras da UPP e o GPS dos carros estavam desligados. Atualmente, 12 dos 25 policiais indiciados, foram condenados em primeiro grau.

²⁶<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/11/distancia-entre-pms-e-eduardo-morto-no-alemao-era-de-5-metros-diz-laudo.html>

CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR – CASO CUNHA

10 – Introdução

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar tem a função de zelar pela observância dos preceitos éticos no âmbito da Câmara dos Deputados. Tal resguardo se faz pelos processos disciplinares instaurados contra os representados, que são congressistas acusados de violar preceitos éticos e de probidade inerentes à atividade parlamentar. Em última instância, o processo disciplinar pode acarretar a cassação do deputado.

Nesse sentido, os partidos políticos Rede Sustentabilidade e Partido Socialismo e Liberdade, por deterem representação no Congresso Nacional, instauraram procedimento contra o atual presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Consentino da Cunha, no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Em decorrência dos desdobramentos da Operação Lava Jato, os partidos alegam que Eduardo Cunha violou os preceitos éticos e de probidade zelados pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Contudo, antes de se adentrar no caso concreto, é necessária uma análise sucinta dos aspectos relevantes da Operação Lava Jato, do suposto envolvimento do Representado nos fatos apontados na Operação e da Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, que foi instaurada na Câmara dos Deputados no início de 2015.

11 – A Operação Lava Jato

Conforme explanações dos integrantes do Ministério Público Federal, a Operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro desencadeada na Administração Pública brasileira. Segundo as investigações iniciadas pela Polícia Federal, instalou-se um esquema de corrupção de pagamento de propina por grandes empreiteiras a diversos agentes, sendo tais políticos, funcionários públicos e operadores financeiros. Os pagamentos eram realizados após as empreiteiras conseguirem a celebração de contratos com a maior empresa estatal do país: a Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras).

Nas últimas décadas, a Petrobras vem expandindo suas áreas de exploração por diversas localidades não só no país, mas em todo o globo. Tal expansão, notavelmente, ganhou maiores proporções na década 2000, sendo perceptível pelo aumento do valor de mercado da empresa. Em decorrência desse processo de expansão, a estatal contratava serviços de

empreiteiras brasileiras, com a finalidade viabilizarem o seu crescimento. Nesse ambiente de prosperidade e expansão dos negócios, o esquema de corrupção era consolidado.

Os serviços prestados pelas empreiteiras, em um cenário de normalidade, eram efetuados mediante conquista por licitação. Conforme conceito apresentado por Maria Sylvia di Pietro, “a licitação é procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formular propostas dentre as quais será selecionada e aceita a mais conveniente para a celebração de contrato”. Ou seja, as prestadoras que conseguissem atender os requisitos dos processos de licitação com maior benefício à Administração Pública eram premiadas com a celebração de contratos com a Petrobras. Entretanto, esse cenário de normalidade era inviabilizado pelo esquema de corrupção que viria a se consolidar. Agentes públicos, precisamente diretores que integravam o alto escalão da estatal, eram indicados por diversos partidos políticos integrantes da base de governo eleita para comandar o Executivo federal. Em outras palavras, eram os partidos políticos da base de governo do Planalto no que indicavam os diretores da Petrobras.

Com a indicação e a investidura nos respectivos cargos de direção, os novos funcionários públicos garantiam a vitória de determinadas empreiteiras nas licitações com a estatal. Os novos contratos de prestação de serviços por empreiteiras, de cifras bilionárias, eram utilizados como vetor de referência para o pagamento das propinas aos agentes públicos, que permitiram a celebração dos contratos. Conforme levantado nas investigações, o montante repassado variava de 1% a 5% do valor total de cada contrato firmado em pagamentos aos agentes públicos. Destaca-se que os contratos já vinham superfaturados, ou seja, acima dos valores correspondentes no plano objetivo das prestações, visto que incluía o valor a ser pago por meio de propina. Assim, os diretores recebiam esses valores como contraprestação pelo favorecimento nas licitações pelas empreiteiras vencedoras. Em seguida, esses repassavam parte desses valores aos políticos ou partidos políticos que garantiram a indicação dos diretores nos cargos de direção da estatal. Esse procedimento, conforme levantado nas investigações, se tornou rotina no ambiente profissional da Petrobras, havendo a deflagração das investigações no ano de 2013. Nessa etapa, configura-se o crime de corrupção passiva (Código Penal, art. 317), que consiste em 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.

Além dos agentes políticos, empreiteiros e agentes públicos, era fundamental a participação dos operadores financeiros, que garantiam a licitude dos valores dispendidos pelas

empreiteiras aos agentes públicos e políticos. Os operadores financeiros ou intermediários eram responsáveis não só por intermediar o pagamento da propina, mas especialmente por entregar a propina disfarçada como dinheiro limpo aos beneficiários. Em um primeiro momento, o dinheiro ia das empreiteiras até o operador financeiro. Isso acontecia em espécie, por movimentação no exterior e por meio de contratos simulados com empresas de fachada. Num segundo momento, o dinheiro ia do operador financeiro até o beneficiário em espécie, por transferência no exterior ou mediante pagamento de bens. Nessa etapa se configura o crime de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, art. 1º), que consiste em ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

Evidentemente que a operação, que teve o início de suas investigações em 2013, possui uma amplitude mais acentuada. No entanto, para a compreensão e importância do caso a ser apreciado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, são esses os aspectos fundamentais para a análise da representação feita contra o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Ou seja, o esquema de corrupção por meio de pagamento de propina por empreiteiras a servidores públicos e agentes políticos, tendo a intermediação por operadores financeiros.

12 – A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Petrobras

A Comissão Parlamentar de Inquérito intitulada como CPI da Petrobrás foi instaurada por meio do Requerimento de Instituição de CPI 03/2015, cuja autoria é do deputado federal Carlos Sampaio (PSDB-SP), no dia 3 de fevereiro de 2015. Nos termos da ementa do requerimento, buscou-se “a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, com a finalidade de investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), entre os anos de 2005 e 2015, relacionados a superfaturamento e gestão temerária na construção de refinarias no Brasil; à constituição de empresas subsidiárias e sociedades de propósito específicas pela Petrobras com o fim de praticar atos ilícitos; ao superfaturamento e gestão temerária na construção e afretamento de navios de transporte, navios-plataforma e navios-sonda; a irregularidades na operação da companhia Sete Brasil e na venda de ativos da Petrobras na África.”.

Por ser integrante da bancada da oposição ao Governo Federal, Carlos Sampaio delimitou o tempo de investigação pela CPI a partir de 2005, inviabilizando a apuração de possíveis infrações do governo antecedente, que era do seu partido. A instauração da CPI foi ensejada após a apuração dos fatos nos quais o esquema de corrupção investigado pela Polícia

Federal e Ministério Público Federal na Operação Lava Jato era incidente na Petrobras. Assim, exercendo suas prerrogativas constitucionais (Constituição Federal, art. 58, §3º), instaurou-se a CPI na Câmara dos Deputados com o intuito de apurar novos fatos tocantes ao esquema de corrupção na Petrobras.

Por se tratar de um instituto peculiar para apuração de fatos puníveis, as CPI's permitem que os membros do legislativo exerçam suas prerrogativas e sejam invioláveis, civil e penalmente, por qualquer palavra, opinião e voto (CF, art. 53, *caput*), concomitantemente à apuração dos fatos a serem perseguidos. Sendo assim, é típico deputados e senadores usarem das CPI's para finalidades majoritariamente políticas, desde autopromoção até disputas com outros políticos. Não foi diferente na CPI da Petrobras.

Após apurações pela Polícia Federal e notícias publicadas em grandes veículos de comunicação, o nome do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, é envolvido no esquema de corrupção deflagrado na Operação Lava Jato. Tais informações ganharam relevância não apenas por Cunha ser presidente de uma das Casas do Poder Legislativo, mas por interessar majoritariamente o Planalto. Afinal, o Governo Federal apoiou outro candidato à Presidência da Câmara, o deputado federal Arlindo Chinaglia (PT-SP), visto que Eduardo Cunha era da ala do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que não desejava apoiar Dilma Rousseff à a Presidência da República em 2014. Eduardo Cunha era um empecilho para as pautas do Poder Executivo e o seu envolvimento com esquemas de corrupção poderiam sensibilizar a opinião pública e garantir maior colaboração do novo Presidente com as pautas do Planalto.

Contudo, Eduardo Cunha não se intimidou com as veiculações da mídia e apurações dos órgãos investigativos, chegando a utilizar suas prerrogativas como deputado na esfera da CPI da Petrobras. Inusitadamente, se propôs a depor na Comissão Parlamentar de Inquérito e colaborar com os deputados membros. Não era só um deputado, mas sim o presidente da Câmara dos Deputados que estava prestes a depor em uma Comissão Parlamentar de Inquérito, voluntariamente. A repercussão da atitude de Eduardo Cunha foi positiva, mobilizando a opinião pública e alguns setores da imprensa em apoio ao deputado.

Ao depor na Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, Cunha foi questionado sobre o seu suposto envolvimento no esquema de corrupção deflagrado na estatal e se era titular de alguma conta bancária no exterior. Em seguida, na sua oitiva, no dia 12 de março de 2015, Eduardo Cunha não apenas negou que não teria envolvimento com qualquer esquema de corrupção na estatal, mas também que a sua única conta bancária é aquela que estava apresentada na declaração de seu Imposto de Renda. Em outras palavras, Eduardo Cunha

afirmou que não tinha contas a não ser aquela apresentada na declaração citada, a qual não previa nenhuma conta no exterior.

Por fim, a Comissão Parlamentar de Inquérito se desenvolveu no tempo previsto, mas não houve outros desdobramentos relevantes no que tange ao Presidente da Câmara. O ponto fundamental está no depoimento de Cunha, que será um dos fundamentos para a representação no Conselho de Ética e de Decoro Parlamentar para a sua cassação.

13 – A denúncia do Procurador Geral da República

No dia 20 de agosto de 2015, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República, apresentou denúncia perante o Supremo Tribunal Federal contra Eduardo Consentino da Cunha pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, conforme fatos levantados pelas investigações da Operação Lava-Jato.

Nos termos da denúncia, os envolvidos diretos com o deputado seria Júlio Camargo, empreiteiro que prestou serviço à Petrobras para a construção de dois navios sondas de perfuração de águas profundas na África; Fernando Soares, também conhecido como Baiano, operador financeiro que repassava a propina ao deputado, viabilizando a licitude dos valores; e Nestor Cerveró, agente público que estava loteado na Diretoria Internacional da Petrobras. Sendo assim, o procedimento do esquema era estruturado, essencialmente, nesses quatro atores: Nestor Cerveró (agente público), Fernando Soares (operador financeiro), Júlio Camargo (empreiteiro) e Eduardo Cunha (agente político). Cerveró e Soares não só tinham ligação com Cunha, mas também com o seu partido, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

A denúncia apresentou que os fatos delituosos do esquema envolvendo os quatro agentes se iniciara em 2006, ano em que os contratos estavam celebrados e se findava até 2009, quando os navios sondas já estavam entregues à estatal. As cifras a serem pagas ao deputado, conforme convencionado entre o empreiteiro e o operador financeiro, chega ao valor de trinta milhões de dólares.

No entanto, o esquema se tornou problemático quando em 2011, Eduardo Cunha começou a pressionar o empreiteiro a pagar o restante da propina que, segundo o parlamentar, encontrava-se fora do prazo. A denúncia apresentou que o deputado utilizara de suas prerrogativas como parlamentar para entrar com uma representação contra as empresas de Júlio Camargo no Congresso Nacional, especificamente os contratos em que Cunha tinha propina

para receber. A ação demonstrava uma forma de pressionar Júlio Camargo a saldar os valores com o deputado.

Todas essas informações foram apresentadas em delações premiadas por Júlio Camargo, Fernando Soares e Nestor Cerveró, sem contar que houve o fornecimento de informações do envolvimento de Eduardo Cunha no esquema por outras delações premiadas, como a de Alberto Youssef (operador financeiro), Paulo Roberto Costa (agente público) e dentre outros denunciados ou indiciados na Operação Lava Jato.

Em sucintas palavras, Eduardo Consentino da Cunha foi denunciado pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro no esquema de corrupção deflagrado na empresa estatal Petrobras. Com exceção de Júlio Camargo, que é o empreiteiro interessado em lucrar com a prestação de serviço à estatal, os outros dois agentes (Cerveró e Baiano) estariam ligados não só a Eduardo Cunha, mas também ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

14 – A Representação contra Eduardo Cunha no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

Após o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público Federal contra o presidente da Câmara dos Deputados, evidências foram apresentadas de que o Eduardo Cunha possuía sim contas no exterior, precisamente na Suíça. Os dados foram constados pelo Ministério Público suíço, que cooperou com o Ministério Público Federal em revelar a existência de contas bancárias em um banco nesse país. Note-se que não houve violação do sigilo bancário, mas apenas atestou-se a existência da conta bancária.

Nesse sentido, além dos fatos imputados ao deputado na denúncia oferecida, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Rede Sustentabilidade (REDE) apresentaram representação contra Eduardo Cunha no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. As fundamentações se sustentam em dois fatos principais: a denúncia oferecida pelo Procurador Geral da República, alegando a gravidade dos fatos ali imputados contra um presidente de uma das Casas legislativas do Congresso Nacional; e o falso depoimento oferecido por Eduardo Cunha na Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobrás ao dizer que não possuía contas além daquelas declaradas no seu imposto de renda.

Em suma, as sessões a serem traçadas no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados irão debruçar sobre os fatos levantados na Representação do PSOL e Rede contra Eduardo Cunha. Os debates e discussões partirão do relatório elaborado pelo relator

da Representação e, ao concluir os trabalhos, emitirão parecer favorável pela cassação do deputado Eduardo Cunha ou pelo arquivamento da referida Representação. Caso aprovado, a deliberação será tomada definitivamente pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

15 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SENASP. *Sistema Único de Segurança Pública, 2003 2006 (Relatório de Execução)*. 2007.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

_____. Lei 1.079, de 10 de abril de 1950. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm> Acessado em 02 de novembro de 2016.

_____. Denúncia apresentada contra a Presidente da República Dilma Rousseff - Disponível em: <http://ep00.epimg.net/descargables/2015/12/03/753f58eed8d66adf4ad11129cb833401.pdf>

_____. Denúncia apresentada contra a Presidente da República Dilma Rousseff - Disponível em: <http://ep00.epimg.net/descargables/2015/12/03/753f58eed8d66adf4ad11129cb833401.pdf>

_____. Lei 1079/50 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm (Acesso em 27/10/16 às 15:30).

_____. Lei Complementar nº 101/2000 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

_____. Lei Complementar nº 101/2000 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

_____. Lei de diretrizes orçamentárias (2014) – Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/Lei_12919/Texto_Lei.pdf

_____. Lei de diretrizes orçamentárias (2014) – Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/Lei_12919/Texto_Lei.pdf

_____. Lei de diretrizes orçamentárias (2015) – Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2015/Lei_13080/Texto_Lei.pdf

_____. Lei do Impeachment 1079/50 – Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm

_____. Lei orçamentária anual (2015) – Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm

_____. Lei orçamentária anual (2014) – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm

_____. Sessão extraordinária – ata nº 40 – do TCU para análise das contas públicas no exercício de 2014. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf

ANISTIA INTERNACIONAL. “VOCÊ MATOU MEU FILHO!”: homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro, 2015.

BAKUNIN, Mikhail. *A ilusão do sufrágio universal*. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2298. Acesso em: 08/01/2017

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª edição. Editora Malheiros, 2000.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BULOS, Uadi Lammego. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª edição. Saraiva: 2015.

_____. *Direito Constitucional ao Alcance de Todos*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Representação 01/2015 no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar*. Brasília, 2015. Acesso em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8EC0C99AFC57C755334F763490C361C5.proposicoesWeb2?codteor=1405259&filename=REP+1/2015>

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO, Kátia de. Síntese do rito processual seguido no *Impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello.

CAVALCANTI, Mariana. (2008), “Tiroteios, legibilidade e espaço urbano: Notas etnográficas de uma favela carioca”. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 1, no 1, pp. 35-59.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório nº 26/09, Caso 12.440, Wallace de Almeida (Brasil), parágrafos 147 e 148*. Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº 6, parágrafo 1 (1982). HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso das “Crianças de Rua” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala*. Mérito, par. 167, par. 144 supra; *Caso Montero Aranguren*.

CUYA, Esteban. Justiça de Transição. IN: *ACERVO: Revista do Arquivo Nacional*. v. 24, n.1 (jan./jun. 2011). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que são os direitos da pessoa*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: Editora del Rey Ltda, 2006.

FILHO, Gilvan Correa de Queiroz. Natureza do processo de *impeachment* e controle judicial. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Maio de 2016.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. V. 5, 2009.

FREITAS, Décio. *O escravismo brasileiro*. 3ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1991.

GHIRALDI, Janaina. *Teoria do domínio do fato e sua aplicação no julgamento da Ação Penal 470 pelo Supremo Tribunal Federal*. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46502/teoria-do-dominio-do-fato-e-sua-aplicacao-no-julgamento-da-acao-penal-470-pelo-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 08/01/2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. “O Bom Policial Tem Medo” Os Custos da Violência Policial no Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/report/2016/07/07/291589>, 2016.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Rio de Janeiro: a Segurança Pública em números: Evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2015*. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/SegPublicaemnumeros.pdf. 2016.

LEISTER, Carolina; CHIAPPIN, José Raymundo Novaes. *Representação política: modelos e problematizações*. Florianópolis: Política & Sociedade, 2014, v. 13, n. 26.

LEITÃO, Gerônimo. *Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha ao longo de cinquenta anos*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

LEITE, Paulo Moreira. *A outra história do “mensalão”. As contradições de um julgamento político*. São Paulo: Geração, 2013.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 19ªed.São Paulo: Saraiva, 2015.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. *Filosofia Radical e Utopia: inapropriabilidade, an-arquia e a-nomia*. Rio de Janeiro: Via Verita, 2014.

MEZZAROBA, Orides. *A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político*. Curitiba: Paraná Eleitoral, 2011, v. 1 n.1 p. 41-481.

MOURÃO, Barbara Musumeci; STROZEMBERG, Pedro. *Mediação de Conflitos nas UPPs: Notícias de uma Experiência*. Rio de Janeiro: Cesec, 2015.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo:

OLIVEIRA, Fabiana Luci de et al. *UPPs, direitos e justiça: Um estudo de caso das favelas do Vidigal e do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2012. (DIREITO RIO- Livros). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10362>

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo*, 9(1): 43-52, maio de 1997.

Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo da República – Exercício 2014. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html

Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo da República – Exercício 2014. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das unidades de polícia pacificadora (UPP) no estado do Rio De Janeiro e dá outras providências. Disponível em http://solatelie.com/cfap/html32/decreto_42787_06-01-2011.html.

RIO DE JANEIRO (Estado). Instituto de Segurança Pública / Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. *Balanço de Indicadores da Política de Pacificação (2007 - 2014)*. Rio de Janeiro, abril, 2015. Disponível em:

<http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf>.

Sessão extraordinária – ata nº 40 – do TCU para análise das contas públicas no exercício de 2014. Disponível em:

http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. The impact of human rights trials in Latin America, *Journal of Peace Research*, 2007, v. 44, p. 427-445.

SILVA, F. M. Unidade de Policiamento Pacificadora – UPP: um processo de democratização dos espaços favelados no Rio de Janeiro. In: Seminário Urbanismo na Bahia, 11, 2011. *Anais*. Universidade Federal da Bahia, 2011. p. 1-25.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA PINTO, Paulo Brossard de. *Presidencialismo e Parlamentarismo na Ideologia de Rui Barbosa*.

STROZEMBERG, P. Alguém tem receio de ser multado na favela? In: SILVA, J. S. (Org). *O que é favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. BRASIL. Comissão de Anistia. Ministério da Justiça. *Revista anistia política e justiça de transição*. N. 1 (jan./jun. 2009). Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 32.