00100.123354/2016-79

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXXI SUP. AO 122 SEXTA-FEIRA, 5 DE AGOSTO DE 2016

SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL DO *IMPEACHMENT* REFERENTE À ANÁLISE DA PROCEDÊNCIA OU IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA Nº 1, DE 2016, E VOTO EM SEPARADO

BRASÍLIA - DF

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Renan Calheiros (PMDB-AL)
Presidente

Senador Jorge Viana (PT-AC)
1º Vice-Presidente

Senador Romero Jucá (PMDB-RR)
2º Vice-Presidente

Senador Vicentinho Alves (PR-TO)
1º Secretário

Senador Zeze Perrella (PTB-MG)
2º Secretário

Senador Gladson Cameli (PP-AC)
3º Secretário

Senadora Angela Portela (PT-RR)
4ª Secretária

SUPLENTES DE SECRETÁRIO
1º - Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)
2º - Senador João Alberto Souza (PMDB-MA)
3º - Senador Elmano Férrer (PTB-PI)
4º - Vago

DIÁRIO SENADO FEDERAL
EXPEDIENTE

Publicado sob a responsabilidade da Presidência do Senado Federal (Art. 48, RISF)

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

Ilana Trombka
Diretora-Geral do Senado Federal

Rogério de Castro Pastori
Diretor da Secretaria de Atas e Diários

Florian Augusto Coutinho Madruga
Diretor da Secretaria de Editoração e Publicações

Roberta Lys de Moura Rochael
Coordenadora de Elaboração de Diários

José Farias Maranhão
Coordenador Industrial

Deraldo Ruas Guimarães
Coordenador de Registros e Textos Legislativos de Plenários

Quésia de Farias Cunha
Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ELABORADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA DO SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE ATAS E DIÁRIOS

SENADO FEDERAL

SUMÁRIO

1 – PARECER Nº 726/2016 4
2 – VOTO EM SEPARADO 446

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

PARECER Nº 726 , DE 2016

Da COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT, referente à análise de procedência ou improcedência da Denúncia nº 1, de 2016 (DCR nº 1, de 2015, na origem), do Senhor Hélio Bicudo e outros, que trata da *denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item II); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).*

SF/16863.10785-97

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

SUMÁRIO

1. RELATÓRIO 4
1.1. Da instauração do processo 4
1.2. Da instrução 4
1.3. Da denúncia 12
1.4. Da defesa escrita 14
1.5. Das alegações finais 17
1.5.1. Da acusação 17
1.5.2. Da defesa 18
2. ANÁLISE 19
2.1. Preliminares de mérito 22
2.1.1. Preliminar do desvio de poder 23
2.1.2. Preliminar do objeto da acusação 24

Página: 1/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2.1.3. Preliminar da não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950 27

2.1.4. Preliminar da pendência do julgamento das contas presidenciais de 2015 ... 29

2.1.5. Exceção de suspeição do Relator 30

2.2. Mérito 30

2.2.1. Contextualização 31

2.2.2. Argumentos da defesa 55

2.2.2.1. Criminalização da política fiscal 55

2.2.2.2. Decretos de abertura de créditos suplementares 63

2.2.2.2.1. Análise do argumento da defesa 64

2.2.2.2.2. Riscos institucionais do argumento da defesa 68

2.2.2.2.3. Impacto dos créditos suplementares sobre o resultado primário 73

2.2.2.2.4. Conformação dos decretos de suplementação à interpretação da defesa 79

2.2.2.2.5. Síntese dos argumentos da defesa sobre os decretos de abertura de crédito suplementar 86

2.2.2.2.6. Possibilidade de conduta diversa 110

2.2.2.3. Operações de crédito ilegais no âmbito do Plano Safra ("pedaladas fiscais") 114

2.2.2.3.1. Síntese dos argumentos da defesa sobre o Plano Safra 119

2.2.2.3.2. Arquivamento de investigação criminal no âmbito da Procuradoria da República do Distrito Federal relativa às "pedaladas fiscais" 147

2.2.3. A Administração Pública Federal e o cumprimento da LRF 150

2.2.3.1. Banco do Brasil 151

2.2.3.1.1. Obrigações do BB enquanto sociedade de economia mista de capital aberto 151

2.2.3.1.2. Natureza jurídica da relação entre o BB e a União na execução do Plano Safra 153

2.2.3.1.3. Relações assimétricas entre as partes 155

SF/16863.10785-97

Página: 2/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2.2.3.1.4. Ampliação do crédito rural apesar do inadimplemento do Tesouro Nacional 156

2.2.3.1.5. Omissão na cobrança judicial dos valores em atraso 157

2.2.3.1.6. Ocultação do inadimplemento do Tesouro 159

2.2.3.2. Banco Central do Brasil 160

2.2.3.2.1. Supervisão bancária 161

2.2.3.2.2. Supervisão prudencial 167

2.2.3.2.3. Registro da Dívida Pública 169

2.2.3.3. Comissão de Valores Mobiliários 171

2.2.3.4. Secretaria de Orçamento Federal 174

2.2.3.5. Secretaria do Tesouro Nacional 174

2.2.3.6. Considerações finais 175

2.2.4. Bem jurídico e interpretação da lei 176

2.2.4.1. Decretos presidenciais e depoimentos 183

2.2.4.2. “Pedaladas fiscais” e depoimentos 202

2.2.5. Responsabilidade política 215

2.2.6. Hipóteses de absolvição sumária 245

2.2.7. Classificação jurídica dos fatos 247

2.2.8. Conclusão 249

3. VOTO 252

ANEXO 1 - RESUMO DO RELATÓRIO 253

ANEXO 2 - RESUMO DOS DEPOIMENTOS 278

ANEXO 3 - DOCUMENTOS RECEBIDOS PARA A INSTRUÇÃO DO PROCESSO 406

SF/16863.10785-97

Página: 3/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

1. RELATÓRIO

1.1. Da instauração do processo

A Denúncia (DEN) nº 1, de 2016 (DCR nº 1, de 2015, na origem), em epígrafe, foi formalmente recebida e considerada objeto de deliberação pelo Plenário do Senado Federal, no dia 12 de maio de 2016, com 55 votos favoráveis, 22 contrários e 1 abstenção, em atendimento ao disposto nos arts. 47 a 49 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. A denunciada foi citada no mesmo dia, suspensa de suas funções – por força do que dispõe o art. 86, §1º, II da Constituição Federal (CF) – e o processo formalmente instaurado.

Nos termos da Ata da 2ª Reunião da Comissão Diretora do Senado Federal, realizada em 12 de maio de 2016, o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, designou o Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), para o exercício da Presidência do Senado Federal no que se refere à DEN nº 1, de 2016, nos termos do art. 52, parágrafo único, da CF.

1.2. Da instrução

No dia 1º de junho de 2016, a denunciada apresentou sua defesa escrita, nos termos do art. 49 da Lei nº 1.079, de 1950, observado o prazo de 20 dias, definido no Roteiro de 1992 para o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, conforme acolhido pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378/DF, julgada em dezembro de 2015.

No dia 2 de junho, esta Comissão deliberou sobre os requerimentos de produção de provas – dos denunciantes, da denunciada e dos senadores membros da Comissão – e, no dia 6 de junho, sobre o cronograma dos trabalhos para a fase de instrução.

Ainda no dia 2 de junho, o Presidente desta Comissão indeferiu a exceção de suspeição do Relator levantada pela defesa da denunciada nos termos do art. 96 do Código de Processo Penal (CPP), e, após recurso ao Plenário, a decisão foi mantida por 11 votos favoráveis, 3 contrários e 1 abstenção.

SF/16863.10785-97
Página: 4/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

No dia 8 de junho, a Comissão rejeitou os pedidos de perícia e de auditoria e as preliminares de mérito acerca da necessidade prévia de apreciação das contas presidenciais de 2015 pelo TCU e acerca do objeto fático do processo, todos levantados pela defesa. A Relatoria apontou o erro na defesa escrita e definiu os decretos presidenciais sobre os quais a defesa deveria arrolar testemunhas, tendo a mesma acatado os argumentos e feito o devido aditamento, mediante petição juntada posteriormente. Iniciou-se a oitiva das testemunhas.

No dia 13 de junho, o Presidente do STF, como instância recursal para a DEN nº 01, de 2016, em resposta a recurso da defesa, deferiu a perícia anteriormente rejeitada pela Comissão. A junta de peritos foi aprovada pela Comissão no dia 15 de junho, após rejeição de exceção de suspeição levantada pela defesa contra um dos integrantes.

No dia 16 de junho, os quesitos para a perícia foram apresentados pelos denunciantes, pela denunciada e pelos senadores. A Comissão indeferiu e ajustou os quesitos não relacionados diretamente ao objeto do processo, com consenso entre acusação e defesa.

No dia 17 de junho, a Comissão decidiu pelo prazo de dez dias para a realização da perícia, seguida da oitiva do perito coordenador da junta e dos assistentes técnicos, após juntada dos respectivos laudos e esclarecimentos periciais.

No dia 22 de junho, a Comissão aprovou novo cronograma para os trabalhos, em acordo com a acusação e a defesa, garantindo-se o interrogatório da denunciada como último ato da instrução.

No dia 27 de junho, a junta pericial composta de três servidores efetivos do Senado Federal (João Henrique Pederiva, Diego Prandino Alves e Fernando Álvaro Leão Rincon, sob a coordenação do primeiro) entregou o laudo, em atendimento ao prazo estabelecido.

No dia 29 de junho foram concluídas as oitivas das testemunhas da acusação, da defesa e do juízo.

Foi seguido o seguinte cronograma para a oitiva de testemunhas:

SF/16863.10785-97

Página: 5/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Dia	Testemunhas
8 de junho	1) Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Ministério Público junto ao TCU (testemunha da acusação); 2) Antônio Carlos Costa D' Ávila Carvalho, Auditor Fiscal do TCU (testemunha da acusação); 3) Adriano Pereira de Paula, Coordenador-Geral de Operações de Crédito da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (testemunha do juízo); 4) Otávio Ladeira de Medeiros, Secretário da STN (testemunha do juízo).
13 de junho	5) Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Secretário de Controle Externo e Fazenda Nacional do TCU (testemunha do juízo); 6) Leonardo Rodrigues Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU (testemunha do juízo).
14 de junho	7) André Nassar, ex-Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (testemunha da defesa); 8) Gilson Alceu Bittencourt, Secretário de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento – MPOG (testemunha da defesa).
15 de junho	9) Cilair Rodrigues de Abreu, ex-Secretário Adjunto da Secretaria de Orçamento Federal – SOF (testemunha da defesa); 10) José Geraldo França Diniz, ex-Subsecretário de Orçamento e Administração do Ministério da Previdência Social (testemunha da defesa); 11) Walter Baere de Araújo Filho, Consultor Jurídico do MPOG (informante da defesa).
16 de junho	12) Luiz Cláudio Costa, ex-Secretário-Executivo do Ministério da Educação (testemunha da defesa); 13) Wagner Vilas Boas, ex-Secretário-Executivo-Adjunto do Ministério da Educação (testemunha da defesa);

SF/16863.10785-97
Página: 6/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

	14) Iara Ferreira Pinheiro, Subsecretária de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (testemunha da defesa); 15) Clayton Luiz Montes, Diretor do Departamento de Programas Econômicos da SOF (testemunha da defesa).
17 de junho	16) José Henrique Paim Fernandes, ex-Ministro da Educação (testemunha da defesa); 17) Zarak de Oliveira Ferreira, Diretor do Departamento de Programas de Infraestrutura da SOF (testemunha da defesa); 18) Antonio José Chatack Carmelo, Analista de Planejamento e Orçamento do MPOG (testemunha da defesa); 19) Nelson Barbosa, ex-Ministro da Fazenda (testemunha da defesa); 20) Georgimar Martiniano de Sousa, Gerente de Projeto do Departamento de Programas Especiais da SOF (testemunha da defesa).
20 de junho	21) Ivo da Motta Azevedo Correa, ex-Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (testemunha da defesa); 22) Renato Janine Ribeiro, ex-Ministro da Educação (testemunha da defesa); 23) Felipe Daruich Neto, Diretor do Departamento de Programas Sociais da SOF (testemunha da defesa); 24) Bruno Moretti, ex-Secretário Executivo Adjunto da Casa Civil (testemunha da defesa).
21 de junho	25) Pepe Vargas, ex-Ministro da Secretaria de Direitos Humanos (testemunha da defesa); 26) Miriam Belchior, ex-Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e ex-Presidente da CEF (testemunha da defesa); 27) Orlando Magalhães da Cunha, Analista de Planejamento e Orçamento e ex-Subsecretário de Planejamento do Ministério da Justiça (testemunha da defesa);

SF/16863.10785-97
Página: 7/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

	28) Marcelo Minghelli, Coordenador de Orçamento e Finanças do Ministério da Justiça (testemunha da defesa).
22 de junho	29) Robson Azevedo Rung, Coordenador-Geral de Tecnologia e Informação da SOF (testemunha da defesa); 30) Luiz Antonio Souza Cordeiro, Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa (testemunha da defesa); 31) Luciano Carlos de Almeida, Representante da Justiça do Trabalho (testemunha da defesa).
23 de junho	32) Anderson Lozi da Rocha, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (testemunha da defesa); 33) Esther Dweck – ex-Secretária de Orçamento Federal (testemunha da defesa).
24 de junho	34) Francisco José Pontes Ibiapina, ex-Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego (testemunha da defesa); 35) Marcos de Oliveira Ferreira, Diretor de Programas Especiais da SOF (testemunha da defesa).
27 de junho	36) Patrus Ananias, ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário – MDA (testemunha da defesa); 37) Maria Fernanda Ramos Coelho, ex-Secretária-Executiva do MDA (testemunha da defesa).
28 de junho	37) Maria Fernanda Ramos Coelho, ex-Secretária-Executiva do MDA (continuação da oitiva); 38) Aldo Rebelo, ex-Ministro da Defesa (testemunha da defesa); 39) Luís Inácio Lucena Adams, ex-Advogado-Geral da União (testemunha da defesa); 40) Antônio Carlos Stangherlin Rebelo, representante do Conselho Nacional de Justiça (testemunha da defesa).
29 de junho	41) João Luiz Guadagnin, Diretor do Departamento de Financiamento e

SF/16863.10785-97
Página: 8/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

	Proteção da Produção do MDA (testemunha da defesa); 42) Marcel Mascarenhas dos Santos, Procurador do BACEN (informante da defesa); 43) Fernando Rocha, Chefe Adjunto do Departamento Econômico do BACEN (testemunha da defesa); 44) Paulo José dos Reis Souza, Subsecretário de Política Fiscal da STN (testemunha da defesa).

SF/16863.10785-97

Foram ouvidas, ao todo, 2 testemunhas indicadas pela acusação, 36 testemunhas e 2 informantes indicados pela defesa e 4 testemunhas do juízo.

No dia 1º de julho foram juntados aos autos os esclarecimentos da junta pericial ao laudo, em resposta a questionamentos da defesa, do relator e de alguns senadores.

No dia 4 de julho foram juntados os laudos elaborados pelos assistentes técnicos da acusação (Selene Peres Peres Nunes) e da defesa (Rodrigo Octávio Orair e Ricardo Lodi Ribeiro).

No dia 5 de julho foram ouvidos, para esclarecimentos, a junta pericial e os assistentes técnicos da acusação e da defesa.

No dia 6 de julho, data agendada para o interrogatório, foi lido o depoimento escrito encaminhado pela denunciada por meio de seu advogado.

No dia 7 de julho foi aberto prazo sucessivo para as alegações finais escritas da acusação e da defesa. As alegações finais da acusação foram juntadas no dia 12 de julho, e as da defesa no dia 28 de julho.

A lista dos documentos recebidos durante a instrução encontra-se em Anexo, assim como o resumo dos depoimentos.

Página: 9/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Na fase de instrução preliminar, foi seguida rigorosamente a decisão do STF na referida ADPF nº 378, da qual destacamos os seguintes trechos (ementa do acórdão):

> [...] II. MÉRITO: [...] 3. RITO DO *IMPEACHMENT* NO SENADO (ITENS G E H DO PEDIDO CAUTELAR): [...] 3.2. **Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado). 3.3. Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.** [...] 6. A DEFESA TEM DIREITO DE SE MANIFESTAR APÓS A ACUSAÇÃO (ITEM E DO PEDIDO CAUTELAR): **No curso do procedimento de *impeachment*, o acusado tem a prerrogativa de se manifestar, de um modo geral, após a acusação.** Concretização da garantia constitucional do devido processo legal (*due process of law*). Precedente: MS 25.647-MC, Redator p/ acórdão Min. Cezar Peluso, Plenário. Procedência do pedido.
>
> III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES 1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR): Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, **não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código**. **A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados**. Improcedência do pedido. [...] 4. **OS SENADORES NÃO PRECISAM SE APARTAR DA**

SF/16863.10785-97
Página: 10/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **FUNÇÃO ACUSATÓRIA** (ITEM J DO PEDIDO CAUTELAR): O procedimento acusatório estabelecido na Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionado pela CF/1988, **não impede que o Senado adote as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas, função que pode ser desempenhada de forma livre e independente**. Improcedência do pedido. 5. É POSSÍVEL A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA E DO SENADO (ITEM B DO PEDIDO CAUTELAR): A aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do *impeachment* não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões *interna corporis*. Improcedência do pedido. 6. O INTERROGATÓRIO DEVE SER O ATO FINAL DA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA (ITEM F DO PEDIDO CAUTELAR): **O interrogatório do acusado, instrumento de autodefesa que densifica as garantias do contraditório e da ampla defesa, deve ser o último ato de instrução do processo de *impeachment*.** Aplicação analógica da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao rito das ações penais originárias. Precedente: AP 528-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário. Procedência do pedido. [...] [grifamos]

Com base nessa decisão, foi garantida à defesa, no decorrer dos trabalhos da Comissão, a prerrogativa de se manifestar, de modo geral, após a acusação, inclusive com amplo uso da palavra durante as reuniões, em observância ao art. 7º, incisos X a XII, do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994); foi garantido aos senadores papel ativo na produção e controle de provas, considerando a natureza político-penal do presente processo, e o interrogatório da denunciada foi garantido como último ato da instrução, nos termos do art. 411 do CPP, tendo a denunciada optado por não comparecer.

A base do rito procedimental adotada nesta fase foi aquela já definida pelo roteiro publicado no Diário Oficial da União de 8 de outubro de 1992, aplicado ao processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor e acolhido no julgamento da ADPF nº 378.

SF/16863.10785-97
Página: 11/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

1.3. Da denúncia

A peça acusatória elenca crimes de responsabilidade supostamente praticados pela Presidente da República em relação a três fatos destacados:

1) "Decretos ilegais" – art. 10, itens 4 e 6, da Lei nº 1.079, de 1950;

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 nº 1.079, de 1950;

3) "Não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público" – art. 9, item 7, da Lei nº 1.079, de 1950.

Em relação ao **fato (1)** – decretos de abertura de créditos suplementares –, a denúncia, em síntese, elenca os seguintes fatos e argumentos:

a) abertura de créditos suplementares por decretos não numerados em valor superior a 95 bilhões de reais em situação de descumprimento da meta fiscal;

b) conhecimento da denunciada, em período eleitoral, de que a meta fiscal prevista na LDO de 2014 não vinha sendo cumprida e de que não seria cumprida;

c) representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – TCU atestando a irregularidade dos decretos de abertura de créditos orçamentários sem a prévia autorização legislativa do Congresso Nacional, em violação à Lei Orçamentária, à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à CF, com ofensa aos arts. 167, V, e 165, § 8º da CF, ao art. 9º da LRF e ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual (LOA – Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014);

d) listagem dos decretos de 2015 que ampliaram os gastos da União com recursos suplementares, em inobservância da meta fiscal vigente e sem a devida autorização do Congresso Nacional;

SF/16863.10785-97

Página: 12/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

e) prática considerada ilegal pelo TCU nos autos TC-005.335/2015-9;

f) práticas ilegais em 2014 e reiteração em 2015.

Em relação ao **fato (2)** – operações de crédito supostamente ilegais –, a denúncia, em síntese, elenca os seguintes fatos e argumentos:

a) operações de crédito ilegais, constituindo prática de maquiagem contábil, dissimulativa da realidade das contas públicas, nos termos dos autos TC-021.643/2014-8 – as chamadas "pedaladas fiscais";

b) não registro no rol dos passivos da União da Dívida Líquida do Setor Público de valores devidos pela União ao Banco do Brasil – BB (relativos a equalização de juros e taxas de safra agrícola); passivos da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS em razão do Programa Minha Casa, Minha Vida), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (relativos à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento – PSI). Incorreta apresentação dos cálculos do resultado primário das contas públicas. Operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal (CEF) para pagamentos no âmbito dos Programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial.. Pagamento de dívidas da União no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida sem autorização da LOA;

c) operações de crédito ilegais com o não repasse contínuo de recursos a entidades do sistema financeiro nacional controladas pela própria União. O pagamento recorrente pelas entidades financeiras com recursos próprios constitui abertura de crédito em favor da União, constituindo-se modalidade de mútuo, em ofensa aos arts. 36 e 38 da LRF;

d) dívidas da União que deixaram de ser computadas, alcançando mais de 40 bilhões de reais;

e) continuidade fática no ano de 2015, com as operações de crédito ilegais se estendendo até junho de 2015 em relação ao Plano Safra/BB;

SF/16863.10785-97

Página: 13/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

f) conhecimento da Presidente da República, que mantinha reuniões frequentes com o Secretário do Tesouro Nacional e foi advertida pelas decisões do TCU e por vários textos publicados na imprensa sobre os riscos da política fiscal em curso.

Em relação ao **fato (3)** – não registro das operações de crédito na dívida líquida do setor público –, a denúncia, em síntese, elenca os seguintes fatos e argumentos:

a) falta de registro das operações de crédito ilegais no rol das dívidas de passivos da dívida líquida do setor público, conforme admitido pelo Banco Central do Brasil (BACEN) em documento de 28 de agosto de 2014, constante do processo do TCU – autos TC 021.643/2014-8;

b) afronta à LOA e à LRF, que obrigam que o registro de todas as despesas relativas à dívida pública conste da lei orçamentária anual;

c) o impacto dessas operações na dívida líquida só era captado pelo BACEN no momento do efetivo desembolso dos recursos federais, isto é, do saque da Conta Única do Tesouro Nacional em favor das instituições financeiras;

d) em razão disso, o resultado fiscal ao final de cada mês era superior ao que efetivamente seria devido.

O **fato (3)** não foi considerado objeto de deliberação pela Câmara dos Deputados, que entendeu ser a responsabilidade da autoridade que dirige o BACEN e não da Presidente da República.

Em face do exposto, a denúncia acusa a Presidente da República de ação e omissão dolosas pelos crimes citados.

1.4. Da defesa escrita

A denunciada apresentou defesa escrita no dia 1º de junho de 2016, em atendimento ao disposto no art. 49 da Lei nº 1.079, de 1950, e com o prazo definido no roteiro de 1992, acolhido pela ADPF nº 378 (DOC 24).

Elencou, em síntese, os argumentos listados abaixo.

SF/16863.10785-97
Página: 14/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Em relação ao **fato (1)**:

a) a abertura dos créditos possui expressa previsão legal e constitucional;

b) a suplementação, frente ao maior contingenciamento da história, não afeta o atingimento da meta fiscal;

c) em relação às despesas discricionárias, a suplementação não trouxe risco, porque são condicionadas à disponibilidade de recurso;

d) na suplementação de despesas obrigatórias, há inexigibilidade de conduta diversa;

e) as exposições de motivos e pareceres jurídicos de 2001 sempre adotaram a mesma interpretação sobre o art. 4º da LOA. Para contestar a interpretação, novas teses foram formuladas sem respaldo na legislação;

f) 70% das dotações suplementadas foram em favor do Ministério da Educação, por determinação do TCU;

g) não houve lesão ao bem jurídico tutelado, eis que a execução foi inferior aos limites aprovados na LOA;

h) não há que se falar em dolo da Presidente, dada a cadeia complexa de atos e a boa fé;

i) mudança de interpretação do TCU e existência de precedentes em 2001 e 2009;

j) a gestão fiscal em 2015 foi responsável, pois promoveu-se o maior contingenciamento da história, sem que houvesse possibilidade de impacto sobre a meta fiscal;

k) a aprovação da meta pelo Congresso afasta a tipicidade da conduta, uma vez que há convalidação dos atos anteriores;

SF/16863.10785-97

Página: 15/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

l) não há tipicidade na conduta, dolo, ilicitude ou culpabilidade.

Em relação ao **fato (2)**:

a) as subvenções são autorizadas por lei e sua a regulamentação e execução cabe aos Ministérios e instituições financeiras responsáveis por sua gestão, de modo que não há conduta a ser praticada pela Presidente da República;

b) a concessão de subvenção ocorre diariamente até o limite definido anualmente em portaria do Ministério da Fazenda;

c) a metodologia de apuração dos saldos também é definida em portaria, e em regra é semestral;

d) para a contabilidade do banco, os saldos a serem repassados pela União são apurados no momento da concessão da subvenção, sem que isso implique a necessidade de pagamento imediato;

e) a necessidade de lapso entre a contratação da apuração e o pagamento decorre da necessidade de tempo para verificação e fiscalização do emprego adequado do programa;

f) é incorreto afirmar que a variação do saldo de subvenção é decorrente de novas operações em 2015, uma vez que deveriam ser pagas apenas nos semestres subsequentes;

g) não há qualquer conduta comissiva ou omissiva descrita como tendo sido praticada pela Presidente da República;

h) a descrição genérica das condutas impede o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório;

i) o art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950, não foi recepcionado pela Constituição de 1988. Os artigos da lei que supostamente teriam sido violados são artigos da LRF. Para que se configurasse crime de responsabilidade, seria necessária violação da lei orçamentária;

SF/16863.10785-97

Página: 16/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

j) ainda que se considere ofensa à LRF, não houve violação, pois as subvenções não constituem operação de crédito. Trata-se de contrato de prestação de serviço;

k) não se pode admitir aplicação retroativa de entendimento do TCU;

l) não há tipicidade da conduta, não há dolo.

Em face do exposto, a defesa argumenta não haver crime de responsabilidade por qualquer dos fatos objeto de deliberação pelo Senado Federal.

1.5. Das alegações finais

Por força do que determinou a ADPF nº 378, que acolheu o Roteiro de 1992, foi aberto prazo sucessivo para a acusação e a defesa apresentarem alegações finais escritas.

1.5.1. Da acusação

Em suas alegações finais (DOC 169), a acusação reafirma os argumentos trazidos na denúncia e acrescenta, em síntese, que:

a) o TCU aponta para nova rejeição das contas presidenciais no relatório preliminar referente às contas de 2015, reafirmando a ilegalidade das operações de crédito no âmbito do Plano Safra e dos decretos de abertura de créditos suplementares;

b) as "pedaladas fiscais" configuram antecipação ilegal de receita no último ano de mandato proibida pela LRF (art. 38 da LRF);

c) a Medida Provisória nº 704, de 2015, desvinculou, de forma indevida, receitas decorrentes dos royalties de petróleo de 2014, retirando recursos que seriam destinados à saúde e educação para pagar parte das "pedaladas fiscais";

d) o laudo da junta pericial confirmou os argumentos da acusação;

SF/16863.10785-97

Página: 17/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

e) a denunciada deve responder por "comissão por omissão" dolosa em relação às "pedaladas fiscais". As duas condutas objeto do processo são puníveis a título de dolo direto e eventual;

f) o crime de responsabilidade relativo aos decretos é formal, independente de resultado.

1.5.2. Da defesa

Em suas alegações finais (DOC 171), a defesa reafirma os argumentos trazidos na peça inicial e durante a instrução e acrescenta, em síntese, que:

a) dos decretos presidenciais constantes da denúncia, apenas três restaram sob suspeita, em razão de o laudo pericial não ter apontado a alteração na programação orçamentária feita pelo decreto de R$ 55,2 bilhões como incompatível com a obtenção da meta fiscal, correspondendo todo o escopo fático relativo aos decretos, ao final, a apenas 0,15% da despesa primária total de 2015;

b) a denunciada seja absolvida sumariamente pela edição do decreto referido acima;

c) a conclusão da junta pericial é equivocada de que os decretos de suplementação em exame poderiam ter sido abertos de forma a ter impacto fiscal neutro, ou seja, à conta de anulação de despesas primárias;

d) há divergências internas no âmbito do TCU em relação à interpretação do conceito de "operação de crédito" previsto na LRF;

e) o argumento da inexistência de operação de crédito nas chamadas "pedaladas fiscais" encontrou guarida em decisão do Procurador titular do 3º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República do Distrito Federal, que arquivou um procedimento de investigação criminal sobre crime comum correspondente;

f) o laudo da junta pericial não encontrou conduta comissiva da Presidente da República em relação às "pedaladas fiscais".

SF/16863.10785-97

Página: 18/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

SF/16863.10785-97

2. ANÁLISE

O legislador de 1950 optou por prever na Lei nº 1.079 um procedimento bifásico ou escalonado, com a previsão de uma fase de instrução preliminar anterior ao julgamento propriamente dito. Trata-se de uma precaução processual por duas razões básicas: a *irreformabilidade* e a *ausência de fundamentação da decisão* – duas características importantes do julgamento no processo de *impeachment*.

Esta fase, denominada de "sumário da culpa" (ou *judicium accusationis*, como referida no Roteiro do STF proposto em 1992 para o processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor), tem início com o recebimento da denúncia e encerra-se com a decisão de pronúncia, impronúncia ou absolvição. Na fase seguinte, denominada "juízo da causa" (ou *judicium causae*, tal como consta do Roteiro de 1992) – uma vez ocorrida a pronúncia –, inicia-se com a intimação das partes (acusação e defesa) para a indicação das provas que pretendem produzir em plenário e finda-se com o julgamento de mérito.

No Parecer pela admissibilidade da denúncia, o Plenário do Senado Federal autorizou a instauração do processo em relação aos seguintes fatos, em harmonia com a autorização da Câmara dos Deputados:

a) Ofensa aos art. 85, VI e art. 167, V da Constituição Federal, e aos art. 10, item 4, e art. 11, item 2 da Lei nº 1.079, de 1950, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional; e

b) Ofensa aos art. 85, VI e art. 11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

Nos termos do Parecer oferecido pela Comissão Especial encarregada de examinar a DCR nº 1, de 2015, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, os atos supostamente cometidos pela Presidente da República que levariam ao enquadramento legal supracitado são os seguintes:

Página: 19/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

1. decretos não numerados assinados pela Presidente da República e datados de 27 de julho e 20 de agosto de 2015;

2. repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos à equalização de taxas de juros referentes ao Plano Safra, no exercício de 2015.

No Mandado de Segurança nº 34.130, julgado em 15 de abril de 2016, o STF assim decidiu:

> [...] Ao final do julgamento, submetida a questão ao Plenário, pelo Presidente, os Ministros presentes autorizaram que fosse consignado em ata que o objeto de deliberação pela Câmara estará restrito à denúncia recebida pelo Presidente daquela Casa, ou seja, i) *seis Decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional* (fl. 17 do documento eletrônico nº 6) e ii) *reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais* (fl. 19 do documento eletrônico nº 6). [...]

No que se refere a esse conjunto fático, a instrução também abordou fatos anteriores a 2015 e operações de crédito realizadas com outras instituições públicas federais. No Parecer pela admissibilidade da denúncia, votado por esta Comissão no dia 6 de maio e pelo Plenário do Senado Federal em 12 de maio, constava expressamente que os julgadores deveriam analisar o fato em todas as suas circunstâncias, para a sua correta compreensão, momento em que foi feita análise preliminar das operações de crédito mantidas com outras instituições públicas e anteriores a 2015. Oportuno destacar trecho do Parecer aprovado quando se refere à necessidade de se analisar os fatos anteriores a 2015:

> Com efeito, a compreensão do fato e de suas circunstâncias é fundamental para a classificação jurídica dos crimes, que, entretanto, pode ser alterada durante a instrução do processo, como prevê o CPP (art. 383). A própria interpretação do fato, aliás, pode sofrer alteração (art. 384), sem qualquer afronta ao devido processo legal, vez que a defesa defende-se de fatos e não de sua capitulação. Além disso, a contextualização completa do fato é fundamental para averiguar sua tipicidade material, ou seja, a ofensa ao bem jurídico protegido pela norma constitucional.

SF/16863.10785-97
Página: 20/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

No Mandado de Segurança nº 34.130, julgado em 15 de abril de 2016, o STF consignou em ata que o objeto do processo abrange a "*reiteração* das pedaladas fiscais", o que significa apuração desses fatos no decurso do tempo.

É importante esclarecer – e assim novamente o fez esta Relatoria no dia 6 de julho perante a Comissão – que as operações semelhantes ou idênticas realizadas com outras instituições públicas e em outros períodos temporais compõem, tecnicamente, o quadro de circunstâncias dos crimes narrados na denúncia. Circunstâncias, conforme pacificamente consta da doutrina, são fatos que, acompanhando, seguindo ou precedendo o fato principal, tem efeitos na aplicação da pena e/ou na configuração e significação do fato principal. O Código de Processo Penal exige a análise de todas as circunstâncias, as quais devem constar da sentença do juiz (arts. 386, 387 etc.). Em razão disso, esta Comissão e o Plenário do Senado Federal acataram as análises preliminares trazidas pelo Relatório de Admissibilidade da denúncia.

Por essa mesma razão, o fato relativo ao não registro dos passivos com instituições controladas pelo BACEN, trazido pela denúncia (item 1.3), apesar de não ser objeto deste processo para responsabilizar a Presidente da República, constitui circunstância dos fatos principais que deve ser considerada e foi objeto de menção por várias testemunhas – particularmente no que se refere às "pedaladas fiscais" – e inclusive tema trazido à discussão pela própria defesa no dia 29 de junho, por ocasião das oitivas de técnicos do BACEN por ela arrolados.

A pronúncia é a decisão pela qual esta Comissão Especial verifica a existência de um juízo de probabilidade acerca da autoria e de provas suficientes acerca da materialidade. Nesta fase, em suma, exige-se dos julgadores unicamente o exame do material probatório produzido até então, especialmente para verificar se estão diante de crimes de responsabilidade e se estão ou não presentes as hipóteses de absolvição sumária – hipóteses estas distintas daquelas examinadas na fase anterior (art. 397 do CPP).

Esta Comissão deve apontar e ressaltar *os elementos de convicção necessários* para o prosseguimento do processo. É a que se propõe o presente Relatório, de forma coerente com a natureza político-jurídica do processo, que apresenta natureza mista, conforme já esclareceu o STF na

SF/16863.10785-97
Página: 21/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

ADPF nº 378. É oportuno citar algumas circunstâncias que distanciam este processo de um processo penal tradicional e da aplicabilidade plena de vários dispositivos processuais penais: os senadores não precisam se apartar da função acusatória (item III, 4 da ementa do acórdão da ADPF); os senadores que votam a pronúncia serão juízes (art. 63 da Lei nº 1.079, de 1950); os senadores enquanto jurados não estarão incomunicáveis (art. 466, § 1º do CPP); a produção de provas e as opiniões emitidas no decorrer da presente fase foram públicas e transmitidas pelos meios de comunicação de massa.

Este é o roteiro que o Relatório seguirá:

a) análise das preliminares de mérito e da exceção de suspeição arguidas pela defesa;

b) contextualização dos fatos narrados na denúncia;

c) análise dos argumentos de mérito trazidos pela defesa;

d) análise da atuação dos órgãos da Administração Pública Federal perante os fatos;

e) análise do bem jurídico sob tutela à luz dos depoimentos colhidos;

f) análise da responsabilidade, com síntese e listagem dos elementos de convicção;

g) análise das hipóteses de absolvição sumária;

h) definição da classificação jurídica dos fatos;

i) conclusão.

2.1. Preliminares de mérito

A defesa escrita, nos termos do art. 406, § 3º, do CPP, deve arguir preliminares e tudo o que seja de seu interesse. Assim, a denunciada renovou questões preliminares já levantadas anteriormente e apresentou uma

SF/16863.10785-97

Página: 22/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

exceção de suspeição (DOC 24). Algumas dessas preliminares foram renovadas nas alegações finais (DOC 171).

2.1.1. Preliminar do desvio de poder

A defesa trouxe novamente a preliminar de desvio de poder ou de finalidade quando do recebimento da denúncia e tramitação da mesma na Câmara dos Deputados, já arguida na fase anterior. Nas alegações finais, retomou o tema. Esta Comissão e o Plenário do Senado Federal rejeitaram a preliminar quando aprovaram o Parecer pela admissibilidade da denúncia, em que a mesma foi analisada. Como argumento novo, a denunciada traz a lume gravações de áudio divulgadas nos meios de comunicação e realizadas pelo ex-Presidente da Transpetro, Sérgio Machado, em que teria sido pactuado o fim das investigações da Operação Lava Jato com o advento de um novo Governo Federal. Nas alegações finais, a denunciada cita ainda discurso da Senadora Rose de Freitas, que corroboraria a tese do desvio de poder.

Vários requerimentos de produção de provas sobre as referidas gravações, tanto da parte da denunciada quanto de senadores, foram indeferidos por esta Comissão, que entendeu não estarem relacionados aos fatos objeto do processo. A matéria foi então objeto de recurso da defesa. O Presidente do STF, atuando como instância recursal para fins da DEN nº 1, de 2016, conheceu do recurso e, após ouvir o Ministro Teori Zavascki, negou-lhe provimento, em virtude da informação do Relator do feito de que a referida delação encontrava-se sob sigilo. Posteriormente, em razão da retirada do sigilo sobre a delação premiada do ex-dirigente da Transpetro pelo Relator, a defesa renovou o requerimento de juntada dos áudios. A Comissão, no dia 20 de junho, rejeitou novamente o requerimento. No dia 4 de julho, em resposta a recurso da defesa, o Presidente do STF indeferiu definitivamente o pleito, por tratar-se de matéria estranha ao objeto do processo e de simples elemento indiciário, destituído de valor probatório pleno.

O argumento de desvio de poder nos parece vencido. O Plenário do Senado Federal, no dia 12 de maio, recebeu a denúncia em votação expressiva que computou, ressalte-se, mais de dois terços de votos favoráveis dos senadores, legitimando, assim, a instauração do processo e todo o seu trâmite até então. O próprio STF, na decisão do Ministro Teori Zavascki,

SF/16863.10785-97

Página: 23/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

indeferiu a cautelar proposta pelo então Advogado-Geral da União no MS 34.193/DF sobre o mesmo assunto.

Como colocado pelo Ministro em sua decisão – e repetido, anote-se, pelo Presidente do STF na sua resposta ao recurso da defesa –, a invocação do desvio de poder reclama imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, "atividade que é praticamente – senão de todo – inviável quando o ato sob contestação representa a vontade conjugada de quase 370 parlamentares, que aprovaram um relatório circunstanciado produzido por Comissão Especial, com fundamentação autônoma em relação ao ato presidencial que admitiu originalmente a representação". Generalizar o vício de vontade de agentes isolados para o universo do Plenário é o mesmo que nulificar o princípio de presunção de legitimidade que é corrente em direito público. Além disso, e na esteira do que inúmeras vezes ressaltado quando o STF tratou de aspectos procedimentais do *impeachment*, é indispensável considerar que "a atuação de parlamentares no julgamento não está dissociada de coeficiente político. Pelo contrário, está naturalmente imantada por esse elemento típico da atuação parlamentar". Some-se a esses argumentos a vontade conjugada de 55 senadores no último dia 12 de maio, que acatou o Parecer oferecido por esta Comissão.

Por todas essas razões, somos pela rejeição da preliminar.

2.1.2. Preliminar do objeto da acusação

A defesa arguiu que esta Comissão, ao aprovar a admissibilidade da denúncia, ampliou o escopo fático do que teria sido autorizado pela Câmara dos Deputados, adicionando, indevidamente, um decreto de abertura de crédito suplementar ao conjunto dos quatro que teriam sido autorizados para deliberação do Senado Federal. Assim, para a defesa, seria hipótese de *mutatio libelli* – ou seja, reinterpretação dos fatos ou adição de novos fatos (art. 384 do CPP).

Não se trata de *mutatio libelli*. A quantidade de decretos não é determinante para a classificação jurídica proposta na denúncia e não altera de forma relevante a acusação. Nem sequer há efeitos na sanção.

Apesar de já decidida pela Comissão em 8 de junho, julgamos importante abordar essa preliminar de forma mais pormenorizada aqui, por se referir diretamente ao mérito da causa. A defesa escrita da denunciada

SF/16863.10785-97
Página: 24/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

alegou que a Comissão Especial do Impeachment da Câmara dos Deputados, mediante Parecer aprovado em 11/04/2016, teria limitado o objeto da denúncia a quatro decretos (DOC 24, p. 168).

Ocorre que a tabela apresentada pela defesa não encontra amparo no Parecer aprovado pela Comissão Especial do Impeachment da Câmara dos Deputados. O que há no referido Parecer, na realidade, é a menção de que há duas abordagens para se analisar a irregularidade dos decretos. A primeira, mais restritiva, resultaria na conclusão de que todos os seis decretos seriam irregulares; a segunda, menos restritiva, possibilitaria concluir que **quatro** dos seis decretos seriam irregulares por não serem neutros do ponto de vista fiscal. No entanto, os quatro decretos indicados pelo Relator Jovair Arantes não coincidem com os quatro decretos elencados pela defesa na sua resposta escrita a esta Comissão.

De acordo com a segunda abordagem utilizada pelo Relator Jovair Arantes, seriam neutros do ponto de vista fiscal, pela literalidade do seu Relatório, os **dois primeiros** decretos listados na seguinte tabela:

SUBSÍDIO PARA EXAME DE ADMISSIBILIDADE DE DECRETOS ABRINDO CRÉDITOS SUPLEMENTARES CITADOS NA DENÚNCIA
(compatibilidade com a obtenção da meta de resultado fiscal)

R$ 1,00

Data	Órgãos	Página DOU	Despesa acrescida - Indicador de Resultado Primário da despesa				Fonte de Financiamento			
			Financeira	Primária Obrigatória	Primária Discricionária	Total	Superávit financeiro	Excesso de arrecadação	Anulação de despesa	Total
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Executivo, EFU e Refinanciamento	65 - Seção I	36.687.241.595	-	72.140.925	**36.759.382.520**	703.465.057	7.000.000	36.048.917.463	**36.759.382.520**
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo	02 - Seção I	61.675.935	1.567.843.560	-	**1.629.519.495**	56.550.100	-	1.572.969.395	**1.629.519.495**
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Educação, Prev, Trabalho, Cultura	49 - Seção I	3.359.418	-	1.698.029.610	**1.701.389.028**	666.186.440	594.113.666	441.088.922	**1.701.389.028**
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	diversos órgãos do Executivo	68 - Seção I	120.000	-	29.802.832	**29.922.832**	-	365.726	29.557.106	**29.922.832**
20/8/2015 (pub 21/8/2015)	MAPA, Fazenda, Cidades e EFU	14 - Seção I	55.200.582.569	-	37.000.000	**55.237.582.569**	1.370.419	-	55.236.212.150	**55.237.582.569**
20/8/2015 (pub. 21/8/2015)	Judiciário e Executivo	04 - Seção I	-	-	600.268.845	**600.268.845**	231.412.685	262.173.117	106.683.043	**600.268.845**
Total			**91.952.979.517**	**1.567.843.560**	**2.437.242.212**	**95.958.065.289**	**1.658.984.701**	**863.652.509**	**93.435.428.079**	**95.958.065.289**

Fonte: Diário Oficial da União; e SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Diferentemente da tabela acima, a apresentada pela defesa indicava *rol distinto* de decretos que teriam sido supostamente afastados pelo Relator Jovair Arantes.

Em síntese, enquanto o Relator Jovair Arantes abre a possibilidade de considerar neutros do ponto de vista fiscal os dois primeiros decretos da tabela acima (Decretos de 27/7/2015 nos valores de R$ 36,8

SF/16863.10785-97
Página: 25/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

bilhões e R$ 1,6 bilhão), a defesa entende, a partir disso, que deveriam deixar de compor o escopo da denúncia:

- o primeiro decreto da tabela acima (de 27/7/2015, no valor de R$ 36,8 bilhões); e

- o quinto decreto da tabela acima (de 20/8/2015, no valor de R$ 55,2 bilhões)

A defesa se equivocou, portanto, ao trocar o segundo decreto da tabela acima pelo quinto, de modo que a tabela apresentada pela defesa merecia retificação nesse sentido.

Em face desse cotejamento, também não se mostrou pertinente o requerimento da defesa para que fosse excluído o Decreto de 27/7/2015 no valor de R$ 29,9 mihões. Como se vê, este não é um dos dois primeiros decretos da tabela *supra*. É na realidade o quarto decreto listado. Nas alegações finais, a defesa novamente requereu a exclusão desse decreto. Como não houve qualquer fundamentação, julgamos tratar-se de erro formal da peça.

Outro ponto merece ser esclarecido. Com a devida vênia ao notável trabalho do eminente Relator Deputado Federal Jovair Arantes, a abordagem fundamentada no exame de impacto fiscal de cada decreto não resultaria na conclusão de que os dois primeiros decretos seriam neutros do ponto de vista fiscal.

Conforme demonstrado no Relatório pela admissibilidade da denúncia, aprovado nesta Comissão e pelo Plenário do Senado Federal, apenas o quinto decreto da tabela acima seria neutro do ponto de vista fiscal, qualquer que fosse a abordagem utilizada (se menos ou mais restritiva). Adotando, porém, abordagem menos restritiva, observou-se naquele Relatório, mediante cálculos preliminares, que também poderiam ser considerados neutros do ponto de vista fiscal não apenas o quinto, mas também o primeiro e o quarto decretos.

A rigor, não havia razões, portanto, para que fossem excluídos, apenas com amparo em análises preliminares, quaisquer dos seis decretos que constam da denúncia apresentada. O voto do Parecer aprovado pela Comissão Especial do Impeachment da Câmara dos Deputados não restringe

SF/16863.10785-97

Página: 26/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

os indícios de crime de responsabilidade a quatro decretos (item 2.9 do Parecer). Além disso, no âmbito do Mandado de Segurança nº 34.130, o STF consignou em ata que o objeto de deliberação pela Câmara dos Deputados consistiria nos **seis** decretos constantes da denúncia.

Apesar disso, a decisão desta Comissão, no dia 8 de junho, foi considerar que deveriam compor o escopo fático **quatro decretos**, de modo que fossem excluídos os dois primeiros da tabela, tendo em vista a literalidade da redação de trecho do parecer da Câmara que serviu de amparo para que a defesa solicitasse a redução de seis para quatro decretos. A quantidade de decretos, como já afirmado, não é determinante para a qualificação do crime de responsabilidade, mas é importante para compor o quadro de circunstâncias dos fatos narrados.

A consequência prática foi o ajuste de testemunhas e documentos. A defesa apresentou o devido aditamento em 10 de junho.

2.1.3. Preliminar da não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950

A denunciada arguiu a atipicidade das condutas descritas no art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950, constante da denúncia e da autorização da Câmara dos Deputados, em razão da não recepção do dispositivo pela Constituição Federal de 1988. Esta Comissão e o Plenário do Senado Federal também já rejeitaram essa preliminar quando da análise do Parecer sobre a admissibilidade da denúncia.

Três são os argumentos principais que, a nosso ver, afastam a preliminar.

Primeiro. A Lei nº 1.079, de 1950, contempla o conceito que existia à época de sua edição, sob a Constituição de 1946, a qual somente mencionava um único instrumento legal (a lei de orçamento) para regular toda a relação financeira entre Poderes da República. A vigente Constituição, de 1988, por sua vez, estrutura todo um sistema de normas gerais permanentes e de disposições alocativas periódicas como veículo dessa interação entre Poderes no cumprimento das disposições legais de manejo do dinheiro público.

SF/16863.10785-97
Página: 27/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A ordem constitucional em vigor inicia por delegar a leis complementares a regulação de um vasto conjunto de temas: (1) art. 163: finanças públicas; dívida pública externa e interna; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização das instituições financeiras; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades públicas; e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União; (2) art.165, § 9º: exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta; e condições para a instituição e funcionamento de fundos.

O texto constitucional segue então estabelecendo no art. 165 os três instrumentos específicos para a definição da dimensão financeira da ação estatal: as leis que estabelecem periodicamente o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Nada há nos termos da Constituição que permita inferir a tese de que apenas o cumprimento da lei orçamentária anual estaria protegido pelos mecanismos de controle.

Seria interpretar a norma contra ela mesma e contra o interesse público afirmar que o processo de *impeachment* protege de abusos apenas o instrumento de aplicação concreta de todo esse sistema, o seu ponto final (a lei orçamentária anual) e desconsidera a arquitetura do ordenamento constitucional das finanças públicas que lhe governa. Ao redigir o inciso VI do art. 85 da Carta Magna, não estava o constituinte, portanto, referindo-se à "lei orçamentária anual" em sentido estrito, mas ao ordenamento vigente relativo à disposição dos dinheiros públicos. A lei orçamentária anual é um componente essencial desse ordenamento, o que lhe dá concretude material, e por isso é certamente o mais visível – porém, ela é um corolário de todos os demais componentes desse ordenamento, que lhe definem regras, composição, matizes e consequências.

Segundo. O orçamento nada mais é do que um instrumento estratégico de emprego do dinheiro público. A programação orçamentária não está desvinculada da programação financeira. Nosso sistema é estruturado em duas camadas, em que a programação financeira (bimestralmente) atualiza a programação orçamentária anual (nos termos dos arts. 5º, I, 8º e 9º da LRF). Essa mesma lógica está implícita nos arts. 165 e 166 da CF. Portanto, não é possível desprender o plano financeiro do

SF/16863.10785-97

Página: 28/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

orçamentário no bem jurídico previsto no inciso VI do art. 85 – "lei orçamentária".

Terceiro. É importante esclarecer que a discussão perde de vista ainda a alteração feita no que hoje é o inciso VII do art. 85 da Carta Magna. Muito se fala do inciso VI do mesmo dispositivo, citado na denúncia, mas é preciso trazer também ao debate o inciso seguinte, o VII, que elenca como bem jurídico protegido nos crimes de responsabilidade "o *cumprimento das leis* e das decisões judiciais".

Na Constituição Federal de 1967, tal inciso alterou a redação do inciso correspondente na Constituição de 1946. Antes lia-se "o cumprimento das decisões judiciárias" (então inciso VIII do art. 89), o qual é reproduzido na Lei nº 1.079, de 1950. Em 1967, passou a ser "o cumprimento das decisões judiciais *e das leis*" (então inciso VII do art. 84), momento em que deixa de constar "a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos" como bem jurídico autônomo. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, trouxe a redação que foi repetida em 1988: "o cumprimento *das leis* e das decisões judiciárias" (então inciso VII do art. 82). É o que consta hoje do atual inciso VII do art. 85. Ocorreu, portanto, uma conjugação de bens jurídicos a partir de 1967. A expressão "leis" absorve perfeitamente "o *legal* emprego dos dinheiros públicos", dispositivo que remete expressamente o emprego do dinheiro público à disciplina da lei.

Portanto, o novo inciso VII da Constituição Federal acolhe a Lei de Responsabilidade Fiscal. É a lei que dispõe sobre os princípios constitucionais e normas gerais das finanças públicas, regulando o art. 163, I a III, o art. 165, §9º e o art. 169 do texto constitucional. Não vislumbramos argumento racional que possa defender a exclusão da LRF do alcance do bem jurídico tutelado pelo inciso VII do atual art. 85 da Constituição.

Portanto, tanto o inciso VI quanto o inciso VII do art. 85 da Constituição Federal, recepcionam o art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950.

2.1.4. Preliminar da pendência do julgamento das contas presidenciais de 2015

A denunciada argúi que o objeto da denúncia diz respeito a matéria orçamentária e financeira, que deve ser obrigatoriamente submetida ao exame prévio do TCU e, posteriormente, do Congresso Nacional, não

SF/16863.10785-97
Página: 29/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

tendo havido, até o momento, emissão de parecer do TCU sobre as contas presidenciais de 2015. Como precedente, indica episódio relativo a processo de *impeachment* contra Getúlio Vargas.

Sobre essa questão também já se pronunciou esta Comissão no dia 8 de junho, rejeitando a preliminar e corroborando a pacífica jurisprudência pátria que reconhece a independência das instâncias administrativa, cível e penal. Não houve recurso por parte da defesa.

O precedente de Getúlio Vargas não é aplicável ao presente caso. A denúncia, naquela ocasião, imputava que a própria prestação de contas seria irregular e hipótese de crime de responsabilidade, o que levou a Câmara dos Deputados a considerar a acusação "extemporânea", vez que ainda não julgadas as contas dos exercícios então considerados (1951 e 1952). No caso atual, a denúncia não impugna a prestação de contas de 2015, mas operações específicas, que também foram objeto de apuração do Tribunal de Contas. Trata-se de situação distinta.

2.1.5. Exceção de suspeição do Relator

Sobre a questão, a defesa não trouxe elementos novos. No dia 2 de junho, o Presidente desta Comissão indeferiu a exceção de suspeição do Relator levantada pela denunciada nos termos do art. 96 do CPP, e, após recurso ao Plenário, a decisão foi mantida por 11 votos favoráveis, 3 contrários e 1 abstenção.

O Presidente do STF, atuando como instância recursal para a DEN nº 1, de 2016, rejeitou o recurso da defesa, reafirmando, conforme precedentes jurisprudenciais, a validade do art. 36 da Lei nº 1.079, de 1950, "norma perfeita, acabada e autoaplicável, que não necessita de qualquer complementação para sua incidência".

2.2. Mérito

Como já referido, o principal objetivo desta fase de "juízo de acusação" ou de "sumário da culpa" é impedir que um inocente seja encaminhado para um julgamento político irreformável e de cuja decisão final não se exige fundamentação. Por isso que o juiz deve analisar cuidadosamente os argumentos da defesa, cotejá-los com as provas colhidas, com vistas a verificar a existência de alguma hipótese de absolvição sumária.

SF/16863.10785-97
Página: 30/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Em face disso, a análise do mérito feita a seguir, após contextualizar os fatos narrados na DEN nº 1, de 2016, se desenvolverá a partir dos argumentos trazidos pela defesa.

2.2.1. Contextualização

Antes de adentrarmos pontualmente na análise dos argumentos trazidos pela denunciada em sua defesa, é oportuno contextualizar os fatos narrados. É o contexto que revela a importância e relevância do que está sendo objeto de julgamento pelo Senado Federal, pois situa os fatos nas suas devidas dimensões econômica e política.

Em relação aos créditos suplementares, a acusação alega que os decretos de abertura teriam sido editados de modo incompatível com a meta fiscal em vigor à época. Por essa razão, teriam infringido o art. 4º, *caput*, da lei orçamentária de 2015 (Lei nº 13.115, de 2015). *In verbis*:

> **Art. 4º** Fica **autorizada a abertura** de créditos suplementares, [...] **desde que** as alterações promovidas na programação orçamentária sejam **compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário** estabelecida para o exercício de 2015 [...] [grifamos]

Quanto aos valores devidos pela União ao Banco do Brasil, em razão de equalizações de taxas de juros, os denunciantes alegam que as postergações de repasses, conhecidas como "pedaladas fiscais", teriam caracterizado operações de crédito vedadas pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual estatui que:

> **Art. 36**. **É proibida** a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. [grifamos]

Comum a ambos os fatos, portanto, é a discussão sobre supostas transgressões a condicionantes fiscais impostas pela LRF, o Código de Conduta Fiscal do nosso País. A autorização para abertura de créditos suplementares, nos termos do texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2015, deveria respeitar a meta de resultado primário em vigor, fixada em lei de diretrizes orçamentárias por exigência expressa da LRF. A vedação quanto à obtenção de crédito por ente controlador de banco público, por seu turno, é previsão expressa do próprio Estatuto da Responsabilidade Fiscal.

SF/16863.10785-97

Página: 31/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Em se tratando de LRF, não se deve perder de vista que o bem jurídico a ser tutelado por essa norma é o equilíbrio das contas públicas, a saúde financeira do Estado.

Disso resulta, conforme assinalado no Parecer de Admissibilidade, que a análise detida dos fatos objetos da denúncia não se confunde, em absoluto, com a discussão de meros tecnicismos. Estamos diante de denúncia centrada em indícios de irregularidades que, por sua natureza e gravidade, têm o potencial de desestabilizar o próprio regime de responsabilidade fiscal do País.

Sob essa perspectiva, o Parecer emitido em sede de juízo de admissibilidade já havia tecido diversas considerações sobre o arcabouço lógico da LRF, com ênfase na sua importância histórica no que tange ao equilíbrio das contas públicas. Trata-se de uma relevância histórica que, por certo, não se restringe ao presente processo. A sociedade brasileira, na realidade, tem estado cada vez mais alerta à situação das nossas finanças públicas. Sobretudo nos anos mais recentes, fatos de natureza fiscal e orçamentária passaram a ser noticiados e debatidos em larga escala no País. Lamentavelmente, contudo, não por um bom motivo.

A realidade é que o País passou a dar maior atenção a esse tema porque se viu diretamente afetado por uma severa crise econômica, acompanhada de agudo desequilíbrio das contas públicas. Esse desequilíbrio, conforme passamos a demonstrar, se torna mais visível **a partir de 2014**. Deste ponto em diante, nota-se uma clara ruptura com o padrão observado em anos anteriores, na medida em que o Governo Federal deixa de gerar superávits primários e sua dívida passa a crescer como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), tal como demonstrado no gráfico a seguir.

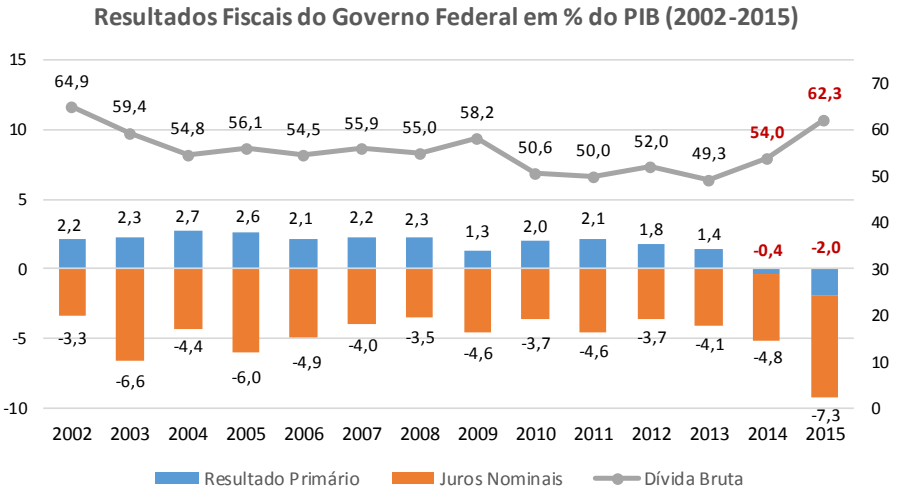
SF/16863.10785-97

Página: 32/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.
Governo Federal: sem inclusão do Banco Central do Brasil e empresas estatais federais

A linha do gráfico revela como se deu a evolução da dívida bruta do Governo Federal de 2002 a 2015[1]. Pode-se observar que, em percentual do PIB, essa dívida vinha sendo paulatinamente reduzida desde o início da série apresentada até que, a partir de 2014, passa a crescer de modo preocupante. Ao final de 2015, a dívida bruta do Governo Federal atinge 62,3% do PIB, o que corresponde a R$ 3,7 trilhões.

A maior razão para o aumento da dívida pública é a existência de déficits fiscais, pois quando o governo gasta mais do que arrecada, precisa ser financiado, dando origem, assim, a novas dívidas. Em 2015, o déficit (ou necessidade de financiamento) do Governo Federal foi de R$ 544,2 bilhões, o que equivale a 9,3% do PIB.

O principal componente do déficit de 2015, conforme ilustrado pela decomposição das barras do gráfico, foram as despesas com juros. As despesas com esses encargos, no período, alcançaram 7,3% do PIB, o que corresponde a R$ 428,2 bilhões.

[1] A série da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), pela metodologia vigente a partir de 2008, é disponibilizada pelo Banco Central com valores a partir de 2006. Para se chegar aos valores de 2002 a 2005, faz-se necessário subtrair dos valores da DBGG pela metodologia vigente até 2007 a dívida mobiliária na carteira do Banco Central e somar as operações compromissadas e a dívida mobiliária do Banco Central que permanecia no mercado.

SF/16863.10785-97
Página: 33/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Diante de despesas com juros de tal magnitude, devemos observar um ponto bastante importante, qual seja, o de que os superávits primários podem ser interpretados[2] como um esforço fiscal que o governo faz para pagar suas despesas com juros. Quando esse esforço não é feito, os juros acabam sendo honrados mediante novos endividamentos. E foi justamente o que ocorreu em 2015, quando, ao contrário dos demais anos, e à semelhança de 2014, não houve geração de superávit primário. O que houve, na realidade, foi déficit primário de 2,0% do PIB. Isso significa que o Governo Federal teve que se endividar em 2015 tanto para pagar juros como para pagar suas demais despesas.

Em 2015, reitere-se, o Governo Federal encerrou o exercício com déficit fiscal de R$ 544,2 bilhões (9,3% do PIB) e dívida bruta de R$ 3,7 trilhões (62,3% do PIB).

Quanto maior o déficit, maior tende a ser a variação da dívida. Dada uma taxa de juros, quanto maior a dívida, maior o custo de seu carregamento, ou seja, maiores as despesas com juros. E quanto maiores as despesas com juros, maior tende a ser o déficit, principalmente na ausência de superávits primários. Forma-se assim um ciclo vicioso capaz de comprometer o equilíbrio das contas públicas e controle da trajetória da dívida.

Ciclo vicioso de longo prazo, pois a reversão de trajetória ascendente e em curtíssimo prazo da dívida bruta reivindica mais tempo e sacrifícios da população para uma sinalização sustentável da estabilização da relação dívida/PIB.

Nesse cenário, e tendo em vista que a dívida da União representa a parcela mais significativa do endividamento público nacional (cerca de 95%), as expectativas de mercado, coletadas e divulgadas pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, preveem que a dívida bruta do governo geral se eleve de 66,5% do PIB em 2015 para 73,5% do PIB em 2016 e 78,5% do PIB em 2017.[3]

[2] Também podem ser interpretados como medida de controle da trajetória de endividamento.
[3] Previsões constantes do Relatório Prisma Fiscal de julho de 2016 (mês de referência – junho). A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) abrange o total das dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo. Ao final de 2015, a dívida bruta do setor público, no Brasil, foi de 66,5% do PIB. A dívida bruta

SF/16863.10785-97
Página: 34/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Ao mesmo tempo, a economia segue mal, sob profunda recessão, inflação elevada, e aumento do desemprego. Por essa razão, é importante complementar a contextualização de ordem fiscal, apresentada em sede de juízo de admissibilidade, tecendo, desta vez, algumas breves considerações sobre a nossa crítica realidade econômica. Até mesmo para efeito de registro histórico, não há como deixarmos de discorrer sobre esse assunto em processo de tamanha visibilidade. Essa análise exige aprofundamento, ademais, tendo em vista que, conforme registrou a denunciada em sua defesa escrita, o Parecer de Admissibilidade teria mencionado a piora do quadro macroeconômico "apenas de forma lateral" (p. 268).

Este fato é incontroverso: não bastasse a profunda crise política que assola o País, o Brasil vive hoje a maior crise econômica da sua história mais recente. Em termos de crescimento do PIB, nunca tivemos um desempenho tão ruim. Passemos aos números.

Em 2015, o decréscimo real do PIB brasileiro foi de 3,8%. No biênio 2015-2016, ao que tudo indica, a queda acumulada será da ordem de 7,0% no período, o que corresponde a uma redução de 3,6% ao ano, em média.

Um panorama assim tão negativo não tem paralelo em nossa história. O único momento em que o PIB brasileiro apresentou queda consecutiva por dois anos seguidos, desde o início do século XX, foi no biênio 1930-1931, logo após o disparo da crise econômica mundial deflagrada pelo colapso ("crash") da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Mas mesmo nessa a época, a nossa renda interna bruta não havia caído tanto. A redução média do PIB, no biênio 1930-1931, foi de 2,7% ao ano.

O momento atual representa, portanto, o episódio mais crítico do nosso histórico de desempenho econômico, já tão marcado pela incapacidade de nos reconciliarmos com o vigoroso ritmo de crescimento que experimentamos no passado não muito distante.

Importante recuperar que, por um largo período de 38 anos, que vai de 1943 a 1980, o Brasil demonstrava ter vocação para o crescimento. Não houve, nessa época, um só ano de PIB negativo e apresentamos

do Governo Federal, por seu turno, de 62,3% do PIB. A imensa maioria da dívida pública, portanto, é de responsabilidade da União.

SF/16863.10785-97
Página: 35/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

crescimento real médio de 7,3% ao ano. Trata-se de um ritmo elevadíssimo de aumento do PIB, raramente observado em horizontes temporais tão dilatados. Dentro desse período ainda se verificou o chamado "milagre econômico", ocorrido entre 1968 a 1973, quando nosso PIB se elevou à taxa real média de 11,1% ao ano. O encerramento do referido milagre se dá ao mesmo tempo em que ocorre o "choque do petróleo" de 1973. Desse ponto em diante, a economia brasileira passa a desacelerar seu ritmo de crescimento, embora tenha continuado a crescer a taxas ainda bastante elevadas, semelhantes à era pré-milagre, na média de 7,0% ano entre 1974 a 1980. Esse foi o final do nosso ciclo de crescimento acelerado.

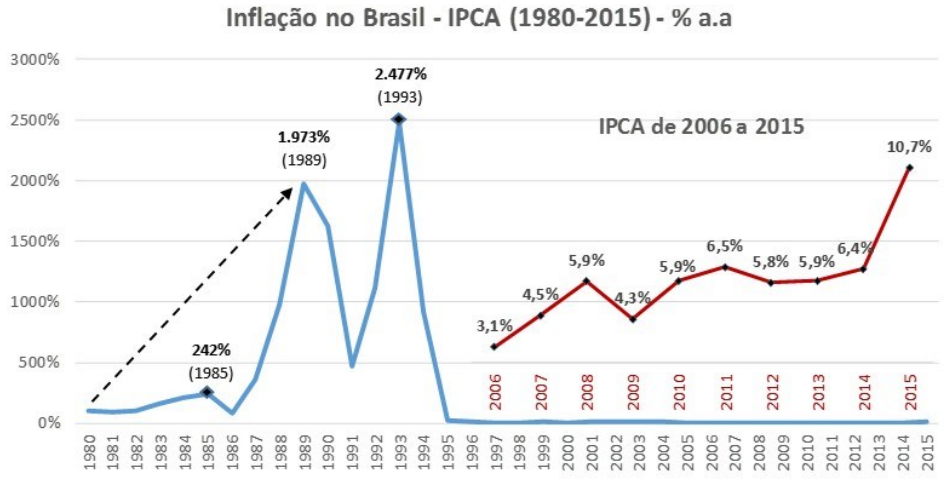
Depois disso, diante do segundo choque do petróleo, de 1979, seguido da substantiva elevação das taxas de juros dos Estados Unidos da América, ocorrida em 1981, o Brasil, já vulnerável em razão do aumento da sua dívida externa, ingressa na chamada "década perdida". Entre 1981 e 1990, nossa taxa real de crescimento foi de apenas 1,6% ao ano, em média. Não bastasse isso, a inflação crônica passou a ser um problema central da nossa economia, razão pela qual esse período também foi marcado pela chamada "estagflação". A economia estava estacionada e a inflação era muito elevada.

Os números eram tão exorbitantes que, no período pós-estabilização monetária, ou seja, de 1995 em diante, tem-se a impressão de que a inflação passaria a ter sido praticamente inexistente à luz da situação hiperinflacionária do passado. Por essa razão, destacamos a inflação mais recente em gráfico sobreposto ao adiante apresentado:

SF/16863.10785-97
Página: 36/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Relembrar nossa mazela inflacionária é de suma pertinência porque o bem jurídico tutelado nesse processo – o equilíbrio das contas públicas buscado – é variável-chave para o controle da inflação. Conforme ressaltado no Parecer de Admissibilidade:

> **Há, afinal, uma verdade que não adormece: o equilíbrio das contas públicas,** uma vez comprometido, pode trazer como consequência o descontrole inflacionário, já que déficits fiscais persistentes tendem a ser financiados por expansão monetária. **O preço da estabilidade, em resumo, é a eterna vigilância.**
>
> Foi o que fez a LRF. Esse diploma nos colocou em permanente estado de diligência fiscal. [grifamos]

Passada a década perdida, e equacionado o problema inflacionário crônico, experimentamos apenas alguns poucos períodos de aumento mais expressivo do PIB. Conseguimos crescer à média de 4,0% ao ano de 1993 a 1997 e de 4,8% ao ano de 2004 a 2008. Em ambos quinquênios, contudo, a economia brasileira não esteve imune a crises externas, e nas duas situações o vínculo desses episódios com o bem jurídico tutelado pela LRF se mostra bastante claro, conforme se verá mais adiante.

Apesar do relativo êxito verificado em dois quinquênios mais recentes, não fomos capazes de resgatar nossa vocação para a pujança econômica. No lugar de um ritmo substantivo e sustentável de crescimento,

SF/16863.10785-97

Página: 37/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

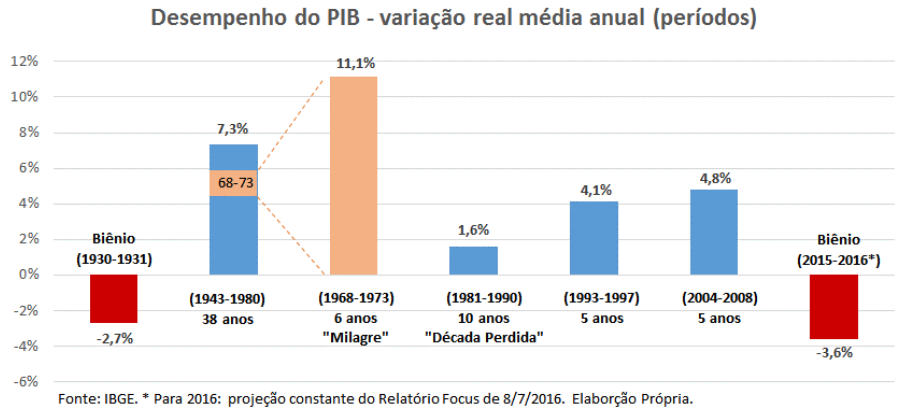
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

passamos a viver entre altas e baixas, em meio ao que se convencionou chamar de "voos da galinha". No presente, tal como visto, a situação é ainda mais crítica. Depois do nosso último ciclo de crescimento, interrompido pela crise econômica internacional eclodida ao final de 2008, passamos da mera estagnação para a recessão mais profunda de nossa história. Mais que isso, passamos a vivenciar algo como a "receflação", ou seja, recessão combinada com inflação.

Não que a nossa taxa inflacionária se assemelhe à do passado, tal como verificado na década de oitenta e parte dos anos noventa. É que nossa inflação tem sido elevada o suficiente a ponto de se tornar um problema para a sociedade, que percebe no seu cotidiano os efeitos práticos da paulatina erosão do poder de compra da moeda nacional.

Esse é o panorama econômico em que vivemos, e os dados econômicos comentados, relativos a períodos históricos de crescimento do nosso PIB, são resumidos no gráfico adiante. É lamentável nos encontrarmos em meio a um quadro como este, que não guarda precedentes em nossa história. Mas esta é a nossa realidade atual:



Fonte: IBGE. * Para 2016: projeção constante do Relatório Focus de 8/7/2016. Elaboração Própria.

De posse desse registro histórico, passamos a discorrer sobre a relevante relação entre os dois últimos ciclos de crescimento e o bem jurídico tutelado em jogo neste processo de *impeachment*.

No primeiro caso, o encerramento do ciclo que vai de 1993 a 1997 se deu diante da crise asiática, de 1997, e da crise russa, de 1998. À época, havíamos recém conquistado a tão almejada estabilidade monetária,

SF/16863.10785-97
Página: 38/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

e nossa estratégia de combate à inflação ainda dependia da chamada âncora cambial[4]. Déficits comerciais crescentes, contudo, somados à iminência de um ataque especulativo da nossa moeda, precipitaram uma mudança de estratégia de estabilização monetária. **No lugar de âncora cambial, passamos a nos apoiar na âncora fiscal**. Em relação a essa transição, recupero o que já havíamos afirmado no Parecer de Admissibilidade:

> Que a inflação no Brasil foi um problema severamente crônico é fato incontestável. Esse trauma, certamente, ainda reside na memória brasileira. **Nem sempre lembrado, entretanto, é o fato de que a superação mais perene e sustentável da inflação se deu a partir do momento em que nossa estratégia de estabilização monetária migrou da âncora cambial para a âncora fiscal**. A partir de 1999, quando o câmbio passa a flutuar, e, como consequência do Programa de Estabilidade Fiscal, dá-se início à geração de sucessivos superávits no âmbito do governo federal. Tal Programa, importante recordar, foi apresentado pelo governo federal em 1998, propondo um conjunto de medidas voltadas ao equilíbrio das contas públicas, entre elas a política de geração de superávits primários. [grifamos]

No bojo da migração para a âncora fiscal, outro pano de fundo de concepção da LRF, de suma relevância para este processo, diz respeito à prática de financiamento de déficits fiscais dos estados da Federação pelos bancos por eles controlados. Em meados dos anos 1990, todos os Estados da Federação, com exceção de Mato Grosso do Sul e Tocantins, possuíam instituições financeiras sob seu controle. Empréstimos eram concedidos a governos e empresas estatais sem adequada consideração do risco envolvido e dívidas em atraso não eram cobradas. Esse quadro passou a representar um risco para a estabilidade do sistema financeiro, o que levou a União a instituir Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, a fim de fazer cessar os crônicos desajustes provocados por essas fontes insustentáveis de financiamento.

Essa é a razão histórica pela qual a LRF declarou em seu art. 36 que "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."

[4] Uma relativa paridade entre Real e Dólar (não exatamente um câmbio fixo), somada à abertura comercial, contribuía par a contenção da alta de preços locais.

SF/16863.10785-97
Página: 39/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Foi justamente nesse contexto mais amplo que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida. Afinal, para que a âncora fiscal fosse sustentável, uma política fiscal de governo não seria suficiente. Seria necessário, também, instituir uma nova e robusta sistemática de governança fiscal, consubstanciada em lei. Quanto a esse aspecto, considero relevante recuperarmos outro registro feito em nosso Parecer de Admissibilidade:

> Complementarmente, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, reformula-se o arcabouço jurídico nacional de tal sorte que **a busca pelo equilíbrio das contas públicas passa a ser regido por um verdadeiro código de conduta fiscal, aplicável a todos os entes da Federação**. [grifamos]

Passada a crise de 1997/1998, e completada a transição da âncora cambial para a fiscal, seguida da instituição de um novo regime jurídico consubstanciado com a edição da LRF, em vigor desde 5 de maio de 2000, o País reconfigura seu ambiente macroeconômico, tornando-se menos vulnerável a crises cambiais e mais propício à retomada do crescimento. A aprovação do código de conduta fiscal, nesse passo, irradiou a responsabilidade fiscal pelo arcabouço nacional das finanças públicas.

A conquista de fundamentos macroeconômicos sólidos, portanto, foi uma construção histórica, que perpassou diferentes governos. Recuperemos, nesse sentido, o discurso intitulado *As bases para retomada do crescimento sustentável e socialmente mais justo*, proferido pelo ex-Ministro da Fazenda Antonio Palocci, em 2003, no evento *Brazil Summit*, promovido pela *Brazilian-American Chamber of Commerce*, em Nova Iorque. Procedo à leitura dos seguintes trechos[5]:

> Este é um momento de grandes desafios para a Economia Brasileira. Nosso país apresenta um crescimento medíocre há mais de duas décadas. Há mais de duas décadas convivemos com surtos curtos de expansão econômica seguidos de pressões inflacionarias ou crises externas. [...]
>
> Retomar uma trajetória de crescimento estável e sustentável, reduzindo a volatilidade observada da nossa economia, é um dos principais desafios do novo governo [...]. Construir alicerces estáveis para a obtenção desses objetivos é nosso compromisso na gestão do Ministério da Fazenda.

[5] Íntegra em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2003/as-bases-para-retomada-do-crescimento-sustentavel-e-socialmente-mais-justo.

SF/16863.10785-97
Página: 40/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **Alguns dos alicerces são por todos conhecidos, como o ajuste definitivo das contas públicas intertemporais**. [...]
>
> Para isso, são necessárias medidas que produzam superávits primários, neste e nos próximos exercícios, suficientes para reduzir a relação dívida/PIB e, portanto, os gastos futuros com o serviço da dívida. [grifamos]

Esse discurso complementa o retrato geral do novo panorama fiscal do Brasil no início do século XX. Passamos a contar com a tutela da LRF, gerávamos superávits primários recorrentes, tal como confirmado pelo gráfico incialmente apresentado, e a busca pelo equilíbrio duradouro das contas públicas se fazia presente como tônica dos pronunciamentos oficiais do governo.

Os resultados desse novo ambiente pareciam promissores. Um ano depois desse discurso, o Brasil apresentaria um novo – e último – ciclo de crescimento econômico expressivo. De 2004 a 2008, com efeito, o crescimento médio do PIB foi de 4,8% ao ano. O encerramento desse ciclo se dá, tal como já mencionado, ao mesmo tempo em que eclode a crise econômica internacional ao final de 2008, considerada por muitos analistas como a mais grave desde a grande depressão causada pelo colapso de 1929. Tratou-se, novamente, de uma profunda crise financeira, iniciada nos Estados Unidos da América, que se espalhou para grande parte do mundo.

No Brasil, os reflexos dessa crise foram bastante evidentes. Enquanto o PIB de 2008 havia crescido 5,2%, em 2009 houve queda de 0,3%. Nesse contexto, o governo passa a adotar uma série de medidas anticíclicas com o intuito de mitigar os efeitos negativos da crise. É justamente nesse ponto que se encontra o pano de fundo subjacente aos fatos narrados pela denúncia. Onde se encerra nosso último ciclo de crescimento, se inicia um delicado capítulo de nossa histórica econômica, que mais tarde culminaria nas controvérsias que deram origem a este processo de *impeachment*.

Trata-se de um capítulo delicado de nossa história porque, no afã da retomada do crescimento, colocou-se em xeque os fundamentos de solidez fiscal a que se referia o Ministro da Fazenda no supracitado discurso proferido em 2003. Um desses alicerces, nos termos do referido discurso, seria o ajuste definitivo das contas públicas intertemporais.

SF/16863.10785-97

Página: 41/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A partir de 2009, dá-se início, justamente, a um processo de desajuste, com o recurso sistemático a manobras de contabilidade criativa. Em linhas gerais, vejamos como isso ocorreu.

No legítimo intuito de estabilizar a economia, o Governo Federal lança uma série de medidas anticíclicas a partir de 2009, entre as quais se incluem os créditos subsidiados via bancos públicos. É lançado em 2009, por exemplo, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), operacionalizado, em maior medida, pelo BNDES. O objetivo precípuo do programa foi o de estimular a produção, aquisição e exportação de bens de capital e desse modo mitigar as quedas dos investimentos privados.

A lógica desse programa, conforme ressaltado no Parecer de Admissibilidade, consistia na oferta de crédito ao mercado em condições favoráveis ao tomador, especialmente mediante taxas de juros atrativas, subsidiadas pela União. Em alguns momentos, essas taxas de juros, em termos reais, eram negativas, isto é, se situavam abaixo da inflação. O mesmo ocorreu, diga-se de passagem, no âmbito do Plano Safra e do Minha Casa, Minha Vida. Oportuno destacar, nesse sentido, o seguinte trecho da mensagem presidencial remetida ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 2016:

> **Para o ano safra 2015/2016**, as taxas de juros do Pronaf tiveram um pequeno aumento, ficando entre 0,5% e 5,5% para agricultores e entre 4,5% e 5,5% para cooperativas, **mantendo-se** todas ainda como **taxas de juros reais negativas**. [grifamos]

Para viabilizar essas taxas subsidiadas, no âmbito do PSI, a União se obrigou a repassar ao BNDES, periodicamente, valores devidos a título de subvenção econômica na modalidade de equalização de taxa de juros, autorizada pela Lei nº 12.096, de 2009. Ao postergar esses pagamentos, contudo, terminou por dar origem, assim como no caso do Plano Safra, ao episódio das "pedaladas fiscais".

Importante ressaltar que medidas econômicas contracíclicas são, em tese, plenamente legítimas. Resta saber, apenas, se são implementadas em conformidade com o ordenamento jurídico e sem prejuízo do equilíbrio intertemporal das contas públicas. Esse é o ponto. Um Estado fiscalmente responsável, afinal, deve viver dentro dos seus meios, não os extrapolando.

SF/16863.10785-97

Página: 42/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Desse modo a recorrência a déficits deve ser utilizada como alternativa temporária e de efeitos positivos programados. Não pode ser utilizada como laboratório para confirmação de teses de determinado grupo de ascendência política temporária.

Quanto à conformidade dessas políticas com o ordenamento jurídico, os sinais mais visíveis de afronta à legislação passam ao conhecimento da sociedade a partir do momento em que, em 2013, amplificam-se as críticas ao que se convencionou chamar de "contabilidade criativa": um conjunto de práticas que permitiu ao governo apresentar desempenhos fiscais mais favoráveis que a realidade e aumentar despesas sem que se afetassem negativamente as estatísticas relativas a resultado primário e dívida líquida. Entre outras técnicas empregadas, podemos citar: (i) o pagamento de dividendos antecipados e excessivos por parte de empresas estatais; e (ii) a crescente postergação do pagamento de despesas públicas, não apenas mediante abuso do legítimo instituto dos "restos a pagar", como também por intermédio do vertiginoso financiamento de despesas por bancos controlados pelo ente público, mais precisamente a União.

No bojo desse processo, a discussão passa a ganhar novos contornos, de maior gravidade, quando o TCU, em 2015, considerou que a União incorreu em operação ilegal de crédito ao se socorrer de bancos públicos para financiar políticas públicas de sua responsabilidade. Segundo a Corte de Contas, ao postergar o pagamento de valores devidos a esses bancos, a União se colocou em situação devedora em relação a instituições financeiras por ela controladas. Tal situação, no entendimento firmado pelo TCU, caracteriza operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF, dispositivo que já destacamos acima.

Além do BNDES, as instituições financeiras controladas que, segundo apurado pelo TCU, teriam suportado despesas da União, desse modo financiando-a, foram o BB e a CEF. Em acréscimo, o TCU também considerou irregulares as operações de crédito entre União e FGTS. Esse caso em particular, contudo, não envolve violação do art. 36 da LRF, já que o FGTS não é instituição financeira.

Comum a todos esses casos, na realidade, é o fato de que, ao postergar o pagamento de despesas de sua responsabilidade, valendo-se de recursos de instituições financeiras controlas e do FGTS, a União deixou de

SF/16863.10785-97
Página: 43/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

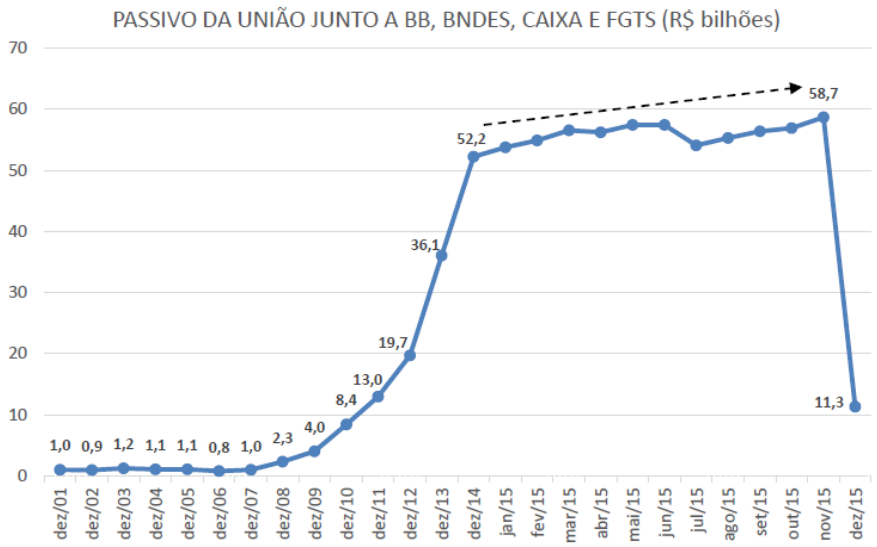
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

contabilizar o correspondente aumento da sua dívida pública oriunda de valores devidos e não pagos, bem como a respectiva despesa primária associada a esse aumento da dívida. Tal prática teria permitido, de acordo com o TCU, que se evidenciassem, artificialmente, resultados fiscais mais favoráveis para União.

Conforme incialmente estimado pelo TCU, as operações de crédito contestadas teriam permitido que, em 2014, a dívida pública federal fosse subdimensionada em R$ 40,2 bilhões e o resultado primário superestimado em R$ 7,1 bilhões.

Oportuno recuperar, nesse sentido, o gráfico apresentado no Parecer de Admissibilidade, elaborado com base na série histórica publicada pelo BACEN, em atendimento ao Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário. Esse gráfico informa a evolução do passivo da União junto ao BB, ao BNDES, à CEF e ao FGTS, desde o advento da LRF.



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Trata-se, em síntese, de saldos da dívida pública que não vinham sendo contabilizados pelas estatísticas fiscais oficiais. Esses passivos, que se situavam em valores próximos a R$ 1,0 bilhão desde a LRF, **passam a aumentar exponencialmente a partir de 2008**, tendo alcançado o montante total de R$ 52,2 bilhões ao final de 2014.

SF/16863.10785-97
Página: 44/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Em 2015 esse passivo continuou a crescer e atingiu R$ 58,7 bilhões em novembro. Depois disso, quando não mais cabiam recursos contra a decisão do TCU pela ilegalidade das operações, a União procedeu, em dezembro, ao equacionamento dos valores em atraso, outrora postergados.

O exame mais detido acerca da legalidade dessas operações, mais precisamente no tocante à relação entre União e BB no âmbito do Plano Safra – objeto do presente processo –, será realizado em tópico específico deste Relatório.

Conforme exposto há pouco, medidas econômicas contracíclicas, em que pese plenamente legítimas, devem ser implementadas não apenas em conformidade com o ordenamento jurídico, mas também sem prejuízo do equilíbrio intertemporal das contas públicas. Quanto a esse último aspecto, mostra-se importante trazer novamente à baila o exemplo do PSI, em sua maior parte operacionalizado pelo BNDES. Trata-se de circunstância importante para a compreensão do objeto principal deste processo.

O PSI, como visto, constitui política pública lançada em 2009 como medida anticíclica destinada a mitigar o impacto doméstico decorrente da crise econômica internacional. Nascido com a edição da Medida Provisória nº 465, de 29/06/2009, o PSI tinha vigência inicialmente prevista para até 31/12/2009 apenas, com volume autorizado de financiamentos passíveis de equalização no valor de até R$ 43,0 bilhões. No entanto, após sucessivas prorrogações, o programa teve sua vigência estendida para até 31/12/2015, e o volume autorizado de financiamentos foi ampliado para até R$ 452,0 bilhões. O Programa esteve em vigor, portanto, por cerca de seis anos e meio. O custo desse tipo de intervenção pública é relevante para compreendermos o objeto principal.

De acordo com o BNDES[6], o PSI apresentou, até dezembro de 2015, uma carteira de cerca de 1 milhão de operações, com desembolsos de R$ 357,0 bilhões. Esse imenso volume de empréstimos a juros baixos, em benefício do setor produtivo, certamente teve um custo para a sociedade. A evidenciação desse custo, além de contribuir para a contextualização das políticas de créditos subsidiados via bancos, também representa um

[6] Dados constantes do Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional, referente ao 4º trimestre de 2015, divulgado pelo BNDES.

SF/16863.10785-97
Página: 45/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

imperativo de transparência de um Estado que se queira fiscalmente responsável.

Vejamos, por partes, como é formado esse custo. A equalização de taxas de juros, no âmbito do PSI, consiste no pagamento, por parte do Tesouro Nacional, da diferença entre a receita do BNDES e o seu custo de captação. A receita do Banco advém do encargo cobrado dos mutuários finais beneficiários do PSI, acrescido da remuneração do Banco pela operacionalização do Programa. O custo de captação do BNDES, por seu turno, corresponde, em regra, aos encargos da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), taxa esta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Em síntese, o BNDES capta recursos à taxa TJLP e concede financiamentos e taxas inferiores a seu custo de captação. Quem cobre a diferença é o Tesouro Nacional, mediante dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem explicitados na LOA, esses subsídios financeiros, relativos a equalizações de taxas de juros, também são chamados de "**subsídios explícitos**", e constituem item de despesa primária, a ser paga anualmente pela União.

Vale destacar, como parêntese, que o campo de incidência das "pedaladas fiscais" verificadas no âmbito do PSI se refere justamente a esses subsídios explícitos, relativos à equalização de taxas de juros. Por simplificação, suponhamos que o BNDES conceda financiamentos à taxa de 3% a.a. e capte recursos a 7% a.a. Neste caso, o diferencial de taxas de juros resultará em uma operação deficitária para o Banco, de *spread* negativo. Ao final, no entanto, a União deve neutralizar esse déficit mediante equalização de taxas de juros, com a transferência de recursos para o BNDES.

De acordo com o Ministério da Fazenda, o custo desses subsídios explícitos, isto é, das equalizações devidas pela União ao BNDES alcançou o montante de R$ 36,3 bilhões no período de 2009 a 2015. Importante registrar que o Poder Executivo passou a divulgar esses custos, a cada bimestre, por iniciativa tomada no âmbito deste Senado Federal. Quando da tramitação, nesta Casa, da Medida Provisória nº 663/2014, que estendeu a vigência do PSI para até 31/12/2015, ao mesmo tempo em que ampliou a autorização para financiamentos para até R$ 452,0 bilhões, foi incluída emenda, de autoria do Senador José Serra, que acresceu o § 17 ao art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009, impondo ao Ministério da Fazenda a obrigatoriedade de divulgação bimestral desses custos.

SF/16863.10785-97

Página: 46/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Como as operações realizadas no âmbito do PSI se encerrarão somente em 2060, de 2016 até esta data final ainda haverá o custo futuro, trazido a valor presente, de R$ 25,1 bilhões a título de equalização de taxas de juros. No total, então, o custo dos **subsídios explícitos**, devidos pela União ao BNDES em razão das equalizações apuradas por força do PSI, totalizam **R$ 61,4 bilhões**. Ocorre que esta é apenas uma – e a **menor parte** – do custo total das operações realizadas entre União e BNDES, no contexto do PSI.

Além dos "subsídios explícitos", há também os "**subsídios implícitos**", assim denominados pelo fato de não constarem de modo discriminado no orçamento público. De modo mais preciso, vale esclarecer que o valor desses subsídios integra o orçamento da União, mas não de modo destacado. Essas despesas, na realidade, se somam, de modo indiscriminado, às despesas com juros em geral.

A lógica desse custo é simples. Os recursos ofertados pelo BNDES aos beneficiários do PSI, em verdade foram disponibilizados ao Banco pela União, mediante emissão de títulos da dívida pública[7]. Ocorre que, ao emitir títulos, a União capta recursos à taxa de juros de mercado, *grosso modo* Selic[8]. E quando empresta ao BNDES, a União cobra do Banco taxas inferiores, geralmente TJLP. Supondo, por simplificação, que a União capte recursos à taxa de 14% a.a. e empreste ao BNDES a 7% a.a., o diferencial entre essas taxas de juros representará um custo para a União.

De acordo com o Ministério da Fazenda, de 2009 a 2015 esse custo foi de R$ 86,8 bilhões. Já os custos que se estenderão até 2060, trazidos a valor presente de 2016, correspondem a R$ 175 bilhões. O custo total dos **subsídios implícitos**, então, é de **R$ 261,8 bilhões**.

No globo, portanto, somados os subsídios implícitos e explícitos, o custo resultante das operações entre União e BNDES, no contexto do PSI, perfaz o extraordinário montante de **R$ 323,2 bilhões**. Desse total, R$ 123,1 bilhões são custos já contabilizados, relativos ao

[7] Na maior parte das vezes os empréstimos foram operacionalizados mediante emissão de títulos públicos da Dívida Pública Mobiliária Interna (DPMFi) em favor do BNDES.
[8] É a taxa de juros equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais.

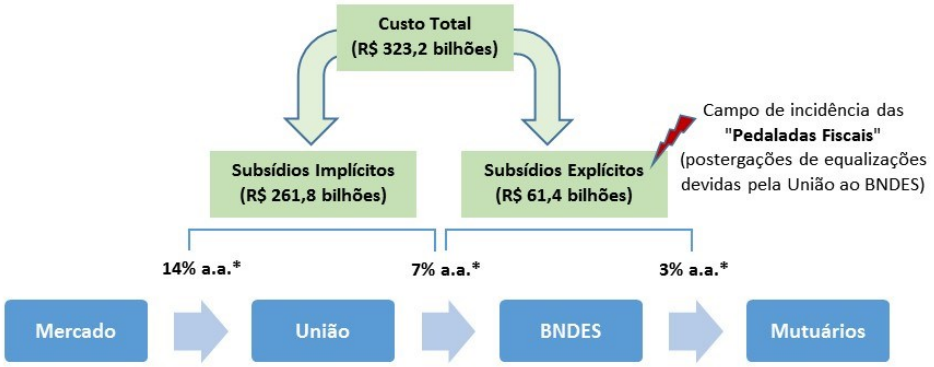
SF/16863.10785-97
Página: 47/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

período de 2009 a 2015, e R$ 200,1 bilhões se referem ao custo relativo ao período 2016-2060, trazido a valor presente.

No universo dos créditos subsidiados via bancos públicos, esse é o custo resultante da política anticíclica mais vultosa adotada como resposta à crise econômica internacional de 2008. O gráfico adiante resume e ilustra, de modo bastante simplificado, o raciocínio exposto.

Relação entre União e BNDES no âmbito do PSI: custo da atuação anticíclica



Fonte: STN/MF. Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES. 6º bimestre de 2015. Elaboração própria.
* taxas de juros utilizadas apenas a título exemplificativo, em exposição simplificada.

Esse retrato mais geral é de suma importância para colocarmos na devida perspectiva o episódio das chamadas "pedaladas fiscais". Não estamos diante de fatos que se encerram em meros tecnicismos ou conceitos jurídicos. Muito ao contrário, estamos a julgar fatos que se inserem em contexto político-econômico de elevadíssima relevância e gravidade no tocante à preservação do equilíbrio das contas públicas.

Quando nos vemos diante de uma política anticíclica cercada de um custo dessa magnitude, superior a R$ 300,0 bilhões, inevitavelmente nos vemos obrigados a fazer algumas reflexões, que em nada se confundem com avalição de seu mérito intrínseco. Trata-se de avaliação acerca de sua sustentabilidade fiscal, única perspectiva que interessa a este processo.

SF/16863.10785-97
Página: 48/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Quando se diz, por exemplo, que os desequilíbrios fiscais do presente resultam das decisões tomadas pelos constituintes de 1988, essa afirmação deve ser no mínimo relativizada. O caso em tela demonstra, afinal, que somente em razão de uma opção política de governo adotada em 2009, mantida até 2015, a União acresceu às suas despesas pré-existentes um custo adicional de R$ 323,2 bilhões, dos quais R$ 123,1 bilhões já restam contabilizados, porque relativos ao período de 2009 a 2015.

Desses R$ 123,1 bilhões já contabilizados, R$ 86,8 bilhões, como visto, dizem respeito aos subsídios implícitos, ou seja, despesas financeiras com juros, cujo pagamento não pode ser postergado pela União, já que os credores, neste caso, são os agentes econômicos compradores dos títulos públicos por ela emitidos.[9]

Desse modo, o único campo de incidência passível de postergação do pagamento de valores devidos pela União, do ponto de vista econômico, se limita à esfera dos subsídios explícitos, já que, neste caso, os valores não são devidos ao mercado, e sim à instituição financeira controlada pela própria União. Ocorre que, do ponto de vista jurídico, a LRF proíbe que bancos públicos se coloquem na posição de credores a ponto de financiar políticas públicas de responsabilidade da União.

Segundo apurado pelo TCU, contudo, essa proibição não foi respeitada, conforme consignado em seu parecer relativo às contas presidenciais de 2014. Demais disso, relatório elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, no âmbito da apreciação das contas presidenciais de 2015, traz indicação técnica de que houve a reiteração das "pedaladas fiscais" ao longo da maior parte do exercício de 2015. De acordo com a Semag, com efeito, em 2015 a União realizou operações ilegais de crédito junto a duas instituições financeiras por ela controladas: BNDES e BB, em ambos os casos em decorrência da postergação de pagamentos devidos em razão de subvenção econômica na modalidade de equalização de taxa de juros.

No caso do BNDES, as equalizações eram devidas no âmbito do PSI. No do BB, eram devidas em decorrência das operações realizadas no

[9] Essa é uma das razões pelas quais as despesas com juros, para efeito de estatísticas fiscais, são contabilizadas pelo regime de competência, ou seja, de modo independente do efetivo pagamento. Desse modo, caso o pagamento dessas despesas fosse adiado, isso não traria qualquer alívio para as estatísticas de resultado fiscal.

SF/16863.10785-97
Página: 49/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

âmbito do Plano Safra. Ao contrário das operações realizadas entre União e BNDES, as relativas ao BB não apresentam custo tão expressivo, em termos relativos, quanto a subsídios implícitos[10]. Não obstante, em muito se assemelham às operações com o BNDES no que tange aos subsídios explícitos, atinentes à equalização de taxas de juros. Mais do que isso, se assemelham como espécies de um mesmo gênero: créditos subsidiados por meio de bancos públicos controlados pela União.

Esses créditos subsidiados certamente podem ser legitimamente expandidos em momentos de crise, como importantes instrumentos de política anticíclica. O problema surge, conforme já dito, quando são ampliados ao arrepio da lei e de modo insustentável do ponto de vista fiscal. O aspecto da legalidade ainda avaliaremos ao longo deste Relatório.

Importante observar que, se em 2014 e 2015 o governo se viu em sérias dificuldades de natureza fiscal, boa parte do problema decorreu não apenas dos efeitos da crise econômica internacional. Nesse aspecto, oportuno mencionar que, apesar de o governo ter um controle mais forte sobre as despesas do que sobre as receitas, o governante não deixa de ter influência sobre as receitas. De 2004 a 2014, a renúncia de receitas subiu da casa dos R$ 60 bilhões para cerca de R$ 300 bilhões – chegando ao montante de **R$ 379,8 bilhões** em 2015, considerado **recorde**. Com a decisão política de se tentar estimular o crescimento econômico por meio da desoneração tributária de alguns segmentos da economia, para dar resposta à crise econômica, gerou-se forte perda de receita. Ao mesmo tempo, contudo, o governo não tomou providências efetivas para conter a expansão dos gastos públicos de modo a equilibrar receitas mais baixas com gastos menores.

Na verdade, o governo demonstrou total inépcia na condução de reformas estruturais destinadas à contenção do crescimento de despesas obrigatórias, de forte impacto no financiamento do gasto público.

Nesse panorama, os elevadíssimos custos das políticas anticíclicas não "couberam" no orçamento da União, já bastante comprometido por outras despesas preexistentes. Em não cabendo, foram sendo "pedalados", isto é, postergados. Assim, o governo passou a

[10] De acordo com o Ofício nº 88/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF, de 13 de junho de 2016, encaminhado a esta Comissão pela Secretaria do Tesouro Nacional, os subsídios implícitos nas relações entre União e Banco do Brasil, apurados à semelhança do que ocorre em relação ao BNDES, perfizeram o montante de R$ 1,7 bilhão no período de 2012 a 2015.

SF/16863.10785-97
Página: 50/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

operacionalizar a política fiscal não mais à luz da meta de superávit em vigor ao longo dos exercícios de 2014 e 2015. Passou a implementar sua política fiscal, em verdade, com base em projetos de lei, antes mesmo de serem aprovados pelo Congresso Nacional. **É aqui que os dois fatos principais objeto deste processo – as "pedaladas fiscais" e os decretos presidenciais – se conjugam**.

Nesse contexto, amparada em metas fiscais constantes unicamente de projetos de lei, a Presidente da República editou, tanto em 2014 como em 2015, decretos de abertura de créditos suplementares que ampliaram despesas autorizadas pela lei orçamentária. De acordo com o TCU, esses atos foram editados sem lastro fiscal, ou seja, de modo incompatível com a obtenção da meta em vigor no momento da sua edição.

Por esses dois motivos (decretos ilegais de suplementação e "pedaladas fiscais"), entre outros, o TCU opinou pela rejeição das contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2014.

No presente, a reiteração das mesmas práticas volta a ser apontada, pela área técnica do Tribunal, como causa ensejadora das contas presidenciais relativas a 2015. Em face disso, o Colegiado da Corte, por entender que as contas não estão em condições de serem apreciadas, abriu prazo de trinta dias, em sessão de 15/06/2016 (Acórdão nº 1497/2016-TCU-Plenário) para que a Presidente afastada apresentasse suas contrarrazões, decidindo, ainda, pela comunicação desse fato ao Congresso Nacional, a quem compete, ao final, o julgamento das contas. Em 22/7/2016, foram concedidos 30 dias adicionais para a Presidente se defender.

Parte das irregularidades apontadas pela área técnica do TCU, relativas às contas presidenciais de 2015, coincide, portanto, com o objeto deste processo de *impeachment*. E não se trata de um processo qualquer. O caso foi trazido a este Parlamento em um contexto grave de crise econômica, momento que demanda uma recuperação e revalorização da necessidade de zelo político pelo equilíbrio das contas públicas. Da parte do TCU, é possível que opine pela rejeição das contas presidenciais por dois anos consecutivos. Em relação a 2014 isso já é fato consumado. Para 2015, o relatório da área técnica do Tribunal aponta no sentido de parecer pela rejeição.

Contudo, não contamos apenas com os relatórios do TCU como fontes objetivas de informações. Temos o desajuste em si das contas

SF/16863.10785-97

Página: 51/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

públicas, vestígios claros dos crimes narrados na DEN nº 1, de 2016, acompanhado da mais severa recessão econômica de nossa história.

Além de graves, os fatos narrados não são isolados tampouco pontuais. Os quatro decretos e as operações de crédito com o BB por ocasião do Plano Safra, que foram objeto da instrução preliminar nesta Comissão, são peças em um tabuleiro de ação política muito maior; fazem parte de um conjunto de medidas que buscaram ocultar ou inflar o resultado primário e, assim, expandir o gasto público.

Além de outros decretos incompatíveis com a obtenção da meta fiscal editados em 2014 e 2015 e de outras "pedaladas" realizadas com outros bancos públicos federais, podem ser citados o aumento expressivo de concessões de crédito do Tesouro Nacional a bancos públicos por meio da emissão de títulos públicos e a criação sistemática e crescente de "restos a pagar" (em 2005, o volume de restos a pagar e era de R$ 21,3 bilhões. Passou para R$ 55,6 em 2008 e alcançou R$ 227,9 bilhões em 2015). São medidas atípicas e com impactos primários significativos.

Em face do panorama exposto e da crise que o País atravessa, parece termos retrocedido, ao fim e ao cabo, a um cenário que buscamos evitar há mais de dez anos. O seguinte excerto do já mencionado discurso proferido pelo ex-Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em 2003, nos dá uma clara dimensão desse retrocesso:

> Disciplina fiscal, infelizmente, não fez parte da tradição de política econômica até bem pouco tempo. O Estado brasileiro durante décadas contraiu compromissos maiores que se revelaram incompatíveis com os recursos disponíveis. E **todos conhecemos os custos econômicos e sociais do ajuste traumático das contas públicas via inflação ou via um aumento da relação dívida/PIB insustentável no longo prazo. É compromisso inabalável deste governo jamais compactuar com esses mecanismos espúrios de ajuste das contas públicas**. [...]
>
> Para escapar da armadilha resultante da elevada relação dívida/PIB, conjugada com uma conjuntura internacional restritiva, **uma das tarefas do governo é a execução de uma política fiscal sólida nos próximos anos que traga consistência de médio e longo prazo às contas públicas, e uma melhoria da qualidade do ajuste fiscal realizado nos últimos anos.** [...] **Pretende-se que o atual nível da relação dívida/PIB caia para valores inferiores a 40%**

SF/16863.10785-97
Página: 52/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

> **no longo prazo**, de modo a reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira a choques domésticos e externos.[grifamos]

O Brasil não testemunhou, nos últimos anos, uma política fiscal sólida, que trouxesse consistência de médio e longo prazo às contas públicas. Tampouco foi obtida melhoria na qualidade do ajuste fiscal, na medida em que, enquanto duraram, os superávits primários – em que pesem os inquietantes alertas feitos por renomados especialistas em finanças públicas – continuaram a ser gerados, de modo insustentável, não à conta de contenção de despesas, mas sim mediante recorrentes aumentos de receitas.

Citamos, como exemplo, o profético artigo intitulado *Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União*, publicado pelo economista Raul Velloso em 2006. Não bastassem os mencionados prenúncios de crise fiscal apontados por especialistas em finanças públicas, o Governo Federal não apenas deixou de se preparar para o futuro enquanto a economia ia bem, como também ampliou gastos para além do que podia suportar.

A crise fiscal que hoje vivenciamos, portanto, se assemelha a uma crise de antevisão. Ainda que previsível, a tragédia anunciada parece ter sido ofuscada por momentos de euforia econômica, ou até mesmo de aparente normalidade. Quando as contas públicas ainda estavam aparentemente estáveis, especialistas em finanças públicas já emitiam contundentes alertas sobre os riscos de advento da tragédia fiscal ora vivenciada. Essas manifestações de antevisão, contudo, pouco reverberavam em ações de governo, o qual se demonstrou refratário a críticas.

Oportuno citar o eminente Senador Cristovam Buarque, que em brilhante discurso proferido neste Senado Federal, em 22 de junho de 2011, posteriormente sistematizado no artigo intitulado *A economia está bem, mas não vai bem*, publicado em 2011, já emitia alertas sobre a nossa real situação econômica. *In verbis*:

> **Nossa economia hoje está bem, mas precisamos alertar para o fato de que ela não vai bem**. A diferença entre estar bem e ir bem é que **estar bem é uma análise conjuntural**, uma análise do momento atual; por sua vez, **ir bem é uma questão estrutural**, um processo ligado ao futuro (e, portanto, de médio/longo prazo). [...]
>
> **Nada dificulta mais a solução de um problema do que o otimismo que impede de vê-lo**. [...]

SF/16863.10785-97
Página: 53/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> O otimismo de alguns economistas e a vida no dia a dia dos consumidores cria um **otimismo que embrutece e obscurece a visão da realidade**, sobretudo em sua perspectiva para o futuro. Esse talvez seja o mais urgente dos problemas a ser enfrentado: substituir o otimismo por uma visão rigorosa, cuidadosa e realista, e que seja capaz de analisar o futuro com todos os seus riscos adiante. [grifamos]

Em entrevista concedida já em 2016, o mesmo Senador complementa[11]:

> **A arrogância cega**. O governo ficou cego [...] Eu fiz um documento aqui [...] em 2011, chamado a "A economia está bem, mas não vai bem". Listava quinze problemas que eu via que ameaçavam a economia. **Fui esnobado, ridicularizado, disseram que não fazia sentido**". [grifamos]

A verdade, porém, é filha do tempo, não da autoridade, como já disse Francis Bacon. Um governo que se queira responsável e sustentável, com efeito, não pode padecer de miopia fiscal a ponto de, em meio a uma crise crônica de antevisão fiscal e governança orçamentária, permitir que o País ingresse numa rota de insustentabilidade que só se possa reverter a muito alto custo. Prevenir crises, por certo, é sempre melhor que remediá-las. Crises são matéria de **responsabilidade política**, não de responsabilidade administrativa. Por elas devem responder os governantes.

É nesse sentido que devemos recuperar o artigo inaugural da LRF:

> **Art. 1º** .....
> § 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas** [...].[grifamos]

Riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, contudo, não foram identificados, reconhecidos e prevenidos. Agora a crise econômica e fiscal é realidade já posta, e é a crise mais severa de nossa história. Os crimes de responsabilidade supostamente cometidos pela

[11] Entrevista concedida a Roberto D'Ávila, em 20/04/2016. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=X30sPr2IUS4.

SF/16863.10785-97
Página: 54/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Presidente da República se inserem nesse contexto. Seguramente, não estamos diante de meros tecnicismos ou jogo de conceitos e interpretações jurídicas. Estamos diante de fatos que se inserem num quadro grave de crise econômica e de marcante desequilíbrio das contas públicas.

2.2.2. Argumentos da defesa

2.2.2.1. Criminalização da política fiscal

A defesa argumentou, em tópico específico, que o presente processo de *impeachment* teria sido fundamentado numa tentativa de "criminalização da política fiscal", em especial na sua perspectiva anticíclica. Sob esse ângulo, alega que a posição dos denunciantes traduziria visões ideológicas segundo as quais o equilíbrio fiscal estrito estaria acima dos interesses da população. Com essa abordagem, assim se posiciona a denunciada em sua defesa (DOC 24, p. 338-339):

> [...] A partir de tal postura dos denunciantes, **a política fiscal, que até então era um tema meramente econômico, passou a ser criminalizada**, ao ser usada para embasar um pedido de impeachment com o argumento de que supostas infrações à LOA e à LRF, que concorreriam para o não cumprimento da meta fiscal, poderiam ser caracterizadas como crime de responsabilidade da Presidenta. [grifamos]

O argumento encontrou eco no decorrer dos trabalhos da Comissão. Na 18ª reunião, ocorrida em 17/06/2016, assim se manifestou o Sr. Nelson Barbosa, Ministro do Planejamento em 2015, em resposta às indagações formuladas pela Senadora Vanessa Grazziotin:

> **O SR. NELSON BARBOSA –** [...] Concordo com a Senadora que esse movimento de **criminalização da política fiscal**, [...] é uma **acusação de impeachment sem base legal** [...]. [grifamos]

O argumento não prospera por ao menos dois grandes motivos. Primeiro, a política fiscal não se resume a tema meramente econômico. Também é assunto de interesse jurídico, que se sujeita a condicionantes legais definidas – dadas pela Constituição Federal (que traz normas de natureza fiscal), pela LRF e por Resoluções do Senado Federal (que tratam, por exemplo, de limites de endividamento). Segundo, porque o fundamento deste processo não se assenta em questões de ordem ideológica.

SF/16863.10785-97
Página: 55/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Relativamente ao primeiro motivo, não é novidade o fato de que, no Brasil, assim como na maior parte dos países desenvolvidos, existem regrais fiscais definidas em lei, de modo que a política fiscal é tema que indubitavelmente transcende a esfera econômica. Embora fundamentada pela Ciência Econômica, a política fiscal não está imune à Ciência Jurídica. Na doutrina de Ricardo Lobo Torres (*O Orçamento na Constituição*, Renovar, 1995, p. 49):

> Questão importante para a teoria do equilíbrio orçamentário é a da interdisciplinaridade. Os estudos sobre o orçamento público têm que ser desenvolvidos tanto por juristas quanto por economistas, cada qual a partir dos pontos de observação de suas disciplinas.

E nem de longe isso deve ser encarado como problema. Muito ao contrário, o objetivo de uma lei tal qual a LRF é o de conformar a gestão fiscal com o Estado de Direito, de tal sorte que se evitem condutas irresponsáveis e paralegais no manejo dos recursos públicos, em afronta a princípios constitucionais explícitos (como os princípios da eficiência, da publicidade e da moralidade, entre outros) e implícitos (como o princípio da responsabilidade fiscal). Para que a LRF seja efetiva nesse sentido, nosso ordenamento prevê sanções para o descumprimento das normas. Conforme disposto no art. 73 da LRF, as infrações aos seus dispositivos são punidas, por exemplo, nos termos do Código Penal e também da chamada "Lei do Impeachment" (Lei nº 1.079, de 1950).

É autoevidente, portanto, a segunda razão pela qual a linha de argumentação da defesa não procede. Se há crime de responsabilidade em apuração nesta Comissão, associado a condicionantes fiscais trazidas pela LRF, isso certamente não decorre de ideologia, e sim de previsão legal. O Estado de Direito sujeita a todos, sem exceção, e independentemente de ideologias, ao império da lei, observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Além disso, nosso Estado de Direito é também Estado *Democrático* de Direito (art. 1º da CF). Isso significa que as regras fiscais consubstanciadas em lei refletem a decisão do poder político eleito pelo povo. Se há regras fiscais definidas em norma, é porque assim decidiu o País. Desse modo, embora a lei esteja sempre aberta a aperfeiçoamentos e ao pluralismo de concepções, deve-se respeitar as leis vigentes.

SF/16863.10785-97

Página: 56/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A disciplina fiscal positivada pela LRF não deveria ser vinculada, condenada ou apropriada por qualquer linha de pensamento político ou econômico. A responsabilidade na gestão fiscal é política de Estado. Pertinente, nesse sentido, reproduzir o que declarou o ex-Ministro da Fazenda Guido Mantega, ao se referir aos famigerados superávits primários, em entrevista concedida em 08/05/2014:

> Nós não vamos acabar com o superávit; pelo contrário, vamos mantê-lo, e se for preciso vamos fortalecê-lo, porque isso faz parte dos fundamentos da economia brasileira. **Isso não tem nada a ver com ideologia**. [...] Acho que todos já adotaram o princípio da solidez fiscal. **Para qualquer governo, esquerda ou direita, de centro, progressista etc, nós temos que ter essa solidez**. Porque se você tiver as contas públicas esfacelando, se você não conseguir pagar os seus compromissos, você perde segurança, as taxas de juros começam a subir e você acaba indo para uma situação irreversível. [grifamos] [12]

Portanto, a responsabilidade fiscal deveria ser um valor compartilhado por todos os representantes eleitos pela sociedade, independentemente da sua posição no espectro ideológico. Trata-se de bem coletivo, de interesse geral da sociedade.

Vale notar que, no caso concreto de 2015, a mensagem presidencial remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, parecia refletir esse mesmo entendimento:

> [...] Outro conjunto de medidas é o de natureza eminentemente fiscal, indispensáveis para a saúde financeira do Estado brasileiro. **Contas públicas em ordem são necessárias** para o controle da inflação, o crescimento econômico e a garantia, de forma sustentada, do emprego e da renda. **Vamos promover o reequilíbrio fiscal de forma gradual**. Nossa primeira ação foi estabelecer a meta de resultado primário em 1,2% do Produto Interno Bruto. [grifamos]

Quanto aos resultados fiscais alcançados, a despeito do esforço anunciado no início de 2015, o Governo Federal encerrou o exercício com déficit primário de 2% do PIB (R$ 118,4 bilhões), conforme oficialmente apurado pelo BACEN.

[12] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xfK7DF8MTJE.

SF/16863.10785-97
Página: 57/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Nesse contexto, não se fundamenta em ideologia a crítica de que, se por um lado a meta fiscal alterada em 3 de dezembro de 2015 (em decorrência da Lei nº 13.199, de 2015) permitiu a ocorrência de déficit primário ao final do exercício de até 2,2% do PIB (R$ 119,9 bilhões), por outro, ao longo do ano, o governo deixou de observar a meta em vigor, na medida em que passou a operacionalizar a política fiscal com base em meta constante de projeto de lei. Tal constatação é de ordem jurídica, não de ordem ideológica. Analisar esses fatos do ponto de vista objetivo, portanto, é o propósito deste Relatório.

Não se pretende dizer, contudo, que o governo deva gerar superávit primário invariavelmente, ou que não se possa optar legitimamente pelo déficit primário como instrumento de política econômica em momentos de crise. A questão a ser observada, na realidade, diz respeito ao fato de que a meta fiscal a ser utilizada, seja ela qual for, deve estar definida *em lei*. Trata-se de se observar, entre outros, o princípio basilar da legalidade, que rege a Administração Pública, e o princípio constitucional estrutural da separação dos poderes.

Oportuno lembrar que a LRF permite que sejam fixadas metas de déficit primário. Não há, portanto, óbice jurídico para a implementação de políticas fiscais anticíclicas, de objetivo expansionista. Nosso Código de Conduta Fiscal em momento algum impõe a obrigatoriedade de fixação de metas de "superávit primário", expressão esta que sequer consta do texto da lei[13]. O que a lei exige, tão somente, é que sejam estipuladas metas de resultado fiscal, as quais podem ser superavitárias ou deficitárias, a depender do cenário e dos objetivos de política econômica.

Carece de sentido, portanto, a alegação repetida no decorrer dos trabalhos desta Comissão de que o *impeachment* não era apenas da Presidente da República, mas também de John Maynard Keynes. Qualquer que seja o teórico econômico, a Constituição simplesmente não abre mão de um procedimento: a autorização legislativa.

Portanto, e já anotamos isto no Parecer de Admissibilidade, o presente processo não julga políticas fiscais anticíclicas – abraçada por matizes econômicas diversas.

[13] O único momento em que a LRF se utiliza da palavra "superávit" é para se referir a "superávit financeiro" (art. 19, § 1º, inciso VI, "b"), que nada tem a ver com superávit primário.

SF/16863.10785-97
Página: 58/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Considerando, entretanto, que esse assunto foi trazido pela defesa com maior ênfase neste momento, é importante trazer a discussão para o eixo que interessa a este processo e à sociedade: **políticas fiscais anticíclicas devem estar acompanhadas dos devidos amparos de sustentabilidade e ser aprovadas pelo Congresso Nacional**.

Pelo fato de que se trouxe à baila a figura do célebre economista John Maynard Keynes, nada melhor do que recorrer às considerações da doutrina econômica sobre o pensamento de política fiscal estabilizadora do economista inglês.

No entendimento dos economistas José Luis Oreiro e Luiz Carlos Bresser-Pereira, "Keynes era avesso ao uso indiscriminado de déficits fiscais para estimular a economia" (*Keynesianismo e o novo-desenvolvimentismo*, Valor Econômico, fev. 2010). Observam nesse sentido que, para Keynes, o déficit contracíclico, além de eventual, também deveria ser qualificado, de modo que os estímulos à economia não partissem da expansão de quaisquer gastos, e sim, idealmente, da ampliação de gastos com investimentos, programados em orçamento de capital. Importante destacar, quanto a esse quesito norteador, que a própria a Constituição de 1988, em seu art. 167, inciso III, optou por qualificar o desequilíbrio orçamentário material nos termos da chamada "regra de ouro", segundo a qual o montante das operações de crédito não pode ser superior ao somatório das despesas de capital.

José Luis Oreiro e Luiz Fernando de Paula, na qualidade de membros da Associação Keynesiana Brasileira, ressaltam que "a política fiscal anticíclica keynesiana não é a simples geração de déficits fiscais para estimular a economia", mas "principalmente uma política que reduza as chances de ocorrência de novas crises no futuro" (*Keynes, política fiscal e a economia brasileira*, Valor Econômico, mar. 2009). Até Keynes, portanto, na visão dos citados autores, teria preferência por uma agenda de prevenção de crises.

Quanto a essa última ponderação, deve-se ter em mente que a política fiscal anticíclica, idealmente, deve operar com suas duas variantes, em via de mão dupla. Significa dizer que não é só nos momentos de crise que se deve atuar de modo contracíclico, com a adoção de políticas expansionistas. Nos tempos de crescimento mais acelerado, também deve ser ativada a política contracionista, de modo a prevenir novas crises e abrir

SF/16863.10785-97
Página: 59/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

espaço fiscal para que eventuais crises futuras possam ser remediadas por déficits sustentáveis. É assim que se garante o equilíbrio intertemporal das contas públicas no longo prazo. Do contrário, se a política fiscal anticíclica for operada em via de mão única, sem os devidos amparos de sustentabilidade, pode assumir um caráter quixotesco, de efeito contraproducente.

Para que tal política seja virtuosa, deve-se observar, em primeiro lugar, se há ou não lastro fiscal para a expansão de gastos. Se a dívida pública, por exemplo, já for elevada, então novos déficits podem resultar no descontrole da trajetória de endividamento, com aumento da percepção do risco de insolvência do setor público. Nesse caso, o encurtamento de prazos de amortização e a elevação das taxas de juros, requeridos pelos credores para financiar o governo, poderiam exacerbar o problema da dívida.

Utilizada de modo indiscriminado, portanto, a política fiscal anticíclica pode acabar se resumindo a voluntarismo pseudo-keynesiano, cuja única consequência seria o agravamento do desequilíbrio que se tenta combater. As ideias legítimas de Keynes, em tal situação, cederiam lugar ao "keynesianismo vulgar" a que se referem os economistas José Luis Oreiro e Luiz Carlos Bresser-Pereira. Em que pese seus nobres objetivos, a atuação fiscal anticíclica, neste caso, desaguaria no uso insustentável de déficits fiscais e no descarrilamento das contas públicas.

Em momentos de desajustes como esses, é natural que se busque evitar novos déficits e que se passe a perseguir metas de superávit capazes de trazer as contas públicas aos trilhos do equilíbrio. É o que se pretendeu fazer, por exemplo, nos Estados Unidos da América, em 1985. Dada a conjuntura de déficits orçamentários persistentes, com risco de descontrole das contas públicas, o combate temporário ao déficit foi alçado ao topo das prioridades do Congresso americano. Nesse cenário, foi aprovado o *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985*, também conhecido como "*Gramm-Rudman-Hollings*", em referência a seus principais autores (Senadores Phil Gramm, Warran Rudman e Ernest Hollings). Essa lei estabelecia metas anuais de redução do déficit público, por um período de cinco anos, com vistas à recuperação do equilíbrio orçamentário até o ano fiscal de 1991. Em acréscimo, fixava procedimentos automáticos para a contenção de despesas ("*sequestration*"), a serem acionados caso essas metas não fossem alcançadas.

SF/16863.10785-97

Página: 60/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

No Brasil, no momento da apresentação do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal ao Congresso Nacional, em razão do cenário vigente à época, também se tinha em mira o combate conjuntural aos déficits e a busca da estabilização da dívida pública. As contas públicas estavam em desordem e o reequilíbrio fiscal era medida necessária para a preservação da estabilidade da nossa moeda. Nesse contexto, a redução mais imediata dos déficits se daria por intermédio de medidas de curto prazo, adotadas no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, lançado em 1998. À LRF caberia a missão mais estrutural de consolidar um novo regime de responsabilidade fiscal no País.

Conforme assinalado na Exposição de Motivos que acompanhou o referido projeto de lei (EM Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999):

> 2. Este Projeto integra o conjunto de medidas do **Programa de Estabilidade Fiscal – PEF**, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que **tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público** e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. [...]
>
> 5. Este Projeto de Lei [...], após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado pelos efeitos positivos do PEF [...].
>
> 10. Buscou-se [...] construir compromisso em favor de um **regime fiscal** capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como **bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira**". [grifamos]

A LRF em si não impôs a obrigatoriedade de geração de superávits fiscais. A eliminação mais urgente de déficits primários, à época da sua elaboração, era uma necessidade conjuntural, ratificada por decisão política consubstanciada no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal de 1998. Déficits fiscais tanto podem ser fatores de desequilíbrio como instrumentos importantes de estabilização econômica. A diferença entre o remédio e o veneno, como de costume, está na dosagem.

O que é relevante para o presente processo é a exigência constitucional de que a política fiscal estabilizadora seja implementada com amparo na lei e em critérios de sustentabilidade que se conformem com o objetivo primordial da LRF – lei de status constitucional, repetimos, voltado ao equilíbrio das contas públicas.

SF/16863.10785-97

Página: 61/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Quanto ao quesito da sustentabilidade fiscal, o caso concreto do PSI (item 2.2.1) desperta especial atenção, dada a magnitude dos custos envolvidos, superiores a R$ 300,0 bilhões. Os créditos concedidos ao setor rural no âmbito do Plano Safra, conforme demonstraremos, também geram custos da ordem de bilhões de reais à União, todo ano. Ainda assim, ao mesmo tempo em que as referidas equalizações não vinham sendo pagas pela União, o Plano Safra continuou a ser ofertado à sociedade em bases crescentes, tal como registrado no seguinte segmento da mensagem presidencial remetida ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 2016:

> O Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016 disponibilizou R$ 28,9 bilhões de crédito para financiar a produção da agricultura familiar. **Esse valor é 19,9% maior do que o disponibilizado na safra passada e 12 vezes e meia maior do que o executado na safra 2002/2003**. [grifamos]

Em uma situação paradoxal como essa, é inevitável que se levante a seguinte indagação: se o programa estava em pleno funcionamento, e em expansão, quem suportava o ônus financeiro dele decorrente, relativo à equalização de taxas de juros? Não há política pública grátis. Alguém sempre paga a conta.

Nos termos da acusação, os mencionados custos vinham sendo sistematicamente suportados, inclusive em 2015, pelo BB, que é instituição financeira controlada pela União. Tal fato, segundo os denunciantes, estaria em desacordo com a vedação gravada no art. 36 da LRF.

A análise objetiva dos argumentos da acusação e defesa, à luz do que dispõe o art. 36 da LRF, em nada se confunde com "criminalização da política fiscal". O mesmo raciocínio se aplica quanto à análise da conformidade dos decretos de abertura de créditos suplementares com a condicionante fiscal gravada no *caput* do art. 4º da LOA de 2015.

Em ambos os casos, trata-se tão-somente de apurar a existência de crimes de responsabilidade em razão do descumprimento de regras fiscais tuteladas constitucionalmente.

SF/16863.10785-97
Página: 62/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

2.2.2.2. Decretos de abertura de créditos suplementares

O presente tópico tratará da análise dos quatro decretos de abertura de créditos suplementares editados em 2015 e constantes desta denúncia. De acordo com a acusação, os referidos decretos teriam sido editados de modo incompatível com a obtenção da meta fiscal em vigor e, por essa razão, teriam infringido o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015 (Lei nº 13.115, de 2015). *In verbis*:

> **Art. 4º** Fica **autorizada a abertura** de créditos suplementares, [...] **desde que** as alterações promovidas na programação orçamentária sejam **compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário** estabelecida para o exercício de 2015 [...] [grifamos]

A tabela a seguir resume o rol dos decretos em exame nesta Comissão, cujas suplementações perfazem o montante total de **R$ 57,6 bilhões**.

DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO EM EXAME NESTA COMISSÃO

Decretos[1]	Código[2]	Valor das Suplementações (R$ 1)
Datado de 27/07/2015 (publicado em 28/07/2015)	14242	1.701.389.028
Datado de 27/07/2015 (publicado em 28/07/2015)	14244	29.922.832
Datado de 20/08/2015 (publicado em 21/08/2015)	14252	55.237.582.569
Datado de 20/08/2015 (publicado em 21/08/2015)	14250	600.268.845
TOTAL SUPLEMENTADO		**57.569.163.274**

1. Datados, e não numerados, por não possuirem caráter normativo.
2. Para facilitar sua identificação, recebem códigos gerenciais de cinco dígitos.

De acordo com a defesa, os citados decretos não teriam infringido o art. 4º, *caput*, da LOA 2015, porque a análise de **compatibilidade** com a obtenção da meta fiscal deveria considerar os efeitos dos "decretos de contingenciamento", instrumentos supostamente aptos a "**garantir o cumprimento da meta**" (DOC 24, p. 212).

Em resposta à acusação, com efeito, a defesa tece diversas considerações sobre a distinção entre gestão orçamentária e financeira (item 4.1.3) e sustenta, ato contínuo (item 4.1.4), que, para fins de atingimento da

SF/16863.10785-97
Página: 63/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

meta, a **compatibilidade** a que se refere o *caput* do supracitado art. 4º se dá quando a autorização do crédito, mediante decreto de suplementação, é complementada pela limitação da execução financeira por meio de decreto de contingenciamento. Convém reproduzirmos, no formato original, o texto adotado pela defesa (DOC 24, p. 214).

> O uso da expressão "compatibilidade", portanto, exige a evidente interpretação de que sua verificação se dá quando da adequação de dois regimes: do regime da autorização orçamentária (decretos de crédito suplementar, conceito inerente da Lei Orçamentária Anual) com o regime da execução financeira (meta e decreto de contingenciamento e movimentação financeira, conceitos inerentes da Lei de Responsabilidade Fiscal).
>
> A compatibilidade se dá quando a autorização do crédito (decreto de crédito suplementar) é complementada pela limitação da execução financeira (decreto de contingenciamento) para fins de atingimento da meta.
>
> Em outras palavras, a compatibilidade dos decretos de crédito suplementar com a meta fiscal se verifica com a análise das medidas de contingenciamento.

2.2.2.2.1. Análise do argumento da defesa

O argumento apresentado se revela inconsistente ao condicionar o exame do objeto da denúncia – que são os decretos de suplementação orçamentária – aos decretos de contingenciamento. Esses instrumentos, afinal, não se confundem. Têm campos de aplicação nitidamente distintos.

Decretos de contingenciamento em nada alteram as autorizações orçamentárias. Embora possam passar a falsa impressão de que representam instrumentos de "corte" orçamentário, na realidade não reduzem as dotações orçamentárias. Não têm o efeito inverso das suplementações orçamentárias e, portanto, não têm o condão de "neutralizá-las".

O que se convencionou chamar de contingenciamento, na realidade, diz respeito tão somente à "limitação de empenho e movimentação financeira" a que se refere o art. 9º da LRF. O efeito dos decretos de

SF/16863.10785-97
Página: 64/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

contingenciamento se restringe, desse modo, à temporária limitação[14] da possibilidade de execução das dotações **aprovadas pelo orçamento**.

Argumenta a defesa, contudo, que a simples abertura de créditos suplementares, por si só, não afetaria a obtenção da meta de resultado primário. Seria necessário executá-los com efetivo desembolso para que se pudesse falar em incompatibilidade com a meta fiscal. E essa execução seria controlada pelos decretos de contingenciamento.

Ocorre que a execução dos créditos suplementares também não constitui o escopo da denúncia. O que se questiona é o **ato de abertura dos créditos**, não a sua execução.

Retomamos, nesse sentido, o entendimento gravado em nosso Parecer de Admissibilidade de que a **compatibilidade** com a meta fiscal deve estar presente tanto no plano das autorizações orçamentárias quanto no da execução financeira. E se o objeto da denúncia se refere a créditos suplementares, que são instrumentos de retificação da lei orçamentária, então é neste campo específico que a análise de compatibilidade fiscal deve se realizar.

Não se discute que a verificação do "cumprimento" da meta de resultado primário se dê com a apuração dos resultados realizados, durante e após a execução financeira dos orçamentos. Trata-se, afinal, de uma fatalidade lógica: só se pode verificar o cumprimento de um determinado **resultado programado** no transcurso dos eventos realizados.

Disso não resulta, contudo, que a abertura de créditos suplementares esteja isenta de efeitos no plano das autorizações orçamentárias. Conforme clarificado pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, durante reunião desta Comissão realizada em 08/06/2016:

> **O SR. JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA** – [...] E não é só a execução financeira que tem que observar a meta. A própria peça orçamentária, quando é elaborada, por determinação da Constituição e da LRF, tem que ser compatível. [...] A própria autorização de gasto já tem que estar compatível. [grifamos]

[14] Os decretos de contingenciamento também impõem limites ao pagamento de "restos a pagar".

SF/16863.10785-97
Página: 65/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

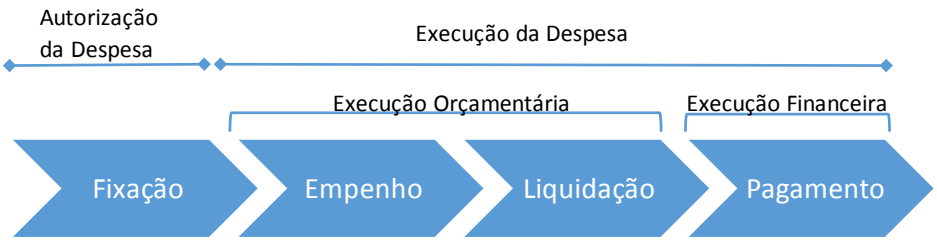
Antes que se fale em execução, portanto, a própria lei orçamentária deve salvaguardar a responsabilidade fiscal – de antemão – ao ser elaborada de modo compatível com as metas fiscais definidas em lei de diretrizes orçamentárias.

É uma questão de **pressuposto**: caso o orçamento público seja executado da forma como foi programado, sua execução deverá ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício.

Vale lembrar, nesse sentido, que **para que determinada despesa possa ser paga, em primeiro lugar ela deve ser autorizada pelo orçamento**. Depois disso, a despesa ainda deve ser empenhada e liquidada, nesta ordem[15]. Apenas depois de esgotados esses estágios preordenados é que surgem os desembolsos.

De modo ilustrativo, vejamos na figura adiante como esses estágios da despesa se comunicam, consideradas as prescrições legais e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 6ª edição.

Estágios da Despesa (Visão Sintética)



Fonte: Lei nº 4.320/1964, art. 112 da LDO 2015 e MCASP. Elaboração prórpia.

A execução financeira, como se vê, só se concretiza em virtude dos orçamentos aprovados, de tal sorte que, conquanto se distinga da gestão

[15] De forma simplificada, o empenho implica comprometimento e consumo de dotação orçamentária em decorrência de obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. Com a liquidação, ocorre a verificação do direito do credor, mediante comprovação da entrega de material ou da prestação de serviço. Por fim, uma vez liquidada a despesa, procede-se ao seu pagamento ou à sua inscrição em "restos a pagar".

SF/16863.10785-97
Página: 66/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

orçamentária, a gestão financeira a ela se integra com **relação de dependência**[16].

Muito embora o orçamento aprovado não seja de execução obrigatória, deve representar o que o Estado efetivamente pretende fazer. A teor do que prescreve o mandamento contido no art. 174 da Constituição, o planejamento é determinante para o setor público.

Tal como já afirmado em nosso Parecer de Admissibilidade da matéria, não se deve perder de vista que há dois planos de observância do resultado primário. Há o resultado primário programado no plano orçamentário, bem como o resultado primário realizado no plano financeiro.

Inafastável, portanto, a conclusão de que os créditos suplementares, por promoverem alterações no plano orçamentário, também devem sujeição à meta de resultado primário, nos termos do art. 4, *caput*, da LOA de 2015. É o que se depreende da aquilatada doutrina de Weder de Oliveira (*Meta fiscal não é intenção, é lei*, Valor Econômico, abr. 2016):

> A programação dos orçamentos deve, obrigatoriamente, ser compatível com a meta fiscal (LRF, art. 5º, I). Isso quer dizer que o resultado primário estabelecido na LDO estará refletido na lei orçamentária aprovada, o que não poderia ser diferente, **devendo ser preservado em todas as alterações promovidas no Orçamento** ao longo do ano mediante créditos adicionais, independentemente de serem abertos por lei ou por decreto. [grifamos]

Esta é a firme compreensão da matéria manifestada em nosso Parecer de Admissibilidade e que preservamos no presente Relatório. Raciocinar em sentido contrário, tal como sustenta a defesa, não apenas contraria o ordenamento jurídico nacional como também traz sérios riscos ao próprio instituto orçamentário e ao sistema constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes da República. Dada a relevância político-institucional desse aspecto, passo a tratá-lo no tópico particularizado adiante.

[16] Ressalvados os pagamentos de natureza extraorçamentária. Mesmo neste caso, contudo, ainda se preserva significativa relação com o plano orçamentário. O pagamento de "restos a pagar", embora seja classificado como extraorçamentário, se origina de empenhos emanados com fundamento em autorizações orçamentárias de exercícios anteriores.

SF/16863.10785-97
Página: 67/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2.2.2.2.2. Riscos institucionais do argumento da defesa

A prevalecer a abordagem preconizada pela defesa, nenhuma disposição no plano orçamentário comprometeria a obtenção da meta de resultado primário, uma vez que caberia exclusivamente aos "decretos de contingenciamento" – e não aos decretos de suplementação –a obtenção da meta de resultado primário. Pouco importaria o quanto se adicionasse de despesas primárias ao orçamento público. Restaria instaurado o império da "boca do caixa".

Para a defesa, reitero, a compatibilidade dos decretos de crédito suplementar com a meta fiscal "se verifica com a análise dos decretos de contingenciamento" (DOC 024, p. 214). Ora, se o que importasse para efeito de obtenção da meta fiscal fosse tão somente o contingenciamento, então o art. 4º, *caput*, da LOA 2015, **careceria de sentido lógico**. Tornar-se-ia letra morta. Bastaria que se respeitasse a disciplina existente no art. 9º da LRF, que trata justamente do contingenciamento de despesas. Tal interpretação ofenderia a regra mais básica de hermenêutica jurídica, com a retirada de utilidade de dispositivo contido em lei.

Em acréscimo, considero relevante descortinar um risco associado ao argumento da defesa, pouco perceptível à primeira vista. Recupero, de início, as palavras da ex-Secretária de Orçamento Federal, Sra. Esther Dweck, que assim se pronunciou perante esta Comissão em 23/06/2016:

> **SRª ESTHER DWECK** – Quando eu faço uma suplementação [...] eu amplio a dotação orçamentária, as autorizações. Então, supondo que eu tivesse, inicialmente, 100 de dotação orçamentária e fizesse um contingenciamento, limitasse que ele só poderia gastar 80, o meu contingenciamento seria de 20. Se eu suplementasse a dotação em 10, por exemplo, e, em vez de 100 passasse a ter 110, **automaticamente eu teria um contingenciamento aumentado em 30**, porque o limite continuaria em 80, e as dotações foram aumentadas para 110. Consequentemente, o contingenciamento é automático e segue justamente o aumento da suplementação. [grifamos]

Assim sendo, sem que se edite quaisquer decretos de "contingenciamento", ocorre aumento automático do valor contingenciado

SF/16863.10785-97

Página: 68/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

sempre que créditos suplementares promoverem ampliação líquida[17] de despesas autorizadas na LOA.

A consequência disso não necessariamente é virtuosa, razão pela qual devemos estar atentos ao que "não se vê" à primeira vista. Quando se amplia o total das dotações orçamentárias sem receitas globais correspondentes, **maior se torna a margem de incerteza do orçamento, pois menos a sociedade saberá sobre o que o governo efetivamente pretende executar do orçamento aprovado**.

Menor se torna, por consequência, o grau de clareza e transparência sobre as ações planejadas de governo. Quais despesas serão executadas? Em que medida? Quais políticas públicas deixariam de ser executadas em razão do contingenciamento? Indagações inquietantes como essas são tão mais relevantes quanto maior for a indisciplina no plano das autorizações orçamentárias.

Devemos estar atentos, portanto, aos riscos inerentes ao afrouxamento do planejamento orçamentário. Na própria peça escrita da defesa, assim se lê (DOC 24, p. 215):

> O fato de um órgão receber uma nova autorização orçamentária não significa que ele teve seu limite fiscal ampliado. Neste caso, o órgão apenas foi contemplado com uma **nova opção para gastar o seu limite fiscal**, que continua limitado pelo Decreto de Contingenciamento. [grifamos]

Também ganha realce, nesse contexto, o seguinte depoimento dado pelo ex-Ministro do Planejamento e da Fazenda, Nelson Barbosa, perante esta Comissão, em 17/06/2016:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] Por se tratar de um crédito suplementar que não tem impacto sobre a meta – seja a meta vigente, seja a meta proposta –, não foi considerada a meta de resultado primário; **foi considerado um crédito suplementar para dar mais liberdade para a alocação** de um valor já disponibilizado, lembrando que, naquela época, esse decreto foi editado após um aumento do contingenciamento. [grifamos]

[17] Se os créditos suplementares fossem abertos mediante cancelamento de outras despesas de mesma natureza fiscal, o efeito negativo não ocorreria.

SF/16863.10785-97
Página: 69/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Tal linha de raciocínio subverte por completo o significado histórico do orçamento público como peça de controle aprovada pelo Congresso Nacional. **O orçamento público jamais pode ser associado**, **ainda que por figura de retórica, a uma instância formal imune à restrição fiscal, que oferta ao gestor público um rol de opções de gasto**.

De acordo com a defesa, contudo, os decretos de contingenciamento teriam o condão de tornar o orçamento público "**apenas um indicativo e não mais o limite de gasto"** (DOC 024, p. 240).

Como se vê, não apenas o regime de estabilidade fiscal do País foi exposto a risco relevante, mas também o próprio instituto do orçamento público, historicamente tão caro à atividade parlamentar.

Qualquer iniciativa tendente a desvirtuar o instituto orçamentário não é algo pequeno. É fato gravíssimo! Trata-se de flagrante desprezo ao papel do controle legislativo e democrático da gestão do dinheiro público.

Tal como consignado pelo eminente Ministro Carlos Ayres Britto, "a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição" (STF, ADI 4048, decisão de 14/05/2008).

A ideia de orçamento público está não apenas intrinsecamente ligada à ideia de *democracia*, como também à de *república – res publica* – gestão da coisa pública, cuja gênese se fundamenta justamente no controle dos abusos do rei, no contexto do absolutismo estatal. O orçamento público não é somente um instrumento gerencial de planejamento do Poder Executivo; é antes um documento histórico de controle parlamentar, de imposição de limite de gastos aos governantes. É peça-chave do sistema de freios e contrapesos que acompanha a tripartição funcional-orgânica do Poder.

As autorizações de despesas, por princípio histórico, são os limites de gasto público por excelência, jamais *meros indicativos*. Como bem informa Ricardo Lobo Torres (*O Orçamento na Constituição*, Renovar, 1995, p. 36):

SF/16863.10785-97

Página: 70/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> Pertence, pois, à temática das relações entre ética e orçamento a questão das *escolhas trágicas*. **A lei orçamentária anual é o instrumento que sintetiza as políticas e opta entre as suas diversas possibilidades**. Depois que se esgotou a ideologia da inesgotabilidade dos recursos públicos, [...] e que se reascendeu a convicção de que a escassez deve ser considerada não só nos cálculos da economia nacional mas também nos do orçamento, transferiram-se para as alocações anuais de verbas as decisões básicas das políticas sociais. [grifamos]

O orçamento público, enfim, deve ser peça de ação, e não peça de ficção.

Do ponto de vista republicano, em resumo, é flagrantemente contrária ao interesse público a inaplicabilidade da restrição fiscal no plano das autorizações orçamentárias quando da abertura de créditos adicionais, tal como defende a denunciada.

Não deveria o orçamento público prometer mais do que pode entregar. Dada a escassez de recursos arrecadáveis e a necessidade de preservação do equilíbrio das contas públicas, espera-se que o orçamento seja elaborado, aprovado e modificado sempre de modo responsável, de tal sorte que as diversas pressões por gastos públicos se sujeitem às limitações e metas fiscais do Estado.

Se a restrição fiscal for relaxada após a aprovação da lei orçamentária, a ponto de não mais ser aplicada ao plano das autorizações, abre-se visível espaço para a irresponsabilidade fiscal, na medida em que **passaria a ser possível prometer mais do que o financeiramente disponível**, ainda que em cenário econômico recessivo.

Trasladar a responsabilidade última pela gestão orçamentária para decretos de contingenciamento, editados pelo Poder Executivo, é perder a noção histórica do que seja o orçamento público. Seria esvaziar a participação do Poder Legislativo em uma de suas mais nobres atribuições, que é o de autorizador das despesas públicas.

Registro, nesse sentido, considerações finais do Ministro Relator do TCU quando do exame das contas presidenciais de 2014:

SF/16863.10785-97

Página: 71/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **Revelou-se o desprestígio que o Poder Executivo devotou ao Congresso Nacional**, não somente ao adotar medidas ao arrepio da vigente Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também ao promover, por exemplo, a abertura de créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, desmerecendo o papel preponderante que exerce o Poder Legislativo no harmônico concerto entre os Poderes da República, princípio fundamental da Nação, e descumprindo mandamento expresso da atual Constituição da República[18].

As despesas autorizadas no orçamento, ademais, não se prestam apenas ao controle parlamentar. Também servem ao controle popular, como mecanismo de *accountability* democrática. Não faria qualquer sentido considerar que o orçamento informaria à sociedade quais são os "leques de opções indicativas" disponíveis para os gestores públicos. O que o orçamento público deve informar é quais serão as entregas programadas em benefício da sociedade, dadas as limitações financeiras do Estado, à luz do debate parlamentar.

Claro está, em resumo, que a tese da defesa, fundamentada no regime da "boca do caixa", em que muito se autoriza e se executa o que se quer, não se harmoniza com nosso ordenamento jurídico e com o sistema orçamentário republicano.

Tal como demonstrado em sede de admissibilidade da matéria, os decretos de suplementação em exame nesta Comissão, por si só, pela sua própria constituição, provocaram efeitos no plano orçamentário, e isso deve ser levado a sério **independentemente dos decretos de contingenciamento**. Esses instrumentos, embora também sejam relevantes para a obtenção da meta de resultado primário, não devem ser desvirtuados a ponto de se instaurar um *laissez-faire* ou "vale-tudo" orçamentário.

Retomemos, então, a análise quantificada dos efeitos fiscais dos quatro decretos de suplementação a fim de saber se foram ou não compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, tal como exigido pelo art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

[18] Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2015, p. 896.

SF/16863.10785-97
Página: 72/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2.2.2.2.3. Impacto dos créditos suplementares sobre o resultado primário

Conforme exposto, os créditos suplementares, em si mesmos, e não apenas a sua execução, devem ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário.

Sendo assim, a depender da sua constituição, os créditos suplementares podem afetar negativamente a obtenção da meta de resultado primário.

É o que ocorre, por exemplo, quando se abre um crédito suplementar em favor de despesas primárias à conta de superávit financeiro. Nessa situação, promove-se **aumento de despesas primárias sem que haja, em contrapartida, acréscimo de receitas primárias ou redução de outras despesas de mesma natureza**.

Dos quatro decretos em análise, o mais atentatório à obtenção do resultado primário foi o Decreto de 27/7/2015 (Código 14242), de R$ 1,7 bilhão, que se utilizou de **R$ 666,2 milhões** de superávit financeiro (receita não primária) para suplementar despesas primárias. Neste caso, não há dúvidas, afetou-se negativamente o resultado primário contido na LOA.

Ao mesmo tempo, esse impacto negativo, em cenário de evidente insuficiência de receitas primárias, relevou-se incompatível com a obtenção da meta de resultado primário. Tanto é que, no encerramento do primeiro semestre de 2015, o resultado primário da União havia sido deficitário em R$ 2,8 bilhões, **valor este bastante descompassado em face da meta de superávit para o ano**, no montante de R$ 55,3 bilhões.

Em adição, vale registrar que o próprio Poder Executivo, ao final do primeiro semestre, registrou em documento oficial de publicação obrigatória, que previa arrecadar, em 2015, cerca de **R$ 110,0 bilhões**[19] **a menos** do que inicialmente estimado na lei orçamentária anual para receitas primárias. Diante disso, seria razoável ampliar o volume de despesa primária autorizada? Certamente não.

[19] Esse valor corresponde à diferença entre R$ 1.223,4 bilhões (estimativa de receitas primárias líquida de transferência obrigatórias na LOA) e R$ 1.111,6 bilhões (reestimativa do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre de 2015).

SF/16863.10785-97
Página: 73/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Feitas essas considerações, destaco que nosso Parecer de Admissibilidade já havia apurado, mediante cálculos preliminares, todos os efeitos sobre o resultado primário contido na LOA 2015 provocados pelos quatro decretos em exame nesta Comissão. O recálculo desses efeitos preserva inalterados os resultados anteriormente identificados.

A única diferença desta vez é que, em homenagem ao contraditório e à ampla defesa, também foram apurados os impactos desses créditos na hipótese de se considerar os efeitos dos excessos de arrecadação oriundos de doações e convênios. Isso porque, de acordo com a defesa, essas receitas não são estritamente da União, só se incluem no orçamento por força de acordo de vontade com terceiros e portanto não se sujeitam ao contingenciamento (DOC 24, p. 234 e DOC 171, p. 174 e p. 204-208). Os resultados atualizados, com a indicação dos efeitos dos excessos de arrecadação de doações e convênios, constam da tabela a seguir, com os devidos detalhamentos das naturezas das suplementações realizadas, bem como das origens dos recursos utilizados, que importam para efeito de apuração do impacto dos decretos contestados sobre o resultado primário contido na LOA 2015.

SF/16863.10785-97

Página: 74/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO CONSTANTES DA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE (R$1)

Data	Órgãos Beneficiados	Natureza da Suplementação				Origem de Recursos						Impacto (0): considera todo excesso de arrecadação	Impacto (1): desconsidera todo excesso de arrecadação	Impacto (2): considera excesso de doações e convênios
		Despesas Financeiras	Despesas Primárias Obrigatórias	Despesas Primárias Discricionárias	Total	Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação (Prim.)	Excesso de Arrecadação (Financ.)	Cancelamento Despesas Primárias	Cancelamento Despesas Financeiras	Total			
27/7/15 (DOU 28/7/15) Código **14242**	Educação, Previdência, MTE, Cultura	3.359.418		1.698.029.610	1.701.389.028	666.186.440	587.076.355	7.037.311	441.088.922		1.701.389.028	**-669.864.333**	**-1.256.940.688**	**-682.773.810**
27/7/15 (DOU 28/7/15) Código **14244**	Transportes, Meio Ambiente, Integração, Cidades	120.000		29.802.832	29.922.832		365.726		29.437.106	120.000	29.922.832	**0**	**-365.726**	**0**
20/8/15 (DOU 21/8/15) Código **14252**	Agricultura, Fazenda, Cidades, EFU	55.200.582.569		37.000.000	55.237.582.569	1.370.419			37.000.000	55.199.212.150	55.237.582.569	**0**	**0**	**0**
20/8/15 (DOU 21/8/15) Código **14250**	Presidência, MCT, Justiça, Defesa, SAE, SDH, Políticas para as Mulheres, CGU, Poder Judiciário			600.268.845	600.268.845	231.412.685	242.173.117	20.000.000	106.683.043		600.268.845	**-251.412.685**	**-493.585.802**	**-335.819.312**
TOTAL		**55.204.061.987**	**0**	**2.365.101.287**	**57.569.163.274**	**898.969.544**	**829.615.198**	**27.037.311**	**614.209.071**	**55.199.332.150**	**57.569.163.274**	**-921.277.018**	**-1.750.892.216**	**-1.018.593.122**

Fonte: Diário Oficial da União. Cálculos da Consutoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) do Senado Federal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012ACBB
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

SF/16863.10785-97

Tal como concluído em nosso Parecer de Admissibilidade, apenas o Decreto de R$ 55,2 bilhões, de 20/8/2015 (Código 14252), não afeta a obtenção do resultado primário. Todos os demais têm efeito negativo quanto à obtenção do referido resultado.

Cabe agora, tão somente, tecermos nossas considerações adicionais em face dos refinamentos aplicados nesta etapa processual ao excesso de arrecadação. Nesse sentido, recordo que havíamos apresentado duas abordagens em juízo de admissibilidade da matéria: ou considerávamos nos nossos cálculos todo o excesso de arrecadação de receitas primárias, ou o excluíamos em sua integralidade, tendo em vista, neste último caso, que **não havia qualquer excesso global** de arrecadação em 2015.

Não se deve admitir que o excesso de arrecadação estimado em fontes específicas possa servir de fundamento para a abertura de créditos adicionais incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, quando se sabe que não há excessos de arrecadação do orçamento considerado como um todo.

Ocorre que não é esse o entendimento da denunciada, a exemplo do que manifestou seu advogado José Eduardo Cardozo durante a 8ª reunião, ocorrida em 5/5/2016:

> **O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO** - [...] Nobre Senador, é noção cediça, pisada, repisada que, quando se fala de crédito suplementar, **nós não falamos do excesso de arrecadação como um todo**, mas da arrecadação no órgão. Com a devida vênia, ninguém examina a arrecadação como um todo. Isso não existe na história brasileira. [grifamos]

Esse entendimento da defesa não se mostra consentâneo com a responsabilidade fiscal, que deve considerar o agregado de receitas e despesas de cada ente da Federação, e não apenas situações particulares de determinadas unidades orçamentárias.

A meta de resultado fiscal, afinal, não é desdobrada por Poder, órgão ou entidade. **A meta fiscal é da União como um todo**, de modo que

Página: 76/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

todos os seus integrantes devem dar sua parcela de contribuição para a obtenção do resultado fiscal, tal como tem sido a praxe federal[20].

Ao tratar dos recursos para a abertura de créditos adicionais, James Giacomoni afirma categoricamente que "em primeiro lugar, só há a ocorrência de excesso de arrecadação quanto se considera a receita orçamentária total, pois a arrecadação a maior de uma fonte pode ser compensada com a arrecadação a menor de outra fonte" (*Orçamento público*, Atlas, 2012, p. 315).

Na ausência de espaço fiscal, torna-se inviável a ampliação de despesa primária sob alegação de existência de "excesso de arrecadação".

Por essa razão, entendemos que deva ser afastada a primeira abordagem do nosso cálculo de impacto fiscal, que considera todo o excesso de arrecadação de receitas primárias, indistintamente, como fonte apta para abertura de créditos suplementares no caso concreto de 2015.

Assim sendo, três dos quatro decretos se revelaram incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário no exercício de 2015, com incompatibilidade total negativa no valor de R$ 1,7 bilhão.

Resta apurar, contudo, o que ocorreria caso fossem considerados os efeitos do excesso de arrecadação relativo a convênios e doações, haja vista que, do ponto de vista da defesa, tais fontes operam com lógica própria. Por amor ao debate, identificamos no argumento da defesa o entendimento de que, neste caso, por ingressarem nos cofres públicos por ato de vontade de terceiros, e não participarem, em essência, do esforço de geração de resultados primários, tais fontes, em tese, poderiam ser consideradas como aptas à abertura de créditos adicionais, ainda que sob cenário de queda de arrecadação global.

Mesmo nessa situação, dois dos quatro decretos se mostraram incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário no exercício de 2015, com incompatibilidade total negativa no valor de R$ 1,0 bilhão. Em

[20] No PLOA 2015, por exemplo, haviam sido reservados R$ 838,9 milhões de receitas próprias primárias do Inmetro como parte do esforço geral da União destinado ao alcance da meta de resultado primário do exercício. Esse valor foi alocado na Reserva de Contingência pertencente a essa unidade orçamentária.

SF/16863.10785-97
Página: 77/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

resumo, também sob tal abordagem restaria demonstrada transgressão ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Além disso, devo notar que os resultados obtidos a partir dessa última abordagem devem ser lidos com cautela, já que, por força do art. 52, § 1º, inciso II, da LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), as despesas primárias discricionárias custeadas com recursos de doações e convênios não se sujeitam aos decretos de contingenciamento, de modo que há o risco de serem empenhadas em descompasso com o efetivo ingresso de recursos nos cofres públicos, até mesmo porque pode ocorrer de essas receitas previstas nem sequer serem realizadas[21].

De todo modo, apresento adiante quais seriam os efeitos dos decretos de suplementação sob as duas abordagens. A primeira desconsidera todo o excesso de arrecadação, enquanto a segunda considera parte desse excesso, qual seja, a relativa aos excessos de arrecadação de convênios e doações.

IMPACTO DOS DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO SOBRE O RESULTADO PRIMÁRIO CONTIDO NA LOA 2015

Decretos	Código	Valor das Suplementações	Impacto (1): desconsidera todo excesso de arrecadação	Impacto (2): considera excesso de doações e convênios
Datado de 27/07/2015	14242	1.701.389.028	-1.256.940.688	-682.773.810
Datado de 27/07/2015	14244	29.922.832	-365.726	0
Datado de 20/08/2015	14252	55.237.582.569	0	0
Datado de 20/08/2015	14250	600.268.845	-493.585.802	-335.819.312
TOTAL		**57.569.163.274**	**-1.750.892.216**	**-1.018.593.122**

Em face desses dois resultados, registro que **a conclusão a que chegou a Junta Pericial consultada neste processo coincide com nossa abordagem mais restritiva**, tal como consignado no seguinte excerto do laudo apresentado (DOC 144, p. 212):

> 2. Nesse cenário, **dos quatro Decretos** não numerados ora em análise, que abriram crédito suplementar, **três deles promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época da edição**

[21] Dados obtidos pelo sistema SIGA Brasil indicam que, no globo, houve em 2015 uma pequena frustração de receitas oriundas de doações e convênios (Fontes 181, 281 e 286, utilizadas na abertura dos decretos questionados na denúncia), no valor de R$ 18,7 milhões (R$ 819,4 milhões – R$ 800,7 milhões).

Página: 78/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **dos Decretos**. São eles: os Decretos de 27 de julho de 2015, nos valores de R$ 1.701.389.028,00 e R$ 29.922.832,00; e o Decreto de 20 de agosto de 2015, no valor de R$ 600.268.845,00. [grifamos]

Ao mesmo tempo, o valor total do impacto identificado pela referida Junta também coincide com apontado na penúltima coluna da nossa tabela, tal como consignado neste fragmento do laudo pericial (DOC 144, p. 27):

> Dessa maneira, considerando a edição dos quatro Decretos ora analisados, o efeito negativo sobre o resultado primário esperado foi negativo em **R$ 1,75 bilhão**. [grifamos]

Isso basta para concluirmos pela ilegalidade dos decretos inquinados, vez que editados com patente infração a dispositivo da lei orçamentária, qual seja, o art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Ainda assim, em estrita observância ao contraditório e à ampla defesa, reputo oportuno avaliarmos o que ocorreria com a aplicação da interpretação dada pela defesa. Reclamou esta, afinal, que o Relatório de Admissibilidade aprovado por esta Comissão teria "afastado a discussão do contingenciamento" da análise (DOC 24, p. 207).

Consideremos, portanto, o que teria ocorrido em 2015 à luz da interpretação pugnada pela defesa.

2.2.2.2.4. Conformação dos decretos de suplementação à interpretação da defesa

Para sabermos se os decretos de suplementação orçamentária constantes da denúncia foram editados em consonância com a interpretação dada pela defesa – a qual, já vimos, não merece prosperar – busquemos responder a esta pergunta: quando da edição dos decretos de abertura de créditos suplementares, os decretos de contingenciamento vinham sendo editados em consonância com a obtenção da meta de resultado primário de 2015?

Já tratamos do cenário fiscal subjacente à publicação dos decretos de suplementação quando discorremos sobre o excesso de arrecadação (que em verdade inexistiu em 2015). Era evidente, à época de edição dos quatro

SF/16863.10785-97
Página: 79/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

decretos, que os resultados primários obtidos caminhavam na contramão do cumprimento da meta anual de R$ 55,3 bilhões e que a expectativa do próprio Poder Executivo sobre a arrecadação do exercício era significativamente inferior ao estimado na lei orçamentária anual, com frustração prevista para receitas primárias da ordem de R$ 110,0 bilhões.

Tanto é que, em 22 de julho de 2015, a Presidente da República havia encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 269/2015, o Projeto de Lei nº 5 de 2015 (PLN nº 5/2015), com vistas à redução da meta de superávit primário de R$ 55,3 bilhões (1,0% do PIB) para R$ 5,8 bilhões (0,1% do PIB).

Esse expressivo decréscimo no valor da meta foi justificado pela Exposição de Motivos Interministerial nº 00105/201-MP, a qual salientou, entre outros aspectos, que:

> **3. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias, tornando necessário garantir espaço fiscal adicional para a realização das despesas** obrigatórias e preservar investimentos prioritários. De outra parte, não obstante o contingenciamento de despesas já realizado, houve significativo crescimento das despesas obrigatórias projetadas.
>
> [...]
>
> 4. Desse modo, considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, **o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário** para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária. [grifamos]

Nesse contexto, a conduta fiscalmente responsável – e em tributo ao princípio constitucional da separação dos poderes – seria a de suspender a ampliação de despesas até que a nova meta fosse aprovada pelo Congresso Nacional. Não se mostrava prudente (além de ser ilegal) o Poder Executivo aumentar as autorizações para a realização de despesas sem manifestação prévia do Poder Legislativo.

A meta de resultado primário não vinha sendo cumprida, de modo que o uso do suposto instrumento "**apto a garantir o cumprimento da meta**" (DOC 24, p. 212), qual seja, o decreto de contingenciamento, em verdade se mostrava ineficaz.

SF/16863.10785-97

Página: 80/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Na raiz dessa ineficácia está um ponto fartamente investigado ao longo dos trabalhos desta Comissão, relativo à meta adotada pelo Poder Executivo para efeito de gestão fiscal e orçamentária. Em diversos momentos, com efeito, buscamos resposta à seguinte indagação: qual foi a meta de resultado primário utilizada pelo Poder Executivo para editar os decretos de suplementação e de contingenciamento – a meta em vigor ou a meta constante de projeto de lei? Quanto às provas testemunhais de que a análise de compatibilidade fiscal dos decretos de suplementação também tinha por base proposta de meta constante do PLN 5/2015, oportuno citar os seguintes exemplos:

> **O SR. FELIPE DARUICH NETO** – [...] Olha, nós sempre trabalhamos com relação à expectativa, na edição de um decreto ou de um crédito suplementar, com a possibilidade da meta, a meta prospectiva, a meta futura...[...]. (17ª reunião, 16/6/2016)

> **A SRª ESTHER DWECK –** [...] em relação à pergunta quatro, "qual meta de resultado foi levada em consideração na ocasião", imagino que, para a abertura dos créditos suplementares, se a meta é vigente naquela proposta... Novamente, **não é levada em consideração a meta**. [grifamos], (22ª reunião, 23/6/2016)

As provas documentais são fartas ao apontar que a análise de compatibilidade fiscal dos decretos de suplementação questionados na denúncia, ancorada nos decretos de contingenciamento, foi estruturalmente fundamentada em proposta de meta constante do PLN 5/2015. Isso passou a ser "oficial" desde o mesmo dia em que o referido projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional, ou seja, desde 22/07/2015.

Desse exato dia em diante, o governo torna público o fato de que passou a operacionalizar a política fiscal não mais com observância da meta fiscal constante de lei, e sim com base em proposta de meta constante de projeto de lei. Isso porque, em 22/07/2015, no mesmo dia em que o PLN 5/2015 foi enviado ao Congresso Nacional, também foi divulgado pelo Poder Executivo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015. O propósito desse Relatório, de periodicidade bimestral, é justamente o de demonstrar, ao encontro do disposto no art. 9º da LRF, se há ou não, e em que medida, a necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira, ou seja, de contingenciamento.

SF/16863.10785-97

Página: 81/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

No referido Relatório, a necessidade de contingenciamento foi apurada não com vistas ao atingimento da meta de R$ 55,3 bilhões constante da LDO. Foi expressamente admitido, ao contrário, que a necessidade de contingenciamento fora calculada com vistas à obtenção da **proposta de meta** de R$ 5,8 bilhões, constante de projeto de alteração da LDO enviado no mesmo dia ao Poder Legislativo.

Seguem excertos do mencionado Relatório:

> 4. Importa ressaltar que **as estimativas constantes deste Relatório já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional**, [...] no sentido de reduzir a meta de resultado primário do setor público consolidado não-financeiro.
>
> [...]
>
> 17. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que altera a LDO-2015 no sentido de reduzir a meta de resultado primário. **O presente relatório de avaliação bimestral já considera o projeto de lei em questão**. [grifamos]

O resultado disso foi que a estimativa da necessidade de contingenciamento acabou sendo muito inferior ao que seria necessário para o alcance da meta de resultado primário em vigor. Com base no PLN 5/2015, estimou-se necessidade de contingenciamento de R$ 8,6 bilhões. Fosse considerada a meta em vigor, a necessidade estimada de contingenciamento seria de R$ 58,0 bilhões[22].

"Estimar" a necessidade de contingenciamento com base em proposta de meta constante de projeto de lei, por si só, já é fato grave o suficiente. Mais grave ainda, porém, é efetivamente "promover" o contingenciamento a partir dessa sistemática. E foi o que de fato ocorreu após 22/07/2015, quando o governo passou a adotar como parâmetro a proposta de meta constante do PLN 05/2015.

A gravidade desses fatos decorre da supressão do papel do Congresso Nacional na definição das metas fiscais da União. Não pode o Poder Executivo, estipular unilateralmente a meta fiscal que lhe convém. Meta fiscal é definida em lei e sua alteração por simples decreto presidencial não

[22] Vale esclarecer que o próprio relatório do 3º bimestre explicita ter desconsiderado a parcela de R$ 49,4 bilhões em decorrência da redução de meta prevista pelo PLN nº 5/2015.

Página: 82/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

encontra amparo no ordenamento jurídico. Gestão fiscal amparada em projeto de lei, portanto, constitui afronta à legalidade.

Como prova cabal da conduta ilegal do Poder Executivo, citamos o Decreto nº 8.496, de 30/7/2015, que alterou a "programação orçamentária e financeira"[23] então vigente, a qual visava ao atingimento da meta de superávit primário de R$ 55,3 bilhões.

O Decreto nº 8.496, de 30/07/2015, com efeito, redefiniu a programação orçamentária e financeira[24] da União de modo a buscar não mais o cumprimento da meta vigente de R$ 55,3 bilhões estipulada pela LDO 2015. Visou, ao contrário, o alcance da proposta de meta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, de R$ 5,8 bilhões.

Tal fato, ademais, restou consignado pelo Próprio Poder Executivo quando da divulgação do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015, datado de setembro do mesmo ano:

> 1. O presente documento foi preparado com vistas ao cumprimento do § 4º do art. 9º da [...] Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que o Poder Executivo demonstrará e avaliará o **cumprimento das metas fiscais quadrimestrais**, em audiência pública, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. [grifamos]

Em face desse relatório, importa recuperar que, à luz da meta anual de superávit de R$ 55,3 bilhões, o Poder Executivo havia fixado, inicialmente, meta de geração de superávit primário de R$ 21,2 bilhões até agosto[25]. Nesse mesmo período, porém, o resultado primário acumulado foi "deficitário" em R$ 15,2 bilhões. A diferença entre o previsto e o realizado, portanto, foi de expressivos R$ 36,4 bilhões. Um desvio de tal magnitude

[23] Os chamados decretos de "programação orçamentária e financeira", editados pelo Poder Executivo federal, ao mesmo tempo cuidam dos arts. 8º e 9º da LRF. Invariavelmente materializam a programação financeira (art. 8º) e, sempre que necessário, promovem o contingenciamento, isto é, a "limitação de empenho e movimentação financeira" (art. 9º).

[24] Reduziu o limite de empenho das despesas discricionárias de R$ 120,2 bilhões para R$ 111,7 bilhões. A diferença corresponde ao contingenciamento de R$ 8,6 bilhões, ao encontro do valor estimado pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, com base no PLN 5/2015.

[25] Vale registrar que não havia sido fixada meta até abril, anteriormente, em razão do atraso na aprovação da LOA, que só foi promulgada em 20 de abril de 2015

SF/16863.10785-97
Página: 83/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

demonstra o quão ineficaz e inoperante estava sendo o contingenciamento adotado pelo Poder Executivo com vistas à obtenção da meta fiscal em vigor.

Ainda em relação ao Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015, destaco a importância das informações adiante para o esclarecimento dos fatos em apuração:

> 3. Importa ressaltar que **a avaliação de cumprimento da meta quadrimestral constante deste Relatório já considera os efeitos do PLN 5/2015-CN** com proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.
>
> [...]
>
> 35. Cabe destacar que a avaliação do 3º bimestre refletiu as alterações propostas pelo PLN 5/2015, **inclusive no que concerne à redução de R$ 49,4 bilhões da meta de resultado primário** do Governo Federal de 2015.
>
> 36. Diante da combinação dos fatores citados, e com o objetivo de reforçar o ajuste fiscal reduziu-se em R$ 8,6 bilhões os limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos constantes no Decreto nº 8.456/2015. **Essa revisão ensejou a publicação, no âmbito do Poder Executivo, do Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015**.
>
> 37. Em relação às metas quadrimestrais, cumpre ressaltar que **o Decreto [nº 8.496] alterou as metas do 2º Quadrimestre e a anual, em conformidade com o PLN 5/2015** apresentado em 22 de julho de 2015. As metas para o Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social foram revistas para déficit de R$ 17,0 bilhões até o 2º Quadrimestre e superávit de R$ 5,8 bilhões em 2015. [grifamos]

Trata-se de documento oficial, de domínio público, e que por dois grandes motivos evidencia a gravidade dos fatos sob apuração. Um, consta do relatório a afirmação de que uma "meta fiscal" foi cumprida quando em verdade se adotava como parâmetro uma mera "proposta de meta", constante de projeto de lei não apreciado pelo Congresso Nacional. Dois, a informação nele contida de que um ato infralegal, qual seja, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, alterou não só a meta de resultado primário do 2º quadrimestre, como também a própria meta anual, que só pode ser definida em lei!

São dois os bens jurídicos frontalmente lesados: o equilíbrio das contas públicas e a competência legislativa do Congresso Nacional.

SF/16863.10785-97

Página: 84/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Exorbitou-se o poder regulamentar conferido ao decreto para a fiel execução das leis, em flagrante ofensa ao art. 84, IV, da CF. Um documento oficial, de autoria do Poder Executivo, afirma explicitamente que um decreto presidencial alterou a meta fiscal definida em lei, sem qualquer participação deste Poder Legislativo!

Ao enviar o PLN nº 5/2015 ao Congresso Nacional, **o Poder Executivo passou a operacionalizar a política fiscal com manifesta unilateralidade, chegando ao ponto de editar decretos que, no seu entender, teriam o condão de alterar a metas definidas em lei**, tanto para efeito de contingenciamento como para efeito de demonstração de cumprimento da meta fiscal do 2º quadrimestre de 2015 perante o Parlamento.

São três os documentos importantes que revelam a afronta ao sistema constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes Executivo e Legislativo: (i) o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015; (ii) o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015; e (iii) o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015.

Esse último, datado de setembro de 2015, serve de narrativa a tudo o que foi feito em matéria de política fiscal, ao arrepio da lei, à época de edição dos decretos de abertura de créditos suplementares. O Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015 nos presta um depoimento que, por si só, descortina a inoperância do contingenciamento efetuado em 2015 e, assim, a consequente ilegalidade, segundo a exegese da própria defesa, dos decretos de suplementação por ele amparados.

Em face do exposto, não existe alternativa senão concluir que os decretos de suplementação objetos da denúncia foram editados em desacordo com a interpretação dada pela própria defesa ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Disso resulta que não apenas o referido dispositivo da lei orçamentária foi infringido patentemente, como foi **infringido "de qualquer modo"**, ou seja, tanto pela interpretação combatida pela defesa quanto pela por ela adotada.

SF/16863.10785-97

Página: 85/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Por essa razão, restou comprovada a edição ilegal de decretos de créditos suplementares pela Presidente da República, em afronta ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Feita essa exposição de ordem mais geral, passamos agora, por fim, à análise individualizada do rol de argumentos sintetizados pela defesa.

2.2.2.2.5. Síntese dos argumentos da defesa sobre os decretos de abertura de crédito suplementar

Após apresentar sua argumentação geral, a defesa organiza uma síntese dos seus argumentos na forma dos seguintes itens:

a) "A abertura dos créditos suplementares por meio de decreto possui expressa previsão legal e constitucional não havendo que se falar em qualquer irregularidade nesse tema"

Que há fundamento constitucional e legal para a abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, isso já havia sido claramente demonstrado no item 2.6.1.1. ("Créditos Adicionais e Legislação de Regência") do Parecer de Admissibilidade. Ocorre que não é disso que a denunciada é acusada.

Assim sendo, cumpre apenas reiterar o que já havia sido expressamente salientado no citado Parecer:

> Não é a edição de decreto presidencial em si, portanto, que caracteriza a suposta irregularidade. Tal recurso, como visto, tem fundamento constitucional. O que se alega, na realidade, é que tais decretos teriam sido editados em desacordo com a condicionante fiscal, adiante realçada, contida no *caput* do dispositivo da LOA.

O que está em exame não é a edição de decretos por si só, mas sim a sua conformidade com a obtenção da meta de resultado primário, a teor do que requer o art. 4º, *caput*, da LOA 2015. E essa conformidade inexiste, razão pela qual ficou comprovada a edição ilegal de decretos de suplementação pela Presidente da República.

SF/16863.10785-97

Página: 86/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

b) "Além disso, essa suplementação, frente ao maior contingenciamento da história, não afeta o atingimento da meta, já que não significa gasto de nenhum centavo"

Esse enunciado da defesa, vale o registro, foi reiterado pelo advogado da denunciada em reunião desta Comissão ocorrida em 16/06/2016, tal como reproduzido adiante:

> **O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO** – [...] O pensamento que fundou a prática desses decretos era o pensamento de que meta fiscal não é algo formal, é substantivo, é financeiro. Portanto, um **mero remanejamento orçamentário que não implicasse maiores gastos** gera compatibilidade". [grifamos]

Ocorre que não se discute nesse processo a execução financeira dos decretos de suplementação. O que está em exame é a compatibilidade desses decretos com a obtenção da meta de resultado primário, conforme determina o art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

De qualquer modo, o argumento da defesa não se sustenta porque as suplementações efetuadas não se limitaram a "meros remanejamentos". Promoveram, ao contrário, aumento de despesas autorizadas (gastos autorizados) na LOA 2015 em termos líquidos, isto é, já considerados os efeitos da anulação de outras dotações.

Vejamos em que medida os quatro decretos de suplementação em exame neste processo ampliaram despesas autorizadas na LOA 2015. Em termos líquidos, a suplementação foi de R$ 1,8 bilhão, tal como demonstrado na tabela adiante:

SF/16863.10785-97

Página: 87/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO EM EXAME NESTA COMISSÃO (R$ 1)

Data	Código	Total (Suplementação Bruta)	Anulação de Dotações	Suplementação Líquida
27/07/2015 (publicado em 28/07/2015)	14242	1.701.389.028	441.088.922	1.260.300.106
27/07/2015 (publicado em 28/07/2015)	14244	29.922.832	29.557.106	365.726
20/08/2015 (publicado em 21/08/2015)	14252	55.237.582.569	55.236.212.150	1.370.419
20/08/2015 (publicado em 21/08/2015)	14250	600.268.845	106.683.043	493.585.802
TOTAL		**57.569.163.274**	**55.813.541.221**	**1.755.622.053**

Fonte:Diário Oficial da União. Elaboração própria

A conduta em exame neste processo, vale reiterar, diz respeito ao ato de abertura de crédito suplementar, e não aos atos subsequentes que promovem sua execução. Deslocar a discussão para o plano da execução orçamentária, na realidade, equivale a afastar o foco de análise daquilo que realmente importa.

Por fim, no que diz respeito ao volume de contingenciamento realizado em 2015, a defesa trata desse tema de forma mais específica em outro item da sua síntese de argumentos, razão pela qual o abordaremos no item "m" mais à frente.

c) "A abertura de créditos suplementares para despesas discricionárias sequer expôs a risco o cumprimento da meta, porque tais despesas estão condicionadas à disponibilidade de recursos para se concretizar"

De imediato, destaco que a defesa insiste no sentido de que deve ser avaliada a execução dos decretos de suplementação, à luz dos contingenciamentos, para efeito de avaliação da sua compatibilidade com a obtenção de meta de resultado primário. No entanto, já demonstramos a impropriedade dessa linha de argumentação, a qual não apenas tornaria desprovido de sentido lógico o art. 4º da LOA 2015, como também afastaria o papel do Poder Legislativo de autorizador das despesas públicas.

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 88/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Além disso, o fato de os decretos terem suplementado despesas discricionárias em nada afeta o cálculo de seu impacto na obtenção da meta de resultado primário.

Ademais, deve-se observar que, no tocante à execução de despesas primárias discricionárias, nem todas elas se sujeitam a contingenciamentos, fato este que enfraquece ainda mais o argumento da defesa. Vejamos como isso ocorre.

Nos termos art. 52, § 1º, inciso II, da LDO 2015, a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) de que trata o art. 9º da LRF não se aplica a despesas primárias discricionárias custeadas com recursos de doações e convênios.

E foi este o caso dos três decretos de suplementação que apresentaram efeito fiscal negativo. Esses decretos suplementaram despesas primárias discricionárias à conta de recursos provenientes de excesso de arrecadação[26] de doações e convênios no valor total de R$ 732,3 milhões, tal como retratado adiante.

DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO EM EXAME NESTA COMISSÃO

Decretos	Código	Valor das Suplementações (R$ 1)	Recursos de doações e convênios[1]
Datado de 27/07/2015	14242	1.701.389.028	574.166.878
Datado de 27/07/2015	14244	29.922.832	365.726
Datado de 20/08/2015	14252	55.237.582.569	0
Datado de 20/08/2015	14250	600.268.845	157.766.490
TOTAL		**57.569.163.274**	**732.299.094**

1. Desconsiderados os montantes relativos a doações e convênios constantes de superávit fiananceiro.

O segundo motivo pelo qual nem todas as despesas primárias discricionárias se sujeitam a contingenciamento decorre do fato de que, nos termos art. 52, § 13, da LDO 2015, a execução das despesas primárias discricionárias, **decorrente da abertura de créditos suplementares**, não fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando a referida abertura ocorrer à conta de

[26] Não foram consideradas os montantes de doações e convênios pertencentes a superávit financeiro.

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 89/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

excesso de arrecadação de recursos próprios desses Poderes e órgãos autônomos.

E foi o que ocorreu no caso do decreto datado de 20/08/2015 (código 14250), que suplementou despesas no valor total de R$ 600,3 milhões. Nesse decreto, conforme prova documental acostada aos autos (DOC 162, Anexo), consta da sua Exposição de Motivos o registro de que, no âmbito do Poder Judiciário:

> a) R$ 78.934.614,00 (setenta e oito milhões, novecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quatorze reais) atendem despesas primárias discricionárias, à conta de **excesso de arrecadação de** receitas primárias, sendo:
> a1) R$ 15.630.872,00 (quinze milhões, seiscentos e trinta mil e oitocentos e setenta e dois reais) de **Recursos Próprios** Não Financeiros; e [...]" [grifamos]

Não bastassem esses motivos, vimos que o contingenciamento promovido pelo Poder Executivo em 2015 se mostrou não apenas ineficaz para a obtenção da meta de resultado primário, como também consubstanciou ilegalidade. O contingenciamento realizado a partir de julho de 2015, afinal, baseou-se em meta constante de projeto de lei, com a consequente inobservância da meta vigente legalmente estabelecida.

d) "A abertura de créditos suplementares para despesas obrigatórias estava previamente prevista nos relatórios bimestrais e constitui estrito cumprimento de dever legal pela Presidenta, sendo absolutamente inexigível conduta diversa de sua parte"

Este argumento não se aplica ao presente processo, tendo em vista que nenhum dos quatro decretos em exame nesta Comissão suplementou despesas primárias obrigatórias.

O único decreto que suplementava despesas primárias obrigatórias era o decreto datado de 27/07/2015, no valor de R$ 1,6 bilhão. Ocorre que tal decreto foi excluído da denúncia, a partir de pedido formulado pela própria defesa (item 2.1.2 deste Relatório).

De todo modo, obrigatórias ou discricionárias, as despesas primárias são todas elas computadas no cálculo do resultado primário.

SF/16863.10785-97
Página: 90/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Por fim, no que tange à possibilidade de conduta diversa, destacamos que a Presidente da República dispunha de alternativas para abrir créditos suplementares por decreto sem infração ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015. Trataremos desse tema mais detidamente adiante, tendo em vista que a própria defesa aborda o assunto de forma não restrita às despesas obrigatórias em suas alegações finais.

e) "A interpretação da compatibilidade da meta prevista no art. 4º da LOA era a mesma até outubro de 2015. Está baseada na combinação de diversos dispositivos legais, em especial, os arts. 8º e 9º da LRF, § 13 do art. 52 da LDO e diversos dispositivos da LDO que tratam da elaboração do crédito"

f) "A mudança de interpretação do TCU só ocorreu quase dois meses após a publicação dos decretos questionados, que são idênticos aos praticados em 2001 e 2009"

g) "A compreensão sobre a possibilidade de a Administração atuar considerando a proposta de meta enviada ao Congresso sempre contou com o respaldo de precedentes do TCU. Não se pode admitir a aplicação retroativa em matéria de crime de responsabilidade"

De início, a defesa faz referência a outubro de 2015 porque neste mês, mais precisamente em 07/10/2015, o TCU opina em seu parecer prévio pela rejeição das contas presidenciais de 2014, nos termos do Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário. Entre as razões que ensejaram essa conclusão, constava a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA de 2014.

Essa foi a primeira vez em que a Corte de Contas se manifestou quanto à ilegalidade de decretos de suplementação à luz das determinações das leis orçamentárias quanto à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário.

Restou comprovada ao longo dos trabalhos desta Comissão, com efeito, que não houve "mudança de interpretação do TCU" simplesmente pelo fato de que não havia interpretação anterior. Oportuno trazer a lume, nesse

Página: 91/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

sentido, a relevante intervenção da Senadora Ana Amélia quando da oitiva, em 13/06/2016, do Sr. Leonardo Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU:

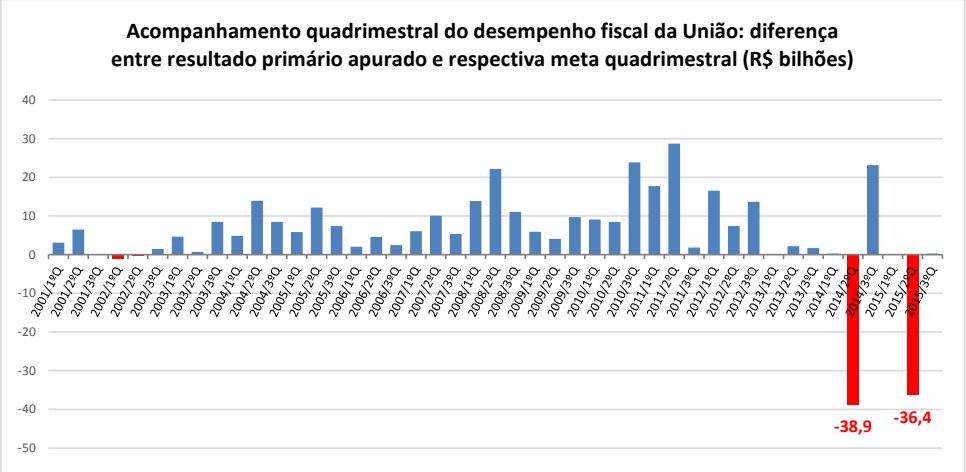
> **A SRª ANA AMÉLIA** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) [...]
>
> [...] Houve mudança de entendimento do TCU, especialmente em relação ao exercício de 2009?
>
> [...]
>
> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...] o fato é: até hoje nunca houve um entendimento prévio, a primeira vez que o Tribunal se manifestou, em relatório de técnico de auditoria e em acórdão sobre esse assunto, foi nas contas do governo de 2014.
>
> [...]
>
> **A SRª ANA AMÉLIA** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) [...]
>
> Volto ao ponto, porque, às vezes, a repetição é importante para fixar a ideia fundamental e necessária e para que se supere então essa questão tida como controversa, Dr. Leonardo.
>
> Pergunto ao senhor, para finalizar: **é equivocada a afirmação de que houve mudança de entendimento por parte do TCU, no que diz respeito a decretos de abertura de créditos suplementares**?
>
> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...]
>
> **Completamente equivocada**, ou seja, não houve manifestação prévia, a primeira foi em 2014, e ficamos aguardando se haverá uma manifestação semelhante ou não em 2015. Isso é uma decisão que o Plenário tomará. [grifamos]

Especificamente quanto aos supostos casos "idênticos" citados pela defesa, relativos aos exercícios de 2001 e 2009, vale o registro de que, nesses anos, nem sequer houve descumprimento de metas de resultado primário, ao contrário do que ocorre a partir de 2014, tal como ilustrado no gráfico adiante.

SF/16863.10785-97
Página: 92/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Notas: (1) No primeiro e segundo quadrimestres de 2001, o resultado corresponde apenas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois não havia metas quadrimestrais para o orçamento de investimento das empresas estatais. (2) Nos exercícios de 2013 e 2015, não foram fixadas metas para o primeiro quadrimestre, pois a programação orçamentária desses exercícios foi estabelecida apenas no mês de maio, em razão do atraso na aprovação da lei orçamentária. Por simplificação, considerou-se, nesses casos, a meta como equivalente ao resultado apurado no primeiro quadrimestre. (3) Para o segundo quadrimestre de 2014 e 2015, foi considerada a meta constante da LDO vigente.

Quanto ao fato de que em tais anos também houve alteração de meta de resultado primário, a defesa alega que, em 2001, essa modificação teria ocorrido "até mesmo por Medida Provisória" (DOC 24, p. 247).

Relativamente ao uso de medida provisória, tal instituto foi adotado em 2001 porque naquela ocasião seu uso não era vedado pela Constituição de 1988. A proibição do uso de medida provisória sobre matéria relativa às leis orçamentárias só passou a viger a partir de 11 de setembro de 2001, por força da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

De lá para cá, a única exceção para o uso de medida provisória em matéria orçamentária, a teor do que prescreve o art. 62, § 1º, inciso I, *d*, parte final, da Lei Maior, diz respeito à abertura de créditos extraordinários, admitidos apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

À luz desse histórico de reforma do texto constitucional, chegamos à inafastável conclusão de que, em 2015, ao operacionalizar a gestão fiscal com base em "proposta de meta" constante de projeto de lei

SF/16863.10785-97

Página: 93/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

enviado ao Congresso Nacional (PLN 5/2015), dando-lhe plena eficácia administrativa, a Presidente da República agiu como se o referido projeto tivesse efeitos de medida provisória.

Quanto a 2009, a defesa alega que o TCU teria firmado o entendimento, quando da apreciação das contas presidenciais daquele ano, de que seria possível utilizar meta proposta, constante de projeto de lei enviado ao Poder Legislativo, para efeito de condução da política fiscal. Ocorre que, para chegar a essa conclusão, a defesa se apoiou em um mero trecho narrativo dos fatos fiscais de 2009, contido no relatório que acompanhou a apreciação das contas presidenciais daquele exercício. Não houve decisão do Tribunal quanto ao aspecto específico apontado. Vejamos, nesse particular, o que disse o próprio TCU quando da apreciação das contas presidenciais de 2014 (p. 808 do relatório):

> [...] é fundamental enfatizar que a abertura de créditos suplementares em situação de necessidade de contingenciamento, tendo em vista a **pendência de apreciação de projetos de lei reduzindo a meta de resultado primário**, situação em desacordo com o art. 9º da LRF e ocorrida **em 2009**, consoante declarado pela AGU**, não foi objeto de análise no Relatório das Contas do Governo daquele exercício**. Portanto, não há que se falar em alteração de entendimento do TCU acerca da ilegalidade da ausência de contingenciamento e concomitante abertura de crédito suplementar com base em alteração de meta fiscal constante em projeto de lei, já que anteriormente não houve deliberação do Tribunal sobre a matéria.
>
> **Não há lógica em depreender que a ausência de ressalva e/ou recomendação específica a respeito desse tema, nas Contas de Governo de 2009, significa que o TCU aprovou tacitamente todos os atos, procedimentos, metodologias e entendimentos adotados pelo Poder Executivo Federal naquele exercício ou em qualquer outro**, sobretudo no que se refere àqueles que expressamente afrontaram a legislação. [grifamos]

A defesa volta a tratar do suposto "precedente de 2009" em tópico próprio nas alegações fiscais: "V.6.1 Da jurisprudência do TCU quanto à edição dos decretos" (DOC 171, p. 215-223). Ao reproduzir excertos do laudo dos seus assistentes técnicos, a denunciada retoma o fato já narrado em nosso Parecer de Admissibilidade de que, no âmbito do TCU, havia manifestação técnica sobre a utilização de meta fiscal pendente de aprovação

SF/16863.10785-97

Página: 94/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

pelo Congresso Nacional. Essa manifestação, contudo, na realidade depõe contra a própria defesa.

Já tratamos do assunto no Parecer de Admissibilidade. Havíamos registrado naquela ocasião que o que houve de manifestação no âmbito do TCU em 2009, que mais próximo está do objeto deste processo, foi o entendimento firmado quando do exame da avaliação bimestral de receitas e despesas primárias realizada pelo Poder Executivo como subsídio à edição de **decreto de contingenciamento**[27]. À época, a unidade técnica do Tribunal entendeu que tal avaliação **não poderia se pautar em meta de resultado primário ainda não aprovada pelo Congresso Nacional**.

Em razão disso, a unidade técnica havia proposto ao Tribunal determinar à SOF que, quando da realização da última avaliação bimestral de 2009 (prevista para o final de novembro), fosse utilizada como parâmetro a meta de resultado primário então vigente, tendo em vista que o projeto de lei que propunha sua alteração ainda não tinha sido aprovado. Essa recomendação, no entanto, não constou da decisão do Tribunal por perda de objeto, já que o projeto de alteração de meta fora aprovado antes da sessão final de julgamento.

De todo modo, há de se ressaltar que não estavam em exame, na ocasião, decretos de suplementação, e sim decretos de contingenciamento.

Cabe esclarecer que, ainda que a Corte de Contas não tivesse se manifestado sobre a matéria em 2015, isso em nada alteraria a ilegalidade dos decretos. Não se pode esperar que o TCU deva se pronunciar sobre a interpretação de todas as leis para que, só então, possam ser caracterizadas ilegalidades.

h) "As exposições de motivos e pareceres jurídicos de 2001 corroboram que essa interpretação era a vigente desde a LRF"

i) **"Para contestar a interpretação vigente, são formuladas novas teses teóricas sem qualquer respaldo na legislação"**

[27] A análise em comento se deu no âmbito do Processo 013.707/2009-0, que resultou no Acórdão 263/2010-TCU-Plenário.

SF/16863.10785-97
Página: 95/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A interpretação a que se refere a defesa, já refutada neste Relatório, consiste no entendimento de que aumentos de dotação orçamentária, por si só, não são capazes de afetar a obtenção do resultado fiscal, tendo em vista que o controle da sua execução é limitado pelo contingenciamento. Isso seria suficiente, segundo a defesa, para garantir que os créditos suplementares deste processo não afetariam a obtenção da meta de resultado primário, tal como consignado em exposições de motivos dos decretos editados desde 2001.

Além de a interpretação se mostrar improcedente, nota-se uma fragilidade estrutural do argumento em análise, na medida em que os efeitos das exposições de motivos e dos pareceres jurídicos que acompanharam a elaboração de decretos de abertura de créditos suplementares de 2001 só se aplicam a esse exercício.

Por si só, não fazem precedente vinculativo. Tanto é que a própria defesa nos informa que "toda a estrutura legal para execução orçamentária foi sendo adaptada para garantir a compatibilidade da abertura dos créditos com a meta", apontando, em acréscimo, que com a aprovação da LDO de 2014 teria surgido uma "inovação" (p. 216), mantida na LDO de 2015, no tocante às regras para a execução de créditos suplementares. Nesse sentido, chega a afirmar textualmente que em 2014 houve uma alteração do "arcabouço legal", de modo que (p. 240):

> [...] a **estrutura legal da execução orçamentária foi modificada** para garantir que, independentemente da fonte utilizada para a abertura de crédito, esses sempre estariam sujeitos à limitação do decreto [de contingenciamento], garantindo que a abertura de crédito suplementar seria, portanto, compatível com a meta. [grifamos]

De todo modo, ainda que se aceitasse a interpretação adotada pela denunciada, tida como idêntica à que vinha sendo adotada desde o advento da LRF, as condutas de 2014, reiteradas em 2015, em nada se assemelhariam às condutas pretéritas, tendo vista o fato já registrado nos tópicos antecedentes de que nesses anos, houve uma clara ruptura no tocante ao cumprimento das metas fiscais. Enquanto até 2013 operava-se no azul, em 2014 e 2015 operava-se em ululante vermelho em face das metas fiscais vigentes. Em resumo, à luz de uma mesma interpretação, teríamos comportamentos completamente distintos.

SF/16863.10785-97

Página: 96/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Também não merece acolhida a alegação da defesa de que teriam surgido, em 2015, "novas teses teóricas sem qualquer respaldo na legislação". O que já foi demonstrado neste Relatório foi a inadequação da tese adotada pela defesa, que em última instância esvaziaria o sentido lógico do art. 4º, *caput*, da LOA 2015 e esvaziaria a participação do Congresso Nacional quanto ao estabelecimento das metas de resultado fiscal.

j) "Vale notar que 70% dos montantes questionados nos decretos foi para o Ministério da Educação, em respeito a uma determinação do TCU que determinou (sic), em 2008, maior agilidade na abertura de créditos para as IFES, especialmente com excesso de arrecadação e superávits financeiros de anos anteriores de receitas próprias e vinculadas"

Esse argumento diz respeito ao Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), que suplementou dotações em favor dos Ministérios da Educação, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Cultura, no valor de R$ 1,7 bilhão.

No âmbito do Ministério da Educação, esse crédito suplementar destinou R$ 381,3 milhões em benefício das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Isso corresponde a 22,2% das suplementações realizadas pelo Decreto de 27/7/2015 (Código 14242), de R$ 1,7 bilhão, e a 0,7% das suplementações totais promovidas pelos quatro decretos constantes desta denúncia, que perfazem o total de R$ 57,6 bilhões.

Cabe, aqui, um breve parêntese para tratar do argumento da defesa, constante de suas alegações finais (DOC 171, p. 93-95) de que o "peso" dos decretos objetos desta denúncia "deve ser considerado nulo", tendo em vista que, à luz despesa total autorizada pela lei orçamentária anual de 2015, o valor das suplementações questionadas seria proporcionalmente ínfimo. Trata-se, por certo, de discussão alheia a este processo. Não está em análise o valor dos créditos suplementares em comparação a todo o orçamento. O que se discute é a legalidade da abertura desses créditos suplementares.

Quanto à determinação do TCU, temos que o Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário não afasta a ilegalidade dos decretos de suplementação em face do art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Página: 97/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Isso porque o item 9.3.1[28] do referido Acórdão, ao ter determinado, em 2008, aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão que definissem rotinas e sistemáticas que possibilitassem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias em benefício das IFES, teve por objetivo conferir maior eficiência e celeridade aos trâmites legais que antecedem a edição de decretos de suplementação.

Não tratou o mencionado Acórdão, portanto, da compatibilidade em tese dos decretos de suplementação com metas fiscais, muito menos a ponto de afetar a análise dessa compatibilidade em relação ao caso concreto de 2015. Fosse assim, tal como sugere a defesa, a abertura de créditos suplementares em favor das IFES passaria a gozar de imunidade no tocante à necessidade de observância das metas de superávit primário.

k) "Não houve lesão ao bem jurídico tutelado, uma vez que a execução das ações orçamentárias suplementadas por esses créditos foi inferior ao limite aprovado na LOA pelo Congresso"

O presente argumento não se relaciona com a razão de ser da presente denúncia, haja vista que a Presidente da República não é acusada de executar ações orçamentárias, objeto de suplementação, em montantes superiores às suas dotações iniciais. É acusada, na realidade, por ter aberto créditos suplementares por decreto presidencial com infração ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Quanto a isso, oportuno registrar a seguinte conclusão do laudo pericial dos assistentes da acusação (DOC 163, p. 13):

> 37. Alinhamo-nos à Junta Pericial no entendimento de que não há necessidade de caracterizar a execução financeira para comprovar o impacto fiscal negativo dos decretos e, consequentemente, o descumprimento da condição imposta pelo Congresso Nacional no art. 4°, caput, da LOA/2015. Observe-se que o art. 4° da LOA não regula a execução dos créditos, nem orçamentária e nem financeira.

[28] A redação completa da determinação veiculada pelo item 9.3.1.do Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário é: "definam rotinas e sistemáticas que possibilitem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as IFES, autorizadas pelas Leis Orçamentárias Anuais, em especial as decorrentes de recursos oriundos de superávit financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas".

SF/16863.10785-97
Página: 98/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Ainda assim, cabe o registro de uma importante inconsistência no argumento da defesa. Ao tratar da execução de créditos questionados, a defesa apresenta tabela desdobrada por órgão e informa que "o nível de empenho total das ações orçamentárias que foram objeto dos créditos suplementares foi de R$ 48,5 bilhões" (DOC 024, p. 244) e que o pagamento teria sido de R$ 41,4 bilhões, valores esses inferiores à dotação inicial dessas programações, no valor de R$ 52,2 bilhões.

Ocorre que prova documental trazida a este processo pela SOF demonstra que **as programações que se beneficiaram de suplementações aportadas pelos decretos em exame tiveram valores de empenho e pagamento superiores ao que constava de suas dotações iniciais aprovadas na LOA**. Nesses termos, contradiz o presente argumento apresentado pela defesa, conforme se depreende da leitura da tabela disponibilizada pela SOF (DOC 121, Anexo 1). Isoladamente, nota-se que somente do Decreto 3 (de 21/8/2015, de R$ 600,3 milhões) apresentou valor de empenho inferior ao de dotação inicial e que os Decretos 1 e 4 (de 1,7 bilhão e 55,2 bilhões) tiverem pagamentos superiores às dotações iniciais apresentadas:

Ofício nº 096/2016 - CEI2016

item	data publicacao	**Suplementação**	Dot Inicial	Dot Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Decreto 1	28.07.2015	1.701.389.028	1.924.408.902	4.016.984.109	3.627.061.617	3.074.093.757	2.961.523.058
Decreto 2	28.07.2015	29.922.832	79.935.395	114.268.677	87.814.342	70.782.640	70.534.174
Decreto 3	21.08.2015	600.268.845	2.324.678.250	2.931.871.921	2.136.428.326	1.424.478.523	1.334.701.247
Decreto 4	21.08.2015	55.237.582.569	8.014.152.083	21.073.956.852	10.607.339.660	10.532.024.171	10.531.643.421
		57.569.163.274	**12.343.174.630**	**28.137.081.559**	**16.458.643.945**	**15.101.379.090**	**14.898.401.900**

Fonte: SOF

De acordo com essa tabela, à exceção do Decreto de 21/8/2015, no valor de R$ 600,3 milhões, todos os demais apresentaram empenho em valor superior à dotação inicial das programações objeto de suplementação. No caso dos Decretos de 28/07/2015, no valor de R$ 1,7 bilhão e de 21/08/2015, no valor de R$ 55,2 bilhões, tanto empenho como liquidação e pagamento também superaram a dotações iniciais indicadas.

De qualquer modo, deve ser reiterado que a análise da legalidade dos decretos de suplementação independe do nível de execução das dotações por ele reforçadas.

Página: 99/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Caberia registrar apenas que, se as suplementações foram promovidas de forma ilegal, e considerando que houve execução orçamentária e financeira, então a parcela executada poderia ser questionada à luz do art. 11, item 1, da Lei nº 1.079, de 1950, o qual estatui que é crime de responsabilidade "ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas". Tal aspecto, porém, não constitui objeto deste processo.

l) "Não há, pois, que se falar em ação dolosa da Presidente da República por prática de atos jurídicos, a partir de solicitações, pareceres, em manifestações jurídicas expressas em atos administrativos expedidos por servidores de órgãos técnicos, e que se encontram inteiramente ao abrigo da presunção de legitimidade que envolve todos os atos administrativos em geral"

Ao discorrer sobre a ausência de dolo na elaboração de Decretos, a defesa alega que uma "complexa cadeia de atos administrativos" (solicitações, manifestações e pareceres) impediria a má-fé da Presidente (DOC 024, p. 245).

Quanto a isso, há de se traçar uma distinção fundamental no que concerne à suposta complexidade presente na sucessão de atos que resultam na edição de decretos de suplementação. De um lado, há os demandantes dos créditos; de outro, os responsáveis pela avaliação desses pleitos. Do lado dos demandantes, encontram-se os diversos órgãos que integram os orçamentos da União. De outro, como ator de coordenação, encontra-se a SOF, à qual compete avaliar, entre outros quesitos, em que medida o atendimento dessas demandas se conforma com a obtenção da meta de resultado primário definida na LDO.

Oportuno trazer a seguinte resposta, colhida como prova testemunhal, obtida mediante indagação endereçada por esta Relatoria a Luiz Claudio Costa, ex-Secretário Executivo do Ministério da Educação, em 16/06/2016:

> **O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – [...] Dr. Luiz Claudio, a minha indagação é tão somente uma. [...], indago a V. Sª: **era atribuição do órgão solicitante** do crédito, ou seja, do Ministério da Educação, **avaliar o**

Página: 100/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário**?
>
> **O SR. LUIZ CLAUDIO COSTA** – [...] **Objetivamente, Senador, não**. No que compete ao órgão, temos de analisar tecnicamente os pedidos. O Ministério da Educação tem 150 unidades orçamentárias, entre elas universidades e institutos. [grifamos]

É só a partir do momento em que os pleitos de suplementação chegam à SOF, portanto, que passa a haver a responsabilidade pela análise de impacto fiscal dos decretos.

Por memorando do Secretário da SOF, o processo tramita para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde o projeto de decreto de suplementação recebe parecer da Consultoria Jurídica (pertencente à AGU) junto ao Ministério do Planejamento. Depois disso, o titular da pasta, por meio de Exposição de Motivos, submete o projeto de decreto ao Presidente da República. Compete a esta limitada rede de atores, portanto, a responsabilidade pela avaliação da compatibilidade do projeto de decreto de abertura de crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário definida na LDO.

Vale apontar que a avaliação desse quesito fiscal é expressamente abordada nas exposições de motivos de autoria do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que encaminham os projetos de decretos ao Presidente da República.

Citamos como exemplo a EM nº 00099/2015 MP, de 9 de julho de 2015, assinada pelo então Ministro Nelson Henrique Barbosa Filho, que submeteu à Presidente da República o projeto de decreto destinado a efetivar a abertura do crédito suplementar ao final constante desta denúncia, referenciado como Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), no valor de R$ 1,7 bilhão. Assim constou da citada EM (DOC 162, Anexo):

> 8. Esclareço, **a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015**, que as alterações decorrentes da abertura deste crédito **não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício**. [grifamos]

A exposição de motivos em destaque é datada de 9 de julho de 2015 e informa à Presidente da República que as alterações decorrentes da

SF/16863.10785-97
Página: 101/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

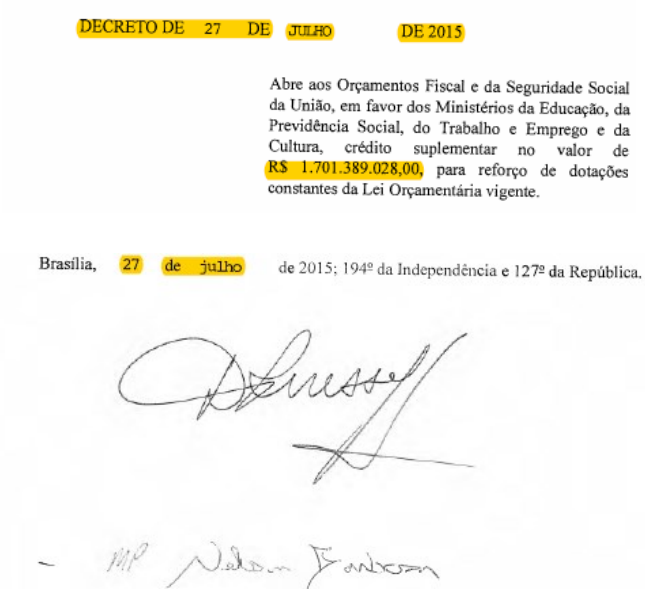
00100.123354/2016-79

abertura do crédito proposto não afetariam a obtenção da meta de resultado primário **fixada para o corrente exercício**.

E qual era a meta fixada para 2015 em 9 de julho de 2015? Nessa data, não há dúvidas, a meta de resultado primário da União era de superávit de R$ 55,3 bilhões, tal como estipulado pela LDO do exercício (Lei nº 13.080, de 02/01/2015).

Conforme prova documental acostada aos autos (DOC 162, Anexo), tendo sido assinada a exposição de motivos em análise, em 9/07/2015, o processo foi tramitado para a Presidência da República em 10/07/2015 por meio do Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal (SIDOF), juntamente com notificação por e-mail do mesmo dia.

Por fim, o Decreto foi assinado em 27/07/2015 pelo à época Ministro do Planejamento Nelson Barbosa e pela Presidente da República. Reproduzimos adiante prova documental acostada aos autos (DOC 162, Anexo).



DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015

Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Cultura, crédito suplementar no valor de R$ 1.701.389.028,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

Brasília, 27 de julho de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

- MP

SF/16863.10785-97

Página: 102/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Recapitulemos, agora, o que acontece de relevante no interstício compreendido entre 10/07/2015 e 27/07/2015, momento em que a minuta de decreto se encontrava na Presidência da República.

Sobretudo deste ponto em diante, devemos observar, não há mais que se falar em extensa ou complexa cadeia de atos. O projeto de decreto estava com a Presidente da República, acompanhado da informação de que o crédito proposto não afetaria a obtenção da meta de resultado primário **fixada para o corrente exercício (meta vigente)**.

Ocorre que, como visto neste processo, em 22/07/2015, ou seja, cinco dias antes da assinatura do Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), de R$ 1,7 bilhão, a própria Presidente da República havia encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 269/2015, o Projeto de Lei nº 05 de 2015 (PLN nº 5/2015), com vistas à redução da meta de superávit primário de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões.

A partir de 22/07/2015, portanto, a denunciada já tinha plena consciência de que a meta de resultado primário fixada para o exercício, definida como superávit de R$ 55,3 bilhões, não mais seria cumprida. Desse modo, não mais procedia a conclusão de que o projeto de decreto de crédito suplementar seria compatível com a obtenção da meta de resultado primário fixada para 2015.

Ainda assim, cinco dias depois, ou seja, em 27/07/2015, Ministro do Planejamento e Presidente da República assinam juntos o referido decreto, ao final publicado no Diário Oficial da União em 28/07/2015.

Cabe registrar, nesse sentido, o entendimento consignado pelo Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros, em 05/04/2016, ao tratar da abertura de créditos suplementares no exame de mérito do seu parecer ao Mandado de Segurança 34.087/DF:

> Evidenciada a incompatibilidade da abertura com a meta do resultado primário, **a autoridade que tiver procedido à abertura dos créditos suplementares sujeita-se às sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo da sua responsabilização política**.

SF/16863.10785-97
Página: 103/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> A incompatibilidade decorre tanto do descumprimento, puro e simples da meta, quanto do reconhecimento formal de necessidade de revisão da meta por parte do executor do orçamento. **Até a meta fiscal ser revisada em nova diretriz orçamentária, a conduta prudente é não comprometer o desempenho com a abertura de novos créditos suplementares**, porque em desacordo com a LOA. [grifamos]

Por todo o exposto, conclui-se que, em sua esfera de competência, **a mais alta mandatária do País, juntamente com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, infringiu, de modo patente e deliberado, o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015**.

m) "A conduta de 2015 foi de extrema responsabilidade, tendo sido praticado o maior contingenciamento desde a LRF, o que afastou qualquer possibilidade de impacto dos decretos sobre a meta fiscal"

Que o contingenciamento não afasta a possibilidade de impacto dos decretos sobre a meta fiscal, isso já resta demonstrado à saciedade neste Relatório. Vejamos, agora, o que podemos concluir em relação à magnitude do contingenciamento realizado em 2015.

A defesa alega, em benefício da política fiscal adotada em 2015, que naquele ano foi realizado o maior contingenciamento desde a edição da LRF. De fato, o contingenciamento de despesas discricionárias até dezembro de 2015 foi bastante significativo, da ordem de R$ 79,5 bilhões, patamar este não alcançado em anos anteriores.

Nada obstante **tal contingenciamento, na realidade, é tão somente uma consequência inevitável da superestimava de arrecadação de receitas realizada pelo próprio Poder Executivo**, a partir de bases descoladas da realidade fiscal do País.

A Mensagem Presidencial que acompanhou a proposta orçamentária de 2015, enviada ao Congresso Nacional em 28 de agosto de 2014, apresentou a estimativa de arrecadação líquida de receitas primárias no montante de R$ 1,238 trilhão. **Ocorre que tal estimativa teve por base expectativas de crescimento do PIB para 2014 e 2015 extremamente otimistas**.

SF/16863.10785-97

Página: 104/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

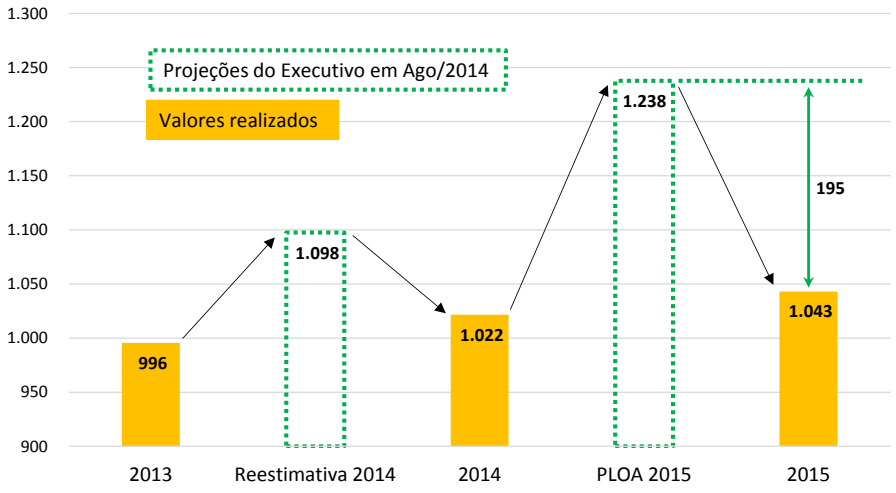
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

SF/16863.10785-97

Esse otimismo é evidenciado pela comparação com as projeções feitas pelo mercado à época do envio do projeto de lei orçamentária anual para 2015. Na ocasião, em que pese já passados os dois primeiros quadrimestres de 2014, o Poder Executivo previa crescimento real do PIB em 2014 de 1,8%, contra expectativa do mercado de apenas 0,5%. **Para 2015, a previsão do Poder Executivo era de crescimento de 3%**, muito distante da expectativa do mercado naquele momento, de apenas 1,1%.

O gráfico a seguir ilustra o **irrealismo das projeções** de receita primária do governo quando do envio da proposta orçamentária de 2015, em agosto de 2014:

Projeções do Poder Executivo para a receita primária



Fonte: Tesouro Nacional (para valores realizados) e Mensagem Presidencial do PLOA 2015. Elaboração própria.

Como se observa, as projeções do Poder Executivo em agosto de 2014 mostravam valores muito distantes daqueles efetivamente verificados ao final do exercício. A superestimativa das receitas primárias para 2015, realizada em meados de 2014, é resultado: (i) da reestimativa de arrecadação de receitas primárias em 2014, que em agosto continuava baseada em expectativa excessivamente otimista de crescimento do PIB para aquele ano; e (ii) da expectativa igualmente otimista de crescimento do PIB em 2015.

Página: 105/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A diferença entre a reestimativa de receita primária para 2014 e a efetivamente arrecadada foi de R$ 76 bilhões; em 2015, essa diferença foi de R$ 195 bilhões.

O irrealismo das projeções macroeconômicas feitas pelo Poder Executivo, além de repercutir negativamente sobre a credibilidade da política fiscal, ainda tem o efeito mais imediato de elevar as autorizações da despesa para patamar acima do compatível com a meta de resultado primário, provocando, desse modo, excesso de autorizações orçamentárias.

Isso ocorre porque, quanto maior a receita prevista, maior a despesa fixada. Na prática, contudo, se a receita prevista no orçamento estiver superestimada, durante o exercício, quando a realidade fiscal se impõe, necessariamente haverá a necessidade de limitar a execução das despesas, mediante decretos de contingenciamento.

É essa a leitura que deve ser feita do contingenciamento realizado no início de 2015. Ele limitou despesas que só estavam no orçamento por força de um planejamento fiscal imprudente. Nesse sentido, **a magnitude do contingenciamento promovido no início de 2015 apenas carrega o peso da irresponsabilidade das projeções divulgadas em agosto de 2014**.

Carece de sustentação, portanto, a argumentação exposta pelo ex-Ministro da Fazenda Nelson Barbosa acerca do contingenciamento realizado em 2015, em depoimento a esta Comissão no dia 17/06/16, ao dizer que: "Não há que se falar de falta de esforço fiscal por parte do Governo. O que houve, na verdade, no ano passado, foi uma grande queda de receita".

Resta evidente que a expressiva "limitação" de despesas realizada em 2015, na realidade, representou nada mais que um retorno à realidade fiscal da União, não podendo ser considerado esforço fiscal propriamente dito.

O esforço fiscal efetivo não se mede em função da correção de estimativas de receita ou despesa, mas dos resultados efetivamente alcançados. Sob esse ângulo, verifica-se que a despesa primária da União apresentou crescimento real de 2,1% em 2015, tendo passado de 18,3% para 19,5% do PIB. A receita primária, por sua vez, teve queda real de 6,3% e passou de 18,0% para 17,6% do PIB. Os resultados primário e nominal de

SF/16863.10785-97
Página: 106/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2015, por sua vez, foram negativos em 1,9% e 10,4% do PIB, respectivamente, em comparação com os déficits de 0,6% e 6,0% do PIB verificados em 2014.

Além disso, deve ser observado que, embora tenha havido, de fato, queda de receita em 2015, não houve esforço fiscal no tocante à contenção de despesas. Relativamente a 2014, a despesa primária da União apresentou **crescimento real** de 2,1% em 2015 e passou de 18,3% para 19,5% do PIB. Ainda que se desconsiderasse o pagamento de passivos relacionados às "pedaladas fiscais", em dezembro de 2015, a despesa primária da União teria aumentado sua participação no PIB para 18,6%.

Em síntese, a magnitude do contingenciamento de 2015 em nada se confunde com esforço fiscal efetivo, muito menos a ponto de afastar as irregularidades constatadas neste Relatório.

n) "Ainda que se entenda o contrário de todos os pontos acima, a aprovação da alteração da meta fiscal por lei aprovada pelo Congresso afasta a tipicidade da conduta"

Sugere a defesa, neste ponto, que os decretos de suplementação, ainda que tenham sido ilegalmente editados, restariam convalidados pela aprovação do PLN 5/2015 e sua conversão em lei em 3 de dezembro de 2015 (Lei nº 13.199, de 2015).

Trata-se do multicitado projeto de lei que, originariamente, propôs a redução da meta de superávit primário da União, em 2015, de R$ 55,3 bilhões (1,0% do PIB) para R$ 5,8 bilhões (0,1% do PIB). Esse projeto, não custa lembrar, foi um projeto de lei de alteração da LDO, pois só se alteram metas fiscais com modificação da LDO, norma esta eleita pela LRF, bem como pela Constituição (art. 166, § 17) como responsável pela definição das metas fiscais de cada exercício.

Sob essa composição de ideias, trago à baila os precisos esclarecimentos de Weder de Oliveira sobre os supostos efeitos convalidatórios da LDO, em artigo já citado:

> **Metas fiscais condicionam ações futuras**. Não são fixadas a posteriori. Alterações no curso do exercício implicam apenas o condicionamento da execução orçamentária e financeira ainda por

SF/16863.10785-97

Página: 107/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> realizar. **A LDO**, cujas funções estão expressas na Constituição, **não veicula dispositivo que convalide condutas omissivas e atos ilegais pretéritos**. É uma lei orçamentária e financeira para o futuro, e são esses os seus efeitos. [grifamos]

Em igual sentido, reproduzimos entendimento firmado no âmbito do TCU quando da apreciação das contas presidenciais de 2014 (p. 803 do relatório):

> A posterior publicação da Lei 13.053/2014, em 15/12/2014, a qual alterou a meta, não elidiu a exigência de se limitar oportunamente a execução orçamentária e financeira, haja vista a situação imperativa demonstrada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre, ignorado pelo RARDP respectivo, e no RARDP do 5º bimestre, datado de 21/11/2014, à luz do art. 9º da LRF c/c o art. 51 da LDO 2014. **Tampouco teve o condão de tornar regulares os decretos que abriram créditos suplementares e agravaram ainda mais esse cenário fiscal**.[grifamos]

Temos, em síntese, que leis de diretrizes orçamentárias não retroagem, portanto não convalidam atos editados em momento anterior a sua vigência.

o) "Constatou-se que um dos atos administrativos questionados que determinaram a abertura de crédito suplementar (Decreto 1452, de 20 de agosto de 2015, no valor de R$ 55.237.582,569), não teria qualquer interferência com as metas fiscais estabelecidas. Desse modo, cumpre que este decreto seja, de plano, retirado do objeto das discussões tratadas neste processo de *impeachment*"

Trata-se de argumento trazido pela defesa em suas alegações finais (DOC 171, p. 106).

Alega a defesa que, após a análise realizada pela junta pericial, os decretos postos "sub examine nestes autos" deixariam de incluir o Decreto de código 14252, de R$ 55,2 bilhões, já que este, segundo a perícia, não seria incompatível com a obtenção da meta de resultado primário (DOC 171, p. 90-93).

Nessa esteira, requer a defesa, em caráter preliminar (DOC 171, p. 106-107) que o referido decreto seja, "retirado do objeto das discussões

SF/16863.10785-97
Página: 108/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

tratadas neste processo de *impeachment*", de tal modo que o objeto da denúncia passe a limitar-se, exclusivamente, a três e não mais a quatro decretos.

Em primeiro lugar, esta Comissão não está vinculada às conclusões da perícia. Nos termos do CPP, o juiz não está adstrito ao laudo pericial, podendo aceitá-lo ou rejeitá-lo, no todo ou em parte (art. 182).

Em segundo lugar, equivoca-se a defesa quanto a essa suposta redução de escopo. Na realidade, a análise pericial apenas converge com a apresentada no Parecer de Admissibilidade, o qual já registrava que o Decreto de R$ 55,2 bilhões pode ser considerado neutro do ponto de vista de seu impacto na obtenção da meta de resultado primário.

Essa indicação de neutralidade do decreto de suplementação, contudo, em nada se confunde com sua exclusão do rol de decretos que compõem a presente denúncia, de modo que o decreto em discussão em momento algum deixou de ser examinado neste processo. Sua análise, ademais, não se mostrou inócua. **Em verdade acabou por descortinar uma relevante conexão orçamentária existente entre os dois objetos desta denúncia: decretos de suplementação e pedaladas fiscais**.

Ao avaliarmos os elementos constituintes do crédito suplementar aberto pelo Decreto de R$ 55,2 bilhões (código 14252), identificamos, em primeiro lugar, que essa suplementação incorporou R$ 51,4 bilhões de Fonte 344 (constante do superávit financeiro do exercício anterior) ao orçamento de 2015. Tal fato nos despertou atenção porque a mencionada Fonte foi exatamente a mesma informada pela STN como fonte utilizada para o pagamento de parte dos valores devidos pela União a bancos públicos e ao FGTS, ou seja, das "pedaladas fiscais", tal como acostado aos autos pela junta pericial (DOC 144, p. 64).

Não se tratou, contudo, de mera coincidência. O que ocorreu foi que, em dezembro de 2015, o crédito suplementar aberto pelo Decreto de R$ 55,2 bilhões (código 14252) cedeu R$ 42,9 bilhões de sua Fonte 344 para outras ações que não o pagamento de juros, objeto inicial de suplementação. E desse deslocamento total, **R$ 15,1 bilhões foram destinados à quitação das "pedaladas fiscais" da União junto ao BNDES**, conforme

SF/16863.10785-97

Página: 109/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

documentalmente materializado pela Portaria SOF nº 130, de 23 de dezembro de 2015.

Restou demonstrada, assim, a conexão orçamentária existente entre os temas que compõem o objeto desta denúncia.

Complementarmente, destacamos que o laudo técnico da assistente da acusação conclui pela existência de conexão adicional entre os mesmos fatos, de ordem mais geral, nos seguintes termos (DOC 163, p. 31):

> 89. [...] A omissão de passivos das pedaladas fiscais levou a uma superestimação do resultado primário que foi desconsiderada no cálculo da compatibilidade com a meta fiscal, alterando as condições para a análise de admissibilidade dos créditos suplementares.

Nota-se, em síntese, que por mais de um ângulo os fatos narrados na denúncia guardam conexão entre si.

Nesse sentido, não procede o requerimento da defesa de exclusão do Decreto de código 14252, de R$ 55,2 bilhões, do objeto deste processo. Não se trata de preliminar de mérito, como arguido, mas de requerimento de absolvição sumária da denunciada em relação a esse Decreto (DOC 171, p. 107), o qual, pelo fundamento exposto, rejeitamos.

Encerrada a análise pontual dos argumentos da defesa, passamos a discorrer, em desfecho, sobre a possibilidade de conduta diversa por parte da Presidente da República no tocante à forma de abertura de créditos suplementares.

2.2.2.2.6. Possibilidade de conduta diversa

Oportuno recuperar, preliminarmente, uma relevante resposta dada pela junta pericial a pedido de esclarecimento formulado por esta Relatoria (DOC 161, p. 29, quesito 3). Trata-se da informação sobre a existência ou não de suficiente margem de cancelamento de despesas primárias para que as suplementações analisadas neste processo pudessem ter efeito fiscal neutro.

Conforme constatado pela perícia, em junho de 2015, havia margem de cancelamento de dotações da ordem de R$ 10,0 bilhões

SF/16863.10785-97
Página: 110/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

(distribuídos em cerca de 2.600 subtítulos) e, ao final do exercício, essa margem havia sido de R$ 7,6 bilhões. Tal margem, informa a junta, poderia ter sido utilizada para a suplementação de outros subtítulos, nos termos do art. 4º, I, "a", da LOA 2015. Com base nisso, conclui (DOC 161, p. 30):

> Assim, considerando que o efeito fiscal negativo decorrente da alteração na programação orçamentária promovida pelos três Decretos em apreço foi de R$ 1,75 bilhão, tal como apontado na resposta ao Quesito 7 formulado pela Acusação (pp. 25-27 do DOC 144), **pode-se afirmar que, à época da edição dos Decretos, havia margem orçamentária suficiente para o cancelamento de dotações**. [grifamos]

Essa resposta revela que a Presidente da República dispunha de alternativas para abrir créditos suplementares por decreto sem infração ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015. Tal conclusão, vale dizer, é corroborada pelo que nos informa a assistente técnica da acusação (DOC 163, p. 11), nos seguintes termos:

> 31 . Destaque-se que, dentre as fontes mencionadas pelo art. 43 da Lei n° 4320/1964, apenas a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais **não apresenta impacto fiscal** quando utilizada para a abertura de créditos suplementares. [grifamos]

Ocorre que, em suas alegações finais, a defesa contesta a conclusão da junta pericial de que os decretos de suplementação em exame poderiam ter sido abertos de forma a ter impacto fiscal neutro, ou seja, à conta de anulação de despesas primárias. Para esse efeito, a denunciada transcreve os cinco fatores que, no entendimento de seus assistentes técnicos, teriam sido desconsiderados pela junta pericial (DOC 171, p. 174-175). Os citados fatores podem ser assim resumidos:

(i) o orçamento não seria gerido de forma agregada, e mesmo no âmbito de uma determinada unidade de gerenciamento, "pode-se não saber qual dotação não será executada no início do ano, pois as decisões dependem muitas vezes de fatores alheios à decisão do gestor";

(ii) dispositivos da lei de diretrizes orçamentárias limitariam a capacidade de cancelamento de dotações;

SF/16863.10785-97

Página: 111/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

(iii) o cancelamento de dotações equivaleria a "abrir mão" de autorizações orçamentárias que em momento posterior poderiam vir a ser executadas diante da possibilidade de "descontingenciamento" de despesas, ainda que em cenário de restrição fiscal;

(iv) dispositivos da lei orçamentária anual limitariam a capacidade de cancelamento de dotações; e

(v) ao final de 2015, parte das dotações pode ser cancelada, pois já teria se tornado claro quais escolhas seriam feitas.

De plano, destacamos que, ao refutar a conclusão da perícia, a própria defesa termina por registar – no quinto e último fator indicado por seus assistentes técnicos – a viabilidade da abertura de créditos à conta de cancelamento de dotações. Não resta claro, contudo, se no entendimento dos referidos assistentes a anulação de dotações só seria aplicável "ao final do ano".

É certo que a anulação de dotações pode ocorrer em qualquer momento. Afinal, o dispositivo legal que prevê a anulação de dotações como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais (art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320, de 1964) **não contém limitação de ordem temporal**. Tampouco a defesa indica qualquer limitação de mesma natureza imposta pelo ordenamento jurídico, da qual não se tem notícia.

Não assiste razão à denunciada, portanto, no que tange aos aspectos temporais constantes dos fatores "i" e "v" supracitados.

Ademais, do ponto de vista do planejamento orçamentário, não há impedimento para que as **escolhas alocativas**, que em verdade são feitas desde a elaboração dos orçamentos, possam ser revistas ao longo do ano. Não há óbice, em suma, para que os créditos suplementares sejam abertos, durante a vigência da lei orçamentária, mediante anulação de algumas despesas em benefício de outras, com eventual e concomitante troca de fontes.

E ao contrário do que alega a defesa, esse remanejamento pode ser feito de forma ampla e abrangente, até porque, como já esclarecido neste Relatório, as metas fiscais não são fracionadas; são estipuladas para o ente da Federação como um todo. Sobretudo em cenário de restrição fiscal, no qual a

SF/16863.10785-97
Página: 112/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

inexistência de excesso de arrecadação inviabiliza a elevação da despesa total aprovada no orçamento, algumas despesas devem ser priorizadas em detrimento de outras, **considerando-se o orçamento como um todo**. Desse modo, não assiste razão à defesa quanto ao argumento de que a gestão orçamentária não se dá de forma agregada, tal como indicado no fator "i" supra.

Carece de sentido, consequentemente, o argumento do fator "iii" de que órgãos setoriais não iriam "**abrir mão**" de dotações na esperança de que pudessem vir a ser executadas. Tal como já assinalado neste Relatório, o orçamento não deve ser interpretado como um "leque de opções" à disposição dos gestores públicos. A consequência negativa dessa interpretação, em resumo, seria a de se considerar como natural a fragilidade do planejamento e convenientes os excessos de autorizações orçamentárias.

Mas foi justamente isto o que restou demonstrado neste Relatório: houve a ampliação, sem lastro fiscal, do volume de despesas primárias autorizadas na LOA 2015, com agravamento do excesso de autorizações e comprometimento da transparência orçamentária.

Quanto aos fatores remanescentes ("ii" e "iv"), esses dizem respeito, tão somente, a dispositivos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual de 2015 que apenas integram o conjunto mais amplo de regras que *disciplinam – e não inviabilizam* – a anulação de dotações orçamentárias para a abertura de créditos suplementares. Em nada afastam, portanto, a conclusão pericial.

Complementarmente, importante notar que a argumentação da defesa, centrada no rol de fatores analisados, trata de situações em abstrato. Não demonstra em que medida esses fatores impediriam a utilização da anulação de dotações no caso concreto em análise.

Em síntese, as considerações trazidas pela defesa, em suas alegações finais, em nada invalidam a conclusão da junta pericial de que os decretos de suplementação em exame poderiam ter sido abertos à conta de anulação de despesas primárias, com efeito fiscal neutro.

De todo o exposto, conclui-se que os créditos suplementares inquinados poderiam ter sido abertos por decreto presidencial sem

SF/16863.10785-97

Página: 113/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

descumprimento do art. 4º, *caput*, da LOA 2015. Bastaria o uso da anulação de dotações. Havia, portanto, conduta diversa a ser adotada por parte da Presidente da República.

SF/16863.10785-97

2.2.2.3. Operações de crédito ilegais no âmbito do Plano Safra ("pedaladas fiscais")

Este tópico trata dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil (BB) a título de equalização de taxas de juros no âmbito do Plano Safra.

A denúncia e as alegações finais da acusação apontam a Presidente da República como responsável, em última instância, pelas operações de crédito supostamente ilegais realizadas entre a União e bancos públicos controlados, **em ofensa ao art. 36 da LRF**, *verbis*:

> **Art. 36**. É **proibida** a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. [grifamos]

De acordo com a acusação, ao mesmo tempo em que se violou esse dispositivo legal, também foi dissimulada a realidade das contas públicas. Nos termos da denúncia, a União evitou, com a manobra, que dívidas em montante superior a R$ 40 bilhões fossem computadas nas estatísticas fiscais.

Em se tratando de violação ao art. 36 do Estatuto da Responsabilidade Fiscal, devemos estar atentos às razões históricas dessa proibição legal. Pertinente exposição sobre o tema é oferecida pelo seguinte excerto do laudo dos assistentes técnicos indicados pela defesa (DOC 164, p. 56):

> 211. Inicialmente, cumpre destacar que a norma do artigo 36 da LRF veio ao mundo jurídico em um contexto histórico dos anos de 1980 e 1990 em que os governos estaduais sangravam os bancos por eles controlados por meio de operações de crédito nunca saldadas e acima de suas capacidades de financiamento, o que acabou por levar a liquidação de quase todos eles. Deste modo, para evitar que o patrimônio dos bancos estaduais se esvaísse levando a sua destruição, com prejuízo de toda a sociedade, a LRF proibiu que os bancos públicos realizassem operações de crédito com os governos que os

Página: 114/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> controlam. Logicamente tais situações em muito se afastam de passivos liquidados ao longo do mesmo exercício.

De fato, como já abordado na contextualização (item 2.2.1), até a década de 1990 as operações dos bancos estaduais concentravam-se no financiamento dos governos que os controlavam. Empréstimos eram concedidos a governos e empresas estatais sem adequada consideração do risco envolvido e dívidas em atraso não eram cobradas. A impossibilidade de manter uma relação desequilibrada como essa após a estabilização da moeda levou a uma crise financeira gravíssima de muitos dos governos e seus respectivos bancos, o que obrigou a União a instituir o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES. Ao longo dos seus seis anos de duração, o regulador bancário teve que privatizar, extinguir ou afastar do mercado bancário 41 das 64 instituições envolvidas, a um elevadíssimo custo fiscal.

Foi exatamente para evitar que situações como essa se repetissem que a LRF contemplou a proibição do seu art. 36. De fato, a lei tenta preservar a saúde financeira de ambas as partes: os bancos controlados e a União, em última instância pertencentes a toda a sociedade. Previne, com esse dispositivo, que os entes federativos utilizem meios financeiros não condizentes com o regramento constitucional das receitas e despesas públicas (ou seja, lancem mão, por qualquer expediente, de recursos captados junto ao público pelos bancos comerciais que controlem). Desse modo, a LRF previne a expansão dos gastos públicos para além dos limites permitidos pelas fontes de financiamento sustentáveis do ponto de vista financeiro. Mas não apenas isso, as fontes de financiamento devem ser legítimas do ponto de vista jurídico (ou seja, aquelas aprovadas pelo Legislativo por meio do orçamento).

Desse modo, não deve a União lançar mão de recursos de bancos controlados para implementar políticas públicas de sua responsabilidade. E é exatamente isso o que se discute neste processo no âmbito do Plano Safra.

O Plano Safra consiste de um conjunto de medidas de apoio ao setor rural brasileiro. Essas medidas incluem, entre seus objetivos, o de tornar disponível empréstimos destinados à atividade agropecuária com juros mais baixos do que os de mercado.

As instituições financeiras (principalmente o BB) captam dinheiro nas suas atividades comerciais normais pagando aos seus

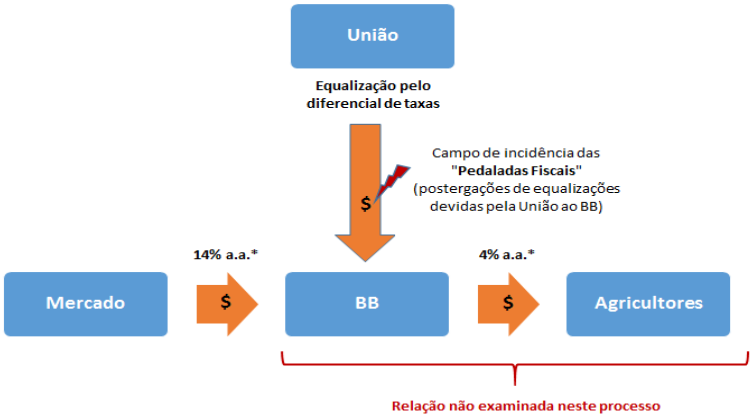
SF/16863.10785-97
Página: 115/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

depositantes as taxas de juro vigentes no mercado. Os recursos são emprestados aos agricultores a taxas inferiores, e a diferença entre os juros que o banco paga e o que recebe representa o subsídio concedido no crédito. Essa diferença é ressarcida ao banco pela União, na forma de equalização das taxas de juros, tal como ilustrado no gráfico a seguir:

Equalização de taxas de juros - Ilustração exemplificativa



* taxas de juros utilizadas apenas a título exemplificativo, em exposição simplificada. Elaboração própria.

Do ponto de vista da União, o gasto com a equalização é chamado de "subvenção econômica", e deve estar autorizado na lei orçamentária anual. Já para o banco, esse ressarcimento é classificado como uma receita a receber e figura no seu balanço patrimonial. O objeto deste processo refere-se ao atraso pela União, em 2015, do pagamento dos valores devidos ao BB.

De acordo com a acusação, o atraso no pagamento desses valores se inclui no contexto das chamadas "pedaladas fiscais" e devem ser considerados como operações de crédito ilegais, vedadas pelo art. 36 da LRF.

Segundo a defesa, contudo, os valores devidos pela União ao BB, em razão da equalização de taxas de juros, em nada se confundem com as operações de crédito a que se refere o citado dispositivo legal.

Ademais, sustenta a defesa que a análise de série histórica indica a existência de saldo devedor de subvenção em todos os meses "dos últimos 22 anos" (DOC 24, p. 323). Complementarmente, alega que haveria

SF/16863.10785-97
Página: 116/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

impossibilidade da inexistência desses saldos tendo em vista as diferenças de regimes contábeis entre as partes: regime de competência para o BB (reconhecimento do crédito) e caixa para a União (pagamento). Por essa perspectiva, à primeira vista estaríamos diante de situação despreocupante, resultante de meras conciliações contábeis.

Tal como apresentado na contextualização deste Relatório, a série histórica publicada pelo BACEN em 2016, por força de determinação do TCU, revela que os valores devidos pela União a bancos públicos e FGTS aumentaram exponencialmente a partir de 2008, tendo alcançado o expressivo montante de R$ 52,2 bilhões ao final de 31/12/2014. Desse total, R$ 10,9 bilhões disseram respeito às operações entre União e BB no âmbito do Plano Safra.

Esse valor coincide, vale dizer, com o informado pelos denunciantes na peça acusatória original, os quais, com base em demonstrativos contábeis do BB, apontaram o aumento dos créditos da instituição junto à União, ao longo de 2015, como reiteração da prática das "pedaladas fiscais". Ao final do primeiro semestre desse ano, segundo a acusação, esses valores alcançaram R$ 13,9 bilhões, os quais também correspondem ao informado pelo BACEN.

Oportuno colocar em perspectiva, assim, a série histórica do BACEN, traçada desde 2001. No gráfico abaixo, a linha cheia corresponde aos dados oficiais, e a linha tracejada descreve como a denúncia trata os fatos da questão relativa ao ano de 2015:

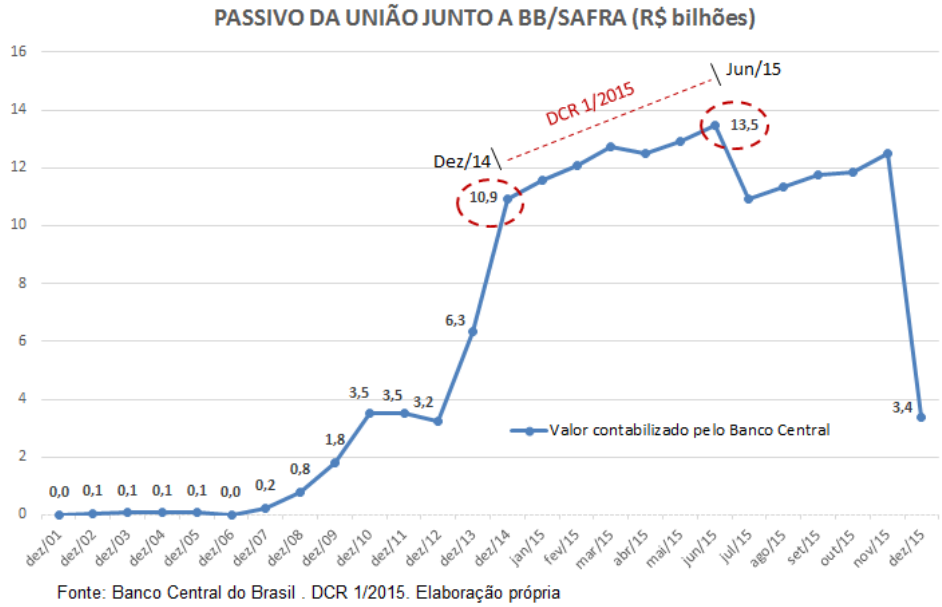
SF/16863.10785-97

Página: 117/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



Fonte: Banco Central do Brasil . DCR 1/2015. Elaboração própria

Como se vê, desde o advento da LRF, até 2006, os valores devidos pela União ao BB, em verdade, eram insignificantes. Foi somente a partir de 2008, no já comentado contexto de implementação de política fiscal expansionista, que esses valores passam a aumentar aceleradamente, até alcançar R$ 10,9 bilhões em 31/12/2014. A denúncia identificou a evolução dos valores devidos pela União ao BB até o primeiro semestre do ano como evidência de reiteração das "pedaladas fiscais".

Antes de passarmos para a análise particularizada dos argumentos da defesa, cabe registrar que a acusação, nas alegações finais (DOC 169), argumentou que a Medida Provisória nº 704/2015 desvinculou, de forma indevida, receitas decorrentes dos royalties de petróleo de 2014, retirando recursos que seriam destinados à saúde e educação para pagar parte das "pedaladas fiscais". Essa questão foi quesitada para a junta pericial, que esclareceu que não foi identificada a utilização das fontes desvinculadas para fins de pagamento de passivos relativos ao Plano Safra junto ao BB (DOC 144, p. 64), razão pela qual não cabe, aqui, averiguar eventuais outros desdobramentos, tendo em vista que o objeto deste processo se limita às operações concernentes ao Plano Safra.

SF/16863.10785-97
Página: 118/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

2.2.2.3.1. Síntese dos argumentos da defesa sobre o Plano Safra

A defesa apresenta uma síntese dos seus argumentos (DOC 24, p. 332-336) cujos itens são adiante analisados individualmente:

a) "As subvenções referentes ao Plano Safra são autorizadas por lei, que confere a regulamentação e a execução das políticas públicas aos Ministérios e instituições financeiras responsáveis por sua gestão, não sendo prevista conduta a ser praticada pela Presidente da República"

O fato de haver lei que autorize a concessão de subvenções no âmbito do Plano Safra não afasta a responsabilidade da Presidência da República.

A Lei nº 8.427, de 1992, de fato autoriza as referidas subvenções e organiza as atividades de sua concessão. No entanto, no que se refere a este processo, o mandato que seu art. 3º confere aos Ministérios e outros órgãos envolvidos é o de regular a sua aplicação **"de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade"**. Ademais, nada existe nesse texto legal que direta ou indiretamente modifique as regras gerais de direito financeiro, em especial a LRF. Portanto, por essa lei não se modificam as responsabilidades do Presidente da República em relação à gestão orçamentária e fiscal.

Assim, se a Presidente da República não é responsável pela operacionalização da concessão da subvenção, segue sendo responsável pela observância das leis de direito financeiro e de todo o ordenamento jurídico do País, inclusive a LRF. Há um *sistema jurídico de garantia da responsabilidade fiscal* que exige do Presidente da República a tutela do equilíbrio das contas públicas e a gestão fiscal responsável (item 2.2.5). Cabe ao Chefe do Poder Executivo, por exemplo, de acordo com o art. 84, inciso XXIII da Constituição Federal, solicitar ao Congresso por meio da proposta de lei orçamentária a autorização para arcar com as despesas relativas às equalizações devidos ao BB. Tanto é assim que o pagamento das "pedaladas fiscais", em dezembro de 2015, exigiu a edição de uma série de atos da competência exclusiva da Presidente, como o encaminhamento ao Congresso de proposta de alteração da meta fiscal, a abertura de crédito adicional por

Página: 119/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

medida provisória e a alteração da programação financeira por meio de decreto.

Destarte, qualquer conduta ou responsabilização no âmbito do direito financeiro e orçamentário não é de modo algum afetada por disposições da Lei nº 8.427, de 1992.

b) "A concessão de subvenção ocorre diariamente até o limite definido anualmente em portaria do Ministério da Fazenda para o ano safra"

Trata-se de simples descrição das operações do crédito subvencionado no âmbito do Plano Safra, e versa sobre as relações entre o Banco e os mutuários. Não é disso que trata a denúncia e nem é por isso que a Presidente responde. O objeto da denúncia é a assunção de compromissos entre a União e o banco operador, e é nesse contexto específico que serão abordados o papel das portarias ministeriais e de outras normas e instâncias decisórias.

Conforme já asseverava o Parecer de Admissibilidade aprovado por esta Comissão (p. 116):

> Não é do mérito da política que tratamos aqui. Podemos identificar duas relações jurídicas distintas no âmbito do Plano Safra: uma delas entre a União e o BB (ou demais instituições financeiras que operem o programa); e a outra entre o BB e o tomador do crédito rural. A análise constante deste Relatório trata exclusivamente da primeira dessas relações.

c) "A metodologia de apuração dos saldos a serem pagos ao banco operador do Plano Safra também é definida em portaria, e, em geral, é semestral"

Com efeito, a apuração dos saldos é semestral, nos termos da regulamentação aplicável à época dos fatos examinados, conforme esclarece a própria defesa (DOC 24, p. 290-292): a Portaria 315, de 21/07/2014, do Ministério da Fazenda[29]. A referida portaria estabelece não apenas que o

[29] Cabe acrescentar que todos os aspectos relevantes dessa sistemática aqui relatados foram mantidos na Portaria que a sucedeu ainda em 2015 (a de número 518, de 23/12/2014, do Ministério da Fazenda).

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 120/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

período de equalização é semestral (art. 2º, § 3º), como alegado, mas também que:

> Art. 2º .....
> .....
> § 2º A equalização **será devida no primeiro dia após o período de equalização** e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN. [grifamos]

Assim, semestral é não apenas o período de cálculo/apuração, mas igualmente a *exigibilidade dos valores*. Daí é que se configura o débito da União para com o agente operador, razão pela qual o referido agente contabiliza em seu balanço os valores a receber da União a título de equalização de taxa de juros.

d) "Para a contabilidade do banco, em regime de competência, os saldos a serem repassados pela União são apurados no momento da concessão da subvenção. Isto não significa que esses valores devam ser pagos imediatamente"

e) "A necessidade de lapso de tempo entre o momento da contratação do crédito rural junto à instituição financeira e o efetivo pagamento de subvenção à instituição financeira decorre do tempo necessário para a verificação e fiscalização do emprego adequado do programa"

De fato, o *cálculo* do valor a ser recebido pelo BB é feito com base na apuração de cada subvenção concedida pelo banco ao mutuário. Em decorrência das obrigações contábeis a que se sujeita o BB, deve ser feito o registro em seu ativo no momento em que se caracteriza a expectativa do direito de receber a subvenção apurada. Essa é a lógica do "regime de competência".

Por sua vez, a União registra o débito em função dos valores informados pelo banco, mas não no mesmo momento em que o BB apura seus créditos junto à União. O registro dos passivos devidos ocorre a cada semestre, pois a exigibilidade é semestral, conforme a regulamentação do Plano Safra. Registre-se, no entanto, que a contabilização das obrigações por parte da União não foi realizada no que se refere ao exercício de 2015 e anteriores,

SF/16863.10785-97

Página: 121/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

conforme evidencia a manifestação da própria Secretaria do Tesouro Nacional (DOC 132, p. 4, item ix).

Trato agora de um dos pontos cruciais da instrução: configurada formalmente a obrigação, quando e em que condições caberia à União pagá-la?

De plano, afirmar que o pagamento não pode dar-se "imediatamente", cabendo providências administrativas de liquidação da despesa, é pouco mais que uma platitude. É claro que todos os cuidados de resguardo da despesa pública têm de ser adotados para o pagamento, em conformidade com os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 1964. Não é disso que se trata. Do ponto de vista do credor, a Portaria 315/2014 fixava em seu art. 4º um prazo razoável de vinte dias para apresentação pelo banco dos documentos e informações de habilitação ao crédito, conforme o laudo pericial (DOC 144, p. 214). A partir daí, um prazo igualmente razoável para as conferências internas que se façam necessárias pelo Tesouro pode ser perfeitamente concebido (embora as alegações de defesa mencionem apenas, genericamente, "elevado tempo", sem trazer aos autos qualquer elemento no sentido de justificar objetivamente algum prazo concreto verificado no caso sob exame).

Por outro lado, cabe registrar que o próprio Executivo forneceu os parâmetros de razoabilidade ao editar a Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda, que definiu em seu art. 3º, *caput* e § 1º, que: (i) o banco operador continuaria a enviar as informações a seu cargo em vinte dias após o fim do período de apuração; e (ii) a STN verificaria a conformidade das equalizações até o último dia do mês do envio dessas informações. Ou seja, o próprio Executivo definiu que são necessários trinta dias no total para a cabal verificação da legitimidade do pagamento.

E, uma vez liquidada a despesa, quando deve ser paga?

A simples ausência de um prazo expresso para a quitação do débito não sustenta a alegação de que o pagamento possa ser postergado indefinidamente. É inconcebível, em nossa ordem jurídica, considerar que a União tenha por princípio ignorar obrigações legalmente assumidas, ou cumpri-las de forma discricionária, seja quem for a respectiva contraparte. Não existe no direito brasileiro crédito destituído de prazo para pagamento.

SF/16863.10785-97
Página: 122/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Nessa hipótese absurda, não teria o credor qualquer meio de exigir o pagamento, pois a dívida jamais se tornaria exigível. Seu pagamento seria, portanto, apenas uma obrigação moral, mas não jurídica. No âmbito do direito público, a anomalia seria ainda maior, tendo em vista que não é facultado ao agente público pagar uma obrigação que não seja legalmente devida. Se não houvesse prazo para pagamento das subvenções, o Tesouro Nacional estaria impedido de fazê-lo.

Na ausência de um prazo peremptório fixado explicitamente pela legislação de finanças públicas, deve-se buscar os critérios mais gerais do ordenamento jurídico para descrever a conduta esperada do gestor público. Em caráter geral, e ao contrário do que afirma a defesa**, o Código Civil estabelece em seu art. 331 a regra do pagamento imediato da obrigação ao ser exigida pelo credor**, quando não for ajustada época para o pagamento e inexistir disposição legal em contrário, como bem aponta o laudo pericial (DOC 144, p. 50).

Se as providências de liquidação forem consideradas – como devem ser – condicionantes à exigibilidade, **o seguinte art. 332 do Código estabelece que as obrigações condicionais cumprem-se na data do implemento da condição – ou seja, tão logo ultimado o reconhecimento da obrigação**.

A esse respeito, a defesa não expressou objetivamente qual a norma jurídica que sustenta ser aplicável ao caso, o que se faria necessário, tendo em vista que, conforme informação do próprio BB, os pagamentos realizados ao longo do período de 2015 contemplaram **despesas em atraso que remontam a 2008** (DOC 57, p. 185).

Por outro lado, o próprio Poder Executivo deixou claro o seu entendimento, quando, por meio do art. 3º do Decreto nº 8.535, de 01/10/2015, estimou razoável exigir o pagamento dos débitos da União junto a instituições financeiras relativos a "contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas", em não mais do que cinco dias úteis. Essas constatações, aliás, já foram ressaltadas no laudo pericial (DOC 144, p. 169-180, quesitos 63, 66 e 68, respectivamente).

Em síntese, a manifestação do próprio Executivo permite avaliar que um prazo razoável para o pagamento da subvenção econômica devida ao

Página: 123/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

final de cada semestre não deve exceder quarenta dias, aproximadamente (trinta dias corridos mais cinco dias úteis), contados desde o primeiro dia do semestre seguinte ao período a que se refere a apuração. Qualquer justificativa de conduta baseada na necessidade de mais prazos de tratamento da informação ou outra providência administrativa teria de aduzir elementos fáticos excepcionais e concretos que impusessem um tal adiamento – o que não consta de nenhuma das manifestações da defesa, seus assistentes técnicos ou testemunhas.

Por fim, em face do argumento da defesa de que a data em que o valor é devido não se confunde com a data em que o pagamento deve ser realizado, que nunca teria sido fixada, cabe registrar que, se essa interpretação fosse verdadeira, estaríamos diante de indiscutível operação de crédito, posto que o financiamento da política pública pela instituição financeira faria parte da própria estrutura da relação entre as partes, e não decorreria do atraso no pagamento dos valores devidos, como afirma a acusação. Além disso, passivos acumulados ao longo dos anos deveriam ter sido reconhecidos como contingentes e informados no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs do período.

f) "Sendo assim, é incorreto afirmar que a variação do saldo de subvenção ao Banco do Brasil é decorrente de novas operações em 2015, uma vez que essas deveriam ser pagas apenas nos semestres subsequentes"

Preliminarmente, a afirmação não corresponde à realidade fática apurada na instrução. A variação do saldo de R$ 10,9 bilhões para R$ 13,5 bilhões entre janeiro e junho, mencionada pela defesa, inclui o saldo apurado das subvenções contratadas no primeiro semestre de 2015, que se tornaram devidas em 01/07/2015 (nos termos da regulamentação do Plano Safra), e exigíveis para pagamento após as providências de liquidação. Portanto, **seus valores acresceram-se ao saldo devedor da União junto ao Banco já em 2015**, e, segundo exposto no tópico antecedente, deveriam ser pagas no máximo até o mês de agosto de 2015.

Importante ressaltar que essa parcela de 2015 representa apenas uma parte – e a menor delas – dos débitos em atraso, conforme exposto logo a seguir. Isso porque **os fatos sob julgamento abrangem, objetivamente, a manutenção – ao longo do exercício de 2015 – de saldos devedores da obrigação exigível junto ao BB em desacordo com as regras da respectiva**

SF/16863.10785-97

Página: 124/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

exigibilidade, não apenas relativos às subvenções apuradas no primeiro semestre de 2015, mas a todo o estoque acumulado ao final de 2014.

Disso resulta que **a União já incorria no primeiro dia de 2015 em elevados valores de obrigação exigível**, relativos não apenas ao segundo semestre de 2014, mas também a semestres anteriores. Ao longo do exercício, portanto, a União manteve a inadimplência dessas obrigações de forma sistemática e prolongada, somente realizando a integral quitação no mês de dezembro, como demonstrado adiante.

No laudo pericial (DOC 144, p. 199-202), com base em evidências integrantes do processado (DOC 76, CD 6, Ofício BB/DIRAG 2016/000835, de 04/02/2016 – Anexo 01), consta o seguinte:

1) Em 31/12/2014, o saldo devido ao Banco relativo a subvenções do Plano Safra alcançava R$ 10.914.593.752,00. Este valor é indisputado, pois até mesmo a defesa aponta ser este o débito da União carregado para 2015 (DOC 024, p. 299)[30];
2) Não houve pagamentos relativos a essa subvenção pelo menos "entre os meses de julho de 2014 e de março de 2015", "o que caracteriza atraso de pagamento do estoque acumulado" (DOC 144, p. 201);
3) Ao final do primeiro semestre de 2015, somente haviam sido pagos R$ 1.058.358.956 (DOC 144, p. 201, tabela 48). Portanto, o saldo já exigível desde o início do ano, que foi carregado pela União durante **pelo menos seis meses**, foi de R$ 9.856.234.796[31]. Mesmo sem considerar as subvenções que vieram a tornar-se devidas no primeiro semestre de 2015, este é o valor mínimo da dívida em atraso para com o banco que persistiu inadimplida até o último dia do primeiro semestre. **Este saldo já exigível em primeiro de janeiro, portanto, persistiu por mais de seis meses sem pagamento**;

[30] Cabe esclarecer que o valor contabilizado pelo Banco em 31 de dezembro segundo suas regras de contabilidade societária somente viria a materializar-se como obrigação em 01 de janeiro seguinte no balanço da União (o que é ressaltado pelo Laudo dos Assistentes Técnicos indicados pela defesa, DOC 00164, p. 79, Tabela 7). Isso não modifica a constatação incontroversa de que o saldo exigível no início do período e que caberia pagar quando de sua regular liquidação correspondia ao valor mencionado (R$ 10,9 bilhões).

[31] Esse valor corresponde à diferença entre os R$ 10.914.593.752,00 devidos desde o início de 2015 e os R$ 1.058.358.956 pagos no primeiro semestre desse ano, sempre considerando os valores nominais constantes dos autos.

SF/16863.10785-97
Página: 125/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

4) A própria União reconhece orçamentariamente a existência de saldos devedores de exercícios anteriores não pagos, pois registrava em 31/12/2014 um total de R$ 11,1 bilhões em "Restos a Pagar" inscritos – dos quais R$ 5,7 bilhões inscritos em exercícios anteriores – ou seja, pagamentos relativos a despesas comprovadamente incorridas **antes de 2014**. Assim, não resta dúvida quando ao reiterado inadimplemento de obrigações incorridas com o agente financeiro e decorrentes das subvenções (DOC 144, p. 200, tabela 47). Acrescentamos a essa constatação pericial a informação do próprio BB de que os pagamentos realizados ao longo do período de 2015 e que contribuíram para a quitação total do passivo contemplaram **despesas em atraso que remontam a 2008** (DOC 57, p. 185).
5) Em relação às obrigações contraídas no primeiro semestre de 2015, cujo período de exigibilidade iniciava-se em julho desse ano, foram integralmente pagas somente em dezembro (segundo informação do Ministério da Fazenda transcrita no laudo pericial – DOC 144, p. 202). Em termos de valores, essa parcela equivale a R$ 3.172.855.360,59, segundo a contabilização da STN (DOC 132, Anexo XII), e, de acordo com o BB (DOC 58, Anexo 01), somente foi paga em 23/12/2015. Portanto, **o atraso mantido nos pagamentos referentes às subvenções apuradas no primeiro semestre de 2015 alcançou pelo menos quatro meses**;
6) Por fim, nem sequer o Poder Executivo dispunha-se a pagar ao longo de 2015 o saldo já acumulado desde o início do exercício. Frente a uma exigibilidade de R$ 10,9 bilhões, o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional pela Presidente e a lei orçamentária anual contemplavam apenas R$ 8.443.938.000,00 para esta finalidade (DOC 144, p. 199), razão pela qual concluem os peritos que "**as dotações não eram suficientes para o pagamento dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil a título de equalização da taxa de juros**" (DOC 144, p. 199). Quanto a isso, a defasagem aí apontada sequer incluiu os valores referentes à subvenção apurada no primeiro semestre de 2015 (R$ 3,2 bilhões), os quais também deveriam constar – ainda que pelo valor estimado a partir do limite fixado nas portarias de definição do programa – no projeto de lei orçamentária para 2015, pois também teriam de ser pagos

SF/16863.10785-97
Página: 126/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

nesse ano. Logo, **a defasagem total contida na proposta orçamentária perfaz R$ 5,7 bilhões**[32], corroborando a constatação pericial. Isso caracteriza **afronta ao art. 167, II, da Constituição**, na medida em que, neste caso, houve assunção de obrigações que excediam os créditos orçamentários.

Seguem, em resumo, os atrasos comprovados no pagamento das equalizações em 2015:

PERÍODO DE APURAÇÃO	VALOR DEVIDO E PAGO COM ATRASO (R$ 1)	MESES DE ATRASO
Até o segundo semestre de 2014[1]	9.856.234.796,00	6
Primeiro semestre de 2015	3.172.855.360,59	4

1. Atraso mínimo
Fonte: Elaboração própria a partir das informações do parágrafo anterior

Deve ficar claro que a magnitude do atraso apontada na tabela é **a mais conservadora possível**. Pode-se afirmar sem receios que o valor de R$ 9,86 bilhões da primeira linha permaneceu integralmente em atraso do mês de janeiro ao mês de junho de 2015, e que o valor de R$ 3,17 bilhões permaneceu integralmente em atraso de setembro a dezembro de 2015.

Além disso, **existem parcelas do montante indicado na primeira linha da tabela cujo atraso remonta na realidade a dezembro de 2008** (DOC 57, p. 185)[33]. Em síntese, se por um lado falamos de atraso mínimo de seis meses, por outro é possível apontar que, no conjunto de parcelas devidas e não pagas, incluem-se algumas com prazos muito mais longos, **superiores a seis anos**.

Portanto, **o Poder Executivo manteve ao longo dos onze primeiros meses de 2015 o inadimplemento de obrigações já devidas e**

[32] Esse valor estimado de R$ 5,7 bilhões resulta da diferença entre o total a ser pago em 2015 (R$ 14,1 bilhões, ou seja, a soma de R$ 10,9 bilhões devidos em primeiro de janeiro e R$ 3,2 bilhões devidos em primeiro de julho) menos o valor constante da lei orçamentária e respectivo projeto (R$ 8,4 milhões).
[33] A coleção das comunicações entre BB e Tesouro acerca da cobrança das subvenções em atraso (apresentada em atendimento ao Requerimento 53/2016), colacionada junto ao DOC 57, revela a existência de débitos em atraso desde dezembro de 2008 – DOC 57, p. 185). A outra fonte de informação relativa à exigibilidade contém tão somente os valores em atraso com exigibilidade a partir de janeiro de 2012. Não se trata de contradição nas informações, mas simplesmente consequência do marco temporal estipulado no próprio pedido da Comissão (Requerimento 34/2016), que limitou a janeiro de 2012 o termo inicial do período de exigibilidade a informar.

Página: 127/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

exigíveis junto ao BB – inclusive com parcelas carregadas de exercícios anteriores – em montante materialmente significativo, somente vindo a reparar a situação em dezembro, após a publicação do Acórdão 3.927/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, de 09/12/2015, que assim o determinava em caráter definitivo.

g) "Ainda que se pudesse considerar a LRF como bem jurídico protegido desse crime, também a ela não houve infração, pois essas subvenções não constituem operações de crédito, nos termos do seu art. 26, nem a elas podem ser equiparadas. Além de se tratar de contratos de prestação de serviços entre a União e o Banco do Brasil, no ano de 2015 não houve sequer atraso de repasses ao Banco do Brasil. Assim, se conduta houvesse, ela seria atípica"

A parte final do argumento ("no ano de 2015 não houve sequer atraso de repasses ao Banco do Brasil") não encontra respaldo nos fatos apurados: os atrasos no pagamento de subvenções já exigíveis mantiveram-se até o mês de dezembro de 2015, como demonstrado na seção anterior.

É pela comprovação da existência desses atrasos que o laudo pericial (DOC 144, p. 213) afirma de forma explícita que houve operações de crédito:

> 2. Houve operações de crédito do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil, conforme as normas contábeis vigentes, em decorrência dos atrasos de pagamento das subvenções concedidas no âmbito do Plano Safra.

Antes de adentrar a análise técnica a respeito do conceito de operação de crédito, é importante esclarecer, preliminarmente, que a história do Programa Minha Casa, Minha Vida, evidencia que operações semelhantes às discutidas neste processo já eram consideradas como operações de credito pelo governo. Quando foi redigido o art. 5º da Lei nº 11.977, de 2009 (fruto da Medida Provisória 459, de 2009), cuja redação previa a possibilidade de o FGTS adiantar recursos para o financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida, o Ministério da Fazenda, por ocasião das reuniões do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), reconhecia que configuraria operação de crédito o adiantamento dos subsídios orçamentários se ele fosse feito pela CEF, conforme mostra documentação constante do Relatório e Parecer Prévio

Página: 128/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2014, o Ministro Augusto Nardes, do TCU[34].

Na redação final do referido art. 5º, lê-se que "Enquanto não efetivado o aporte de recursos de que trata o caput, caso o agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS tenha suportado ou venha a suportar, com recursos das disponibilidades atuais do referido fundo, a parcela da subvenção econômica de que trata o caput, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic".

Tal modificação foi feita na Medida Provisória com o objetivo de permitir que a União utilizasse os recursos do FGTS para financiar despesas – subvenção econômica – de sua responsabilidade no âmbito do Minha Casa, Minha Vida, remunerando o FGTS pela taxa Selic. O que interessa é o seguinte trecho da Ata da 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, o qual não deixa dúvida sobre o caráter de *operação de crédito* de referido adiantamento. Tal entendimento foi exarado por conselheiro representante do Ministério da Fazenda no CCFGTS:

> O Conselheiro Marcus Aucélio complementou que o segundo ponto submetido à Consultoria Jurídica foi, se **caso ocorresse um adiantamento pelo FGTS, isso estaria ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal** e a posição da PGFN foi que não, pois o FGTS, é um fundo privado e as contas são apartadas da Caixa e que **a Lei de Responsabilidade vedava que a Caixa, como instituição financeira, concedesse esse adiantamento**. Sendo assim, **a Caixa como Agente Operador do FGTS poderia perfeitamente emprestar, adiantar esses recursos e depois ser ressarcida sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal**. [grifamos]

Ou seja, **se a mesma operação fosse feita com a CEF enquanto instituição financeira, seria uma operação de crédito proibida pela LRF**, reconhecia o próprio Ministério da Fazenda. Perceba-se que no trecho fala-se em "emprestar" e "adiantar". O excerto é, portanto, claro no sentido de qualificar tal tipo de adiantamento como *operação de crédito*.

Feito esse breve registro, passamos a tratar da questão relativa à existência ou não de operação de crédito nos termos do art. 29, III, da LRF. Alega a denunciada que esse dispositivo, ao definir operações de crédito para

[34] Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html.

SF/16863.10785-97
Página: 129/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

os efeitos da LRF, não inclui as situações aqui examinadas entre as tipificações explícitas que faz em rol exemplificativo, nem permite que se conclua pelo seu enquadramento como "operações assemelhadas", pois "parece indiscutível a necessidade de contrato para o cumprimento de obrigação de pagamento em moeda corrente (assunção de compromisso financeiro) para que fique caracterizada a realização de operação de crédito" (DOC 24, p. 316).

Agrega que não se pode subsumir as operações do Plano Safra (entre União e banco operador) àquelas nominalmente citadas no art. 29, III, da LRF, quais sejam: (i) contratos de mútuo (por não ser empréstimo de coisa fungível com obrigação de restituição da mesma coisa); (ii) abertura de crédito (por não ser disponibilização a terceiro de quantia em dinheiro para uso por meio de saques); (iii) emissão e aceite de título (incorporação de dívida em título de crédito formal); (iv) aquisição financiada de bens (que, no aspecto de crédito público, representa um mútuo); (v) recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo; e tampouco (vi) arrendamento mercantil de bem algum.

Em todos esses casos, nominados ou inominados, identifica a defesa como elementos essenciais para caracterização da operação: a) a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiros para realização de atos diversos; b) a previsão de restituição do bem objeto de empréstimo; e c) o prazo para pagamento. Tais elementos, alega, estariam ausentes nas operações do Plano Safra.

Notamos, porém, que os elementos essenciais que para a defesa caracterizam uma operação de crédito estão patentemente presentes nas operações de que tratamos, como se pode observar:

a) *a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiros para realização de atos diversos* está presente quando a União lança mão do banco operador para que realize empréstimos a custo subsidiado (empréstimos que não realizaria em circunstâncias de mercado), e pelo atraso de pagamento faz com que o banco financie com seus próprios recursos o custo de oportunidade desses empréstimos. É relevante considerar que não se trata aqui de atos expressamente vinculados *ex lege*, nem sequer de despesas cujo fato gerador decorra de obrigatoriedade legal. A Lei nº 8.427, de 1992, apenas

SF/16863.10785-97

Página: 130/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

autoriza o Executivo a engajar-se nessas transações (art. 1º), fixando ainda o dever de observância das "disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade" (art. 3º). Quanto ao Banco, sociedade de economia mista dotada da autonomia inerente às empresas, menos vinculada ainda é a sua adesão ao ajuste quando precisa suportar com recursos próprios a subvenção devida pela União;

b) *a previsão de restituição do bem objeto de empréstimo* é nítida quando a lei que institui essas operações determina o pagamento ao banco da equalização da taxa de juros; e

c) *o prazo para pagamento* é claro quando a lei e o regulamento estabelecem a exigibilidade do pagamento pela União das equalizações devidas ao banco, uma vez que, como exaustivamente discutido acima, não se concebe no ordenamento jurídico que a lei determine uma relação comercial envolvendo obrigações formalmente exigíveis sem que haja prazo definido para o respectivo pagamento.

Essa mesma conclusão é alcançada quando se vai além da simples construção doutrinária de condições para que alguma transação se configure operação de crédito e se adentra na especificação técnica dessa transação *no âmbito das finanças públicas*, que é o universo mais relevante para esta Comissão.

Como bem lembrado pelo laudo da assistente técnica indicada pela acusação (DOC 163, p. 19-22), o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional aplicável ao exercício de 2015[35], produto de um longo processo de elaboração, convergente com os padrões internacionais de contabilidade do setor público, descreve com muita precisão o que configura uma operação de crédito (6ª ed., 2014, p. 606):

> 1. Principais Características das Operações de Crédito
>
> Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:
>
> a) Envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público

[35] Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6%C2%AA_edicao_versao_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8. Sua aplicação é obrigatória a todos os entes federativos nos termos da Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014, do Ministério da Fazenda.

Página: 131/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;

b) Pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e

c) Diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

SF/16863.10785-97

É exatamente isso que ocorre nas situações que analisamos: (i) há o reconhecimento, pela lei e pelas portarias ministeriais, de que o valor da equalização torna-se exigível à União, o que representa o reconhecimento de um passivo; (ii) ocorre a previsão e a efetiva cobrança de encargos financeiros entre a data de exigibilidade e o efetivo pagamento, o que é reconhecido pelos regulamentos[36]; por fim, (iii) a quitação da obrigação assumida pela União em contrapartida às ações desenvolvidas pelo Banco faz-se em momento posterior ao da realização dessas mesmas ações (aliás, essa defasagem temporal é o próprio cerne da questão discutida).

Esse critério normativo inclui, até mesmo do ponto de vista formal, negócios jurídicos que não guardam similaridade de forma com as operações tradicionais ou mais frequentes, pois, como ressalta o mesmo Manual, "as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela LRF nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos" (p. 606).

Assim, torna-se pertinente a observação do laudo pericial de que, segundo os padrões internacionais de contabilidade incorporados à legislação brasileira, **prevalece, para efeitos de reconhecimento das obrigações do setor público, a essência sobre a forma**, sendo irrelevantes os aspectos extrínsecos de formalização da obrigação (DOC 144, p. 152):

[36] Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda. Art. 3º, §3º "*Sobre a equalização paga após o primeiro dia do mês subsequente à validação da sua conformidade pela STN, incidirá atualização desde o referido dia até a data do efetivo pagamento.*". Portaria nº 315, de 21 de julho de 2014, Art. 2º, § 2º: "*A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.*"

Página: 132/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

> As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19- Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).
>
> 18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:
>
> **Obrigação não formalizada** é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:
>
> (a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e (b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [grifamos]

Portanto, quer segundo os critérios levantados pela defesa, quer segundo as normas técnicas nacionais de contabilidade pública, a manutenção do atraso configurou uma operação de crédito em favor da União, e insere-se no art. 29, inciso III, da LRF. Dessa forma, sendo partes da relação a União e o BB, por ela controlado, enseja-se a conduta expressamente vedada pelo seu art. 36, qual seja, "a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo".

Essas conclusões levam a descartar os argumentos de que a falta de contrato e a suposta falta de estabelecimento formal de data de vencimento da obrigação da União sejam impedimento à caracterização como operação de crédito, pois, como visto, as obrigações públicas podem assumir formatos não-padronizados ainda que desprovidos de explicitação nominal de data quanto ao "momento futuro" de quitação da obrigação.

Ainda que não tenham sido firmados instrumentos formais entre o BB e a União, a natureza voluntária da relação entre as partes, combinada com a exigência do Estatuto Social da instituição no sentido de que operações dessa natureza sejam sempre objeto de contrato, leva à conclusão inequívoca de que a execução do Plano Safra pelo BB apresenta *natureza jurídica contratual*.

Página: 133/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Passamos agora à análise do argumento de analogia da defesa, aquele que sustenta que qualquer atraso de pagamento pela União representaria "uma espécie de financiamento" (DOC 24, p. 324-325).

A própria Advocacia-Geral da União (AGU) já afastou esse argumento. Oportuno citar o parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015, encaminhado a esta Comissão pelo BACEN, que foi elaborado pela AGU a pedido da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, no âmbito de pedido de conciliação apresentado pela CEF em face da União, com vistas ao recebimento dos valores em atraso relativos ao Programa Bolsa Família. Tal parecer considera não haver operação de crédito entre a União e a CEF pelo fato de esta deter a prerrogativa de "suspender os repasses na medida em que obstruídos os recursos oriundos do Tesouro". Entretanto, reconhece que (DOC 60, p. 46):

> [...] **essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. [grifamos]

Ou seja, a mesma operação, de forma continuada, restaria caracterizada como operação de crédito, reconheceu a própria AGU.

Não se está a tratar, neste processo, portanto, de um atraso de pagamento qualquer, e sim de operações específicas com bancos oficiais e para efeitos da LRF. Não se pode pretender estender esse raciocínio *sui generis* da LRF (que se aplica a uma relação bilateral entre classes específicas de agentes, os entes federativos e suas instituições financeiras controladas) para qualquer relação obrigacional com outros agentes ou em outras circunstâncias, a exemplo da aquisição de "borrachas, canetas e resmas de papel", como consta da peça escrita da defesa (DOC 24, p. 325). Perde-se de vista a teleologia da norma.

O que interessa a este processo é o financiamento dos entes federativos por instituições financeiras por eles controladas. Regra de prudência fiscal no âmbito público e que vige até mesmo entre bancos privados. Essa singularização da reprimenda legislativa não é desprovida de sentido: o risco e o efeito do endividamento disfarçado interpondo-se

SF/16863.10785-97
Página: 134/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

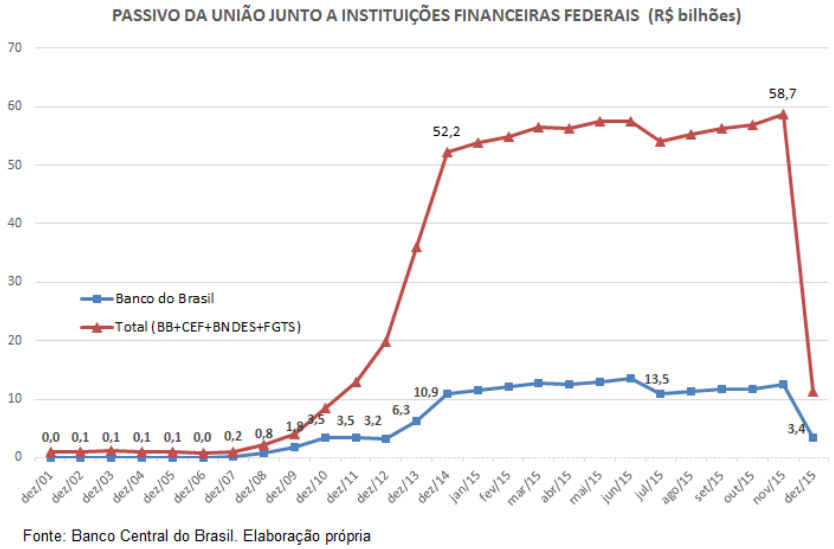
00100.123354/2016-79

operações de bancos próprios são muito maiores para a sociedade do que outros atrasos comerciais.

O acesso dos bancos à captação comercial de recursos junto a investidores e, ainda mais grave, à captação de poupança popular fazem com que a capacidade de o ente controlador de se manter financiando dessa forma seja muito superior a qualquer outra fonte, quer no montante, quer no prazo em que tal prática ocorre. Tamanho potencial de desequilíbrio financeiro, por meio do uso indevido da instituição bancária, traz, por sua vez, custos e riscos muito mais elevados para a sociedade de reversão da situação irregular.

É dessa conduta, precisamente, que o processo está tratando, e onde se desvela o interesse público: a utilização dos bancos públicos para arcar com o custo das políticas desejadas pela União sem que existissem recursos fiscais e orçamentários para tanto.

Isso posto, o gráfico a seguir coloca o tema na devida perspectiva:



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria

As operações de 2015 não são a repetição de situações "normais" ou "corriqueiras". Como se observa no gráfico, a manutenção de valores a descoberto saltou de praticamente zero à ordem de R$ 3 bilhões entre 2010 e 2012. Depois, **duplicou em 2013 e mais que triplicou em 2014**, subindo em dois anos de R$ 3,2 para R$ 10,9 bilhões. No ano de 2015, ascendeu ainda mais até junho, e somente retornou aos patamares da primeira fase

SF/16863.10785-97
Página: 135/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

ascensional, em torno de R$ 3,6 bilhões, no mês de dezembro, após esgotadas as possibilidades recursais junto ao TCU. O gráfico, visto em seu contexto com outras operações semelhantes, ocorridas mediante uso de outros bancos públicos federais para os mesmos fins, **evidencia uma decisão de política econômica, de competência da Presidente da República**.

Os valores totais devidos pela União a bancos públicos federais e ao FGTS partem de um patamar estável em torno de R$ 1 bilhão verificado até 2007, seguindo a partir daí um crescimento vertiginoso até que os passivos acumulados, mais que duplicando, chegassem a R$ 52,2 bilhões ao final de 2014. O ano de 2015 assiste à permanência do carregamento dessas dívidas por parte da União – na verdade, um aumento superior a 10% – até novembro, seguido de abrupta queda com a quitação de mais de oitenta por cento do passivo em dezembro, imposta por determinação do TCU. As evidências apontam para decisões deliberadas de política econômica adotadas no mais elevado nível decisório governamental.

Quanto à quitação dos passivos em dezembro de 2015, por determinação do TCU, que **remonta a abril de 2015**, vale o registro de que na exposição de motivos da Medida Provisória nº 702, de 2015, que abriu crédito extraordinário para viabilizar o pagamento das "pedaladas fiscais", constou a seguinte informação:

> 7. A relevância e urgência da matéria justificam-se, no que tange aos Ministérios do Trabalho e Emprego e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, em decorrência da necessidade de pagamento de passivos e valores devidos, no presente exercício, em consonância com as determinações presentes **no Acórdão nº 825, de 15 de abril de 2015**, confirmado pelo Acórdão nº 992, de 29 de abril de 2015, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União. [grifamos]

A abertura de crédito orçamentário depende de ato da Presidente da República.

Em termos práticos, olhando-se para a saúde financeira do Estado, que podem ser sentidos no dia-a-dia pelo cidadão comum, Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Secretário de Controle Externo e Fazenda Nacional do TCU, em seu depoimento nesta Comissão, em 13/06/16, alertou

SF/16863.10785-97
Página: 136/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

para o risco em não se tratar tais operações entre a União e os seus bancos públicos controlados como operações de crédito:

> **O SR. TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA –** [...] Vejam bem: se não fosse a atuação do Tribunal, atualmente, a gente poderia estar com valores ainda maiores, ou seja, se chegamos a R$60 bilhões no ano passado, poderiam chegar a R$80, R$90, R$100 bilhões. Então, o risco de não se tratar isso como operação de crédito é altíssimo.

Adicionalmente, no que tange às operações de crédito realizadas entre União e BB, a defesa, em suas alegações finais (DOC 171, p. 387), sustenta que o montante dos valores envolvidos e a duração do período em que houve saldo negativo são aspectos que não poderiam ter fundamentado o entendimento sobre o desrespeito da Presidente da República ao art. 36 c/c art. 29, III, da LRF. A defesa aduz que é incontroverso que o volume de operações ou a sua frequência não alteraria a natureza dos negócios jurídicos.

Fosse o relacionamento entre BB e União marcado por condutas transparentes, por transações comuns entre um ente público e uma instituição financeira, jamais haveria de se falar em ilegalidade. Entretanto, quando se observa que a União, sistematicamente, deixou de pagar por anos valores que alcançaram a casa dos bilhões, não se pode deixar de concluir que a magnitude dos valores envolvidos e a duração dos atrasos foram, indubitavelmente, elementos que caracterizam a ilegalidade. Na interpretação de uma lei que trata exatamente da responsabilidade fiscal, considerar que a União poderia atrasar indefinidamente os pagamentos ao BB, e em volumes cada vez maiores, sem que isso implicasse ofensa ao art. 36 da LRF, é se prender apenas à face formal dos fatos e ignorar o bem jurídico protegido (o equilíbrio das contas públicas).

Por fim, sustenta ainda a defesa que "não prevendo a Constituição Federal a possibilidade de crime de responsabilidade em face da violação da LRF, mas tão somente da lei de orçamento, não há que se falar em crime de responsabilidade pela violação do artigo 36 da Lei Complementar nº 101/00", pois "não violam propriamente a Lei Orçamentária Anual (LOA), que constitui o bem jurídico tutelado em todos os tipos legais do referido dispositivo sancionador dos crimes de responsabilidade " (DOC 24, p. 312-313). Esse assunto, porém, já foi tratado neste Relatório (item 2.1.3).

SF/16863.10785-97

Página: 137/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



h) "Não se pode admitir a aplicação retroativa de novo entendimento do TCU em matéria de crime de responsabilidade"

Sustenta a denunciada que o TCU teria alterado o seu entendimento quanto à caracterização de tais transações como operação de crédito, e que essa mudança de entendimento estaria sendo aplicada retroativamente.

Preliminarmente, ainda que fosse válido o argumento – que, conforme será demonstrado a seguir, não é –, é importante reforçar que decisões do TCU não são vinculantes para esta Comissão Especial de Impeachment. As conclusões deste Relatório se fundam na vasta instrução probatória realizada por esta Comissão.

Alega a defesa que, existindo a prática de "reembolso de adiantamentos" pelo menos desde 1992, a primeira manifestação do TCU contrária a ela teria ocorrido apenas em 2015, quando prolatou o Acórdão 825/2015. No mesmo ano, o Acórdão 1.464/2015 apontou como indícios de irregularidades nas contas de governo de 2014 a postergação do pagamento de subvenções semelhantes às do Plano Safra. Após resposta do governo, o Acórdão 2.461/2015 reiterou serem tais contratos assemelhados a operações de crédito.

A cronologia dos fatos é relevante. Em 15/04/2015, por meio do Acórdão 825/2015, o TCU considerou irregulares as postergações de pagamento a bancos oficiais, caracterizando-as como operações de crédito vedadas pela LRF. Além disso, o Acórdão 1.464/2015, de 17/06/2015, incluiu tais operações entre as razões ensejadoras de recomendação pela rejeição das contas presidenciais relativas a 2014, abrindo prazo de trinta dias para apresentação de contrarrazões pela Presidente da República. Após deliberar sobre recurso de mérito interposto pelo Executivo contra o mencionado Acórdão 825/2015, o Tribunal manteve seu posicionamento inicial pela reprovabilidade da prática por meio do Acórdão 3.297/2015, de 09/12/2015.

No que tange às contas de governo de 2014, após analisar as contrarrazões apresentadas em 22/07/2015 pela AGU em representação da Presidente, opinou o TCU em 07/10/2015 pela rejeição das contas presidenciais em função de, entre outras irregularidades, adiantamentos

SF/16863.10785-97

Página: 138/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788





ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

concedidos por instituições financeiras oficiais à União para cobertura de despesas de programas públicos (Acórdão 2.461/2015).

Todas e cada uma das manifestações da Corte de Contas mencionadas pela denunciada são no sentido de impugnar a prática questionada. A cada reiteração, mais inequívoca se mostra a posição do Tribunal, sempre respeitando os ritos inerentes à ampla defesa e ao contraditório. Portanto, o que a sequência de pronunciamentos colacionados pela defesa revela é uma total coerência nas posições assumidas pelo TCU, desde a primeira manifestação.

Não é possível alegar inconsistência antes que houvesse a primeira manifestação, mesmo que a prática existisse. Seria insensato exigir do TCU (ou do Congresso Nacional, ou do Judiciário, ou de qualquer outra instituição) onipresença e que declarasse seu entendimento sobre todos os aspectos do mundo dos fatos – seria uma impossibilidade lógica e material. Somente prosperaria uma alegação de mudança de jurisprudência *se tivesse havido uma jurisprudência anterior* que abonasse a prática que passou a questionar, do que não há notícia. Portanto, a jurisprudência do TCU sobre o tema estabeleceu-se tão somente em 2015, e não se afastou em momento algum da linha inicial.

Complementarmente, cabe examinar o argumento da defesa, constante de suas alegações finais (DOC 171, p. 357-358), de que haveria divergências internas no âmbito do TCU em relação à interpretação do conceito de "operação de crédito" previsto na LRF. Sustenta a denunciada que a questão não se encontraria pacificada no interior do órgão de controle externo. Ademais, acrescenta que, como órgãos administrativos, juristas e Ministério Público teriam outro entendimento sobre a matéria, então a interpretação adotada pela denunciada não poderia ser descartada ou tida por ilegal.

Primeiramente, destacamos que os pronunciamentos do TCU se dão por meio do seu corpo de Ministros. Essa é a instância soberana da Corte de Contas da União, nos termos da Constituição Federal. Em segundo lugar, com relação ao caso concreto, impende ressaltar que a decisão sobre a ilegalidade das operações de crédito se deu por **decisão unânime** do Plenário do Tribunal. Isso demonstra a robustez da interpretação do órgão de controle externo. Por todo o exposto, não se mostra aceitável fazer referência a manifestação de unidade técnica – emitida ao longo de processo interno como

SF/16863.10785-97
Página: 139/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

subsídio para a deliberação do Tribunal – para atribuir qualquer fragilidade à decisão tomada pela unanimidade dos ministros da Corte de Contas.

Por fim, quanto à existência de interpretações divergentes à do TCU, adotadas por juristas ou outros órgãos públicos, isso em nada altera a validade da sólida interpretação do Tribunal, tampouco interfere ou limita, cabe reiterar, a soberania constitucional desta Comissão Especial de Impeachment ou mesmo do Poder Legislativo. Em última instância, caberá ao Senado Federal, nos termos do art. 52, I, da Lei Magna, avaliar a matéria e julgar se resta caracterizado crime de responsabilidade.

i) "Não há qualquer conduta (comissiva ou omissiva) descrita como tendo sido praticada pela Presidente da República"

O TCU adotou em 15/04/2015, como visto, o Acórdão 825/2015-Plenário, nos seguintes termos:

> 9.6. em relação às **operações de crédito realizadas junto à União**, consubstanciadas nos títulos "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – **Safra Agrícola**" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, **as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000**:
>
> 9.6.1. **determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas**, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias;
>
> [..]
>
> 9.6.3. determinar a audiência dos gestores listados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem **razões de justificativa em relação à realização de operações de crédito, consubstanciadas na concessão e utilização de recursos próprios do Banco do Brasil para o pagamento de subvenções de responsabilidade da União registradas nas contas "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional" da instituição financeira, contrariando o que estabelecem o § 1º, inciso I, do art. 32, o art. 36 e o art. 38, inciso IV, "b", todos da Lei Complementar 101/2000**:

SF/16863.10785-97

Página: 140/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> - Arno Hugo Augustin Filho – [...] Secretário do Tesouro Nacional;
> - Marcus Pereira Aucélio – [...] Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional;
> - Adriano Pereira de Paula – [...] Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional;
> - Aldemir Bendine – [...] Presidente do Banco do Brasil; e
> - Guido Mantega – [...] Ministro de Estado da Fazenda [..]; [grifamos]

SF/16863.10785-97

Portanto, desde abril de 2015 o Ministro da Fazenda e dirigentes do Tesouro Nacional sabiam oficialmente da prática aqui examinada e do seu questionamento jurídico. Mas não apenas eles: em seu depoimento nesta Comissão, em 28/06/2016, o então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, respondendo a questionamento da acusação que contextualizava a discussão em momento ainda anterior a 2015, afirma ter discutido o assunto com o Ministro da Fazenda, o Presidente do BACEN e o Secretário do Tesouro Nacional, opinando pela quitação de eventuais passivos:

> **O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – Essas matérias, do ponto de vista orçamentário, quem despachava com a Presidente era o Ministro da Fazenda. Quando o assunto apareceu, eu tive reuniões com o Ministro da Fazenda, o Ministro Guido, tive com o Tombini e com o Arno, inclusive, o Secretário do Tesouro, e em todas elas se debateu o assunto. E **eu, por exemplo, sempre recomendei, na minha posição, que se quitassem eventuais passivos existentes**. Esta era a posição que eu defendia. [grifamos]

Importante ainda o fato de que em 17/04/2015 – dois dias após a edição do Acórdão 825/2015 pelo TCU –, os então Ministro da Justiça, Advogado-Geral da União e Procurador-Geral do BACEN concederam entrevista coletiva na emissora oficial NBR[37]. Na ocasião, o Ministro da Justiça contesta a decisão do Tribunal, falando em nome "da posição do governo", afirmando que "não há fato imputável à Presidenta da República" para efeitos de um processo de *impeachment,* e nesse contexto defende a regularidade da prática. Na entrevista é dito que o assunto foi levado à Presidente da República, que solicitara que os fatos fossem esclarecidos para

[37] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HhNR7xETRFM&feature=youtu.be&list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

Página: 141/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

a sociedade. Na mesma ocasião, o Advogado-Geral da União comunicou que foi dada orientação ao então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, para que não houvesse novas operações de crédito dessa natureza em 2015 até a decisão definitiva do TCU, como um gesto inclusive de respeito ao Tribunal.

Além disso, a Presidente da República foi notificada **pessoalmente** em junho de 2015 do relatório preliminar que apontou irregularidades das contas de 2014 (Aviso 664-GP/TCU, de 19/06/2015, referente ao Acórdão 1.464/2015-TCU). **A notificação é pessoal neste caso, porque a responsabilização sobre as contas de governo é personalíssima da titular do Executivo**. Nesta notificação, a Presidente foi instada a explicar formalmente alguns atos da gestão econômico-fiscal, dentre os quais:

> 9.2.1 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 passivos da União junto ao Banco do Brasil**, ao BNDES e ao FGTS **nas estatísticas da dívida pública de 2014** (item 2.3.5 do Relatório); [...]
>
> 9.2.3 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 do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de **adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida** nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);
>
> 9.2.4 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de **adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento** nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);
>
> [...]
>
> 9.2.12 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** (item 3.5.5.2 do Relatório); [grifamos]

SF/16863.10785-97

Página: 142/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Desde abril de 2015, pelo menos, a Presidente da República estava ciente de que ocorreram operações sob exame, e que tais operações representavam, a juízo do Tribunal, assunção de passivos da União e transações primárias deficitárias junto aos bancos oficiais, e especificamente junto ao BB. O dever mínimo de diligência imposto à Presidente pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição impunha que empreendesse quantos esforços fossem necessários para a ciência completa das suspeições a ela atribuídas.

Uma vez ciente dos fatos, a mandatária tinha apenas dois cursos de ação: concordar com a prática questionada e assentir à continuidade da mesma por parte dos seus subordinados, ou interrompê-la imediatamente e reverter os seus efeitos. Optou conscientemente, a toda evidência, pelo primeiro. Mesmo que mantivesse entendimento diverso do órgão que a notificou, a mandatária máxima deve responder pela escolha política feita, especialmente em face das consequências danosas que resultaram para a saúde financeira do Estado e para a economia.

A atividade de governo e a tutela aos bens constitucionais pelo Presidente da República não se limitam à assinatura de documentos. Seria pressupor a prevalência da forma sobre a essência, do instrumento sobre a finalidade. Atos assinados são parte essencial do rito de governo, mas não o esgotam. Cabe ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 84, II, da Constituição Federal, "exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal". Assim, a Presidente dirige, conduz, orienta, preside, no que os Ministros a auxiliam. Naturalmente, há delegação, como lembra a defesa (DOC 24, p. 306), mas é cediço em direito administrativo que a delegação não dá prerrogativas autônomas ao agente delegado, e a responsabilidade pelos atos delegados permanece com o delegante, salvo comprovação de abuso do poder delegado por parte dos delegados (do que não se cogitou em qualquer parte destes autos).

Em termos concretos, a política pública Plano Safra envolvia um complexo de atos e decisões a serem executados de forma coordenada pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente, pelo Conselho Monetário Nacional e pelo BB (Lei nº 8.427, de 1992, arts. 3º e 3º-A). Tais agentes diretamente subordinados à Presidência da República não podem tomar para si a exclusividade decisória, senão restaria esvaziado o dever constitucional de direção e coordenação superior

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 143/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

do Presidente, o que implicaria a própria inviabilidade da política pública. Tais atos e decisões envolvem mobilização de recursos públicos da ordem de bilhões de reais, e configuram importante vertente da ação da administração federal.

Oportuno trazer o depoimento de Adriano Pereira de Paula, Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional, em resposta ao Senador Waldemir Moka (em 8/06/2016):

> **O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – Bom, Sr. Senador, **eu entendo que qualquer volume expressivo de recursos seja levado ao Chefe do Executivo. De qualquer forma, dificilmente poderíamos admitir que uma autoridade assuma sozinha uma representatividade de valores dessa magnitude, em qualquer situação**. Não tenho e não posso dizer que presenciei, que participei. Não faço parte de qualquer fórum que tenha por objeto essa discussão. Mas acredito que um valor desses, expressivo, sempre é levado ao conhecimento.
>
> [...]
>
> **O SR. WALDEMIR MOKA** (PMDB - MS) – Sr. Adriano, eu reconheço, evidentemente, as escalas aí – não vai presenciar ou não presenciaria –, mas V. Sª é um servidor de muito tempo e acaba de admitir, não de afirmar, que os valores desse porte dificilmente serão tomados. Por isso, digo que o Conselho Monetário Nacional, presidido pelo Ministro da Fazenda, não vai tomar uma decisão dessa sem consultar antes a Presidente da República. Não vai, não tem como fazer isso. Isso daí é uma questão... Não tem como. Nós estamos discutindo valores de um Plano Safra. Então, é natural que isso ocorra. O incomum seria se exatamente tomassem uma decisão nesse nível e não consultassem quem realmente comanda o Executivo.
>
> [...]
>
> **O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – [...] Realmente**, por experiência própria, é, sim, plausível admitir que nenhum valor dessa magnitude é tratado ou decidido por simplesmente um único indivíduo dentro do Governo. É plausível, sim, afirmar isso**. [grifamos]

A intervenção decisória da Presidente não é apenas inferida, mas declarada por seus principais auxiliares. O então Ministro da Justiça, na

SF/16863.10785-97
Página: 144/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

entrevista coletiva anteriormente citada[38] e que versava especificamente sobre o tema de postergação de pagamentos aos bancos oficiais, afirma textualmente ter conversado com a Presidente e dela recebido orientação direta:

> [...] **nós conversamos hoje com a Presidenta da República e a Presidenta nos orientou a esclarecer os fatos**. Tem absoluta consciência de que não há nenhum fato justificador de um pedido dessa natureza hoje e apenas nos orientou para que nós prestássemos os esclarecimentos devidos do ponto de vista jurídico, do ponto de vista fático, sobre os fatos em relação àquilo que acontece. [...] Pediu que nós esclarecêssemos. [grifamos]

Em se tratando de valores, o Vice-Presidente de Agricultura do BB à época, Osmar Fernandes Dias, declarou na cerimônia solene de anúncio de investimentos do BB para o Plano Safra 2015/2016, em 01/07/2015, que os valores nele envolvidos são fruto de "muitas horas de reunião com o Ministério da Fazenda" e "com a participação da Presidente Dilma, coordenando as reuniões".[39]

A própria Presidente manifestou-se publicamente acerca do tema de forma a não deixar dúvida sobre o seu comando e controle das decisões concernentes ao Plano Safra.

No que se refere aos valores envolvidos, oportuno trazer discurso da Presidente da República durante cerimônia de lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar em 22 de junho de 2015[40]:

> Momentos de transformações, de superação de desafios colocam, diante dos governos, escolhas muito complexas. Nesses momentos, nós somos instados a estabelecer de forma inequívoca as nossas prioridades, a alocar os recursos em favor daquilo que é mais decisivo para o desenvolvimento que queremos no nosso País, na nossa nação.
>
> **Por isso, é com muita satisfação que eu anuncio o Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016, que contará**, como os senhores viram pela exposição do ministro Patrus, **28,9 bilhões, 29 bilhões de reais, 20% a mais que na safra anterior**. [grifamos]

[38] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HhNR7xETRFM&feature=youtu.be&list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[39] Disponível em: https://youtu.be/vHzJ0IFSjIo?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[40] Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-no-lancamento-do-plano-safra-da-agricultura-familiar

SF/16863.10785-97
Página: 145/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Quanto às escolhas relativas à relação com os bancos públicos na execução de programas governamentais, igualmente expressa é a manifestação da Presidente no Encontro com Artistas e Intelectuais em Defesa da Democracia, Brasília/DF, no dia 31/03/2016:

> [...] O que eles queriam? **Primeiro, queriam que nós pagássemos os nossos bancos públicos.** [...] **O Brasil, o Estado Brasileiro é dono da Caixa e do BNDES em 100% das ações**.[41] [grifamos]

No mesmo sentido o discurso feito em Boa Vista, no Estado de Roraima, no dia 9 de dezembro de 2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, extraído do portal do Palácio do Planalto, sítio eletrônico do governo:

> Porque o orçamento de um país, ele tem de ser olhado do ponto de vista daquilo que você gasta e para quem você gasta. O 'para quem' é mais importante do que qualquer outra consideração.
>
> Uma das razões para que eu esteja sendo julgada hoje é porque uma parte eles acham que nós não gastamos, nós não deveríamos ter gastado da forma que gastamos para fazer o Minha Casa Minha Vida. Uma das razões é essa. É o que eles chamam de pedaladas fiscais.
>
> A gente, o governo federal, é dono da Caixa Econômica Federal, nós somos os únicos donos, o governo federal. [...] Ora, é por conta que nós fomos capazes de fazer o maior programa habitacional da história que nós hoje somos responsabilizados.[42]

São fatos públicos e notórios relevantes para a instrução.

A própria natureza das condutas julgadas num processo de impedimento político é o exercício das funções finalísticas do dirigente de Poder, de suas condutas enquanto mandatário, que são muito mais amplas do que a simples formalização material de atos administrativos. Não se pretende, como alega a defesa, atribuir-lhe a onisciência de assumir "a responsabilidade

[41] Disponível em: https://youtu.be/CBg7t3-KRK4?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

[42] Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-entrega-de-unidades-habitacionais-em-boa-vista-rr-e-entregas-simultaneas-no-maranhao-para-bahia-e-rio-de-janeiro-do-programa-minha-casa-minha-vida-boa-vista-rr.

Página: 146/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

por todo e qualquer ato praticado por seus delegados ou subordinados" (DOC 024, p. 306-307), mas sim a responsabilidade – única e indelegável – de conhecer e aprovar o resultado final do trabalho de seus delegados e subordinados.

Por fim, cabe registrar que sempre houve a possibilidade de conduta diversa por parte da Presidente, dado que ela providenciou a cessação da política de novas postergações de pagamentos quando editou, embora apenas em outubro, o Decreto nº 8.535, de 2015, e o encerramento dos passivos já exigíveis, que determinou fosse realizado somente em dezembro de 2015. Isso demonstra que sempre esteve ao seu alcance a intervenção sobre a prática questionada, e quando assim o desejou, pode fazê-la cessar.

j) "A descrição genérica das condutas impede o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório"

Dessa questão já tratou o Relatório de Admissibilidade. Seria hipótese de inépcia da denúncia. Contudo, conforme já analisado, os fatos foram claramente expostos para deles a denunciada se defender. Além disso, desde o Relatório de Admissibilidade, que também assume funções jurídicas acusatórias em um processo de *impeachment*– conforme esclarecido pelo STF na ADPF nº 378 (item 1.2) – assentam-se, de forma explícita, os fatos, os preceitos legais envolvidos e a lesão ao bem jurídico.

2.2.2.3.2. Arquivamento de investigação criminal no âmbito da Procuradoria da República do Distrito Federal relativa às "pedaladas fiscais"

Em 14/07/2016, o Procurador da República Ivan Cláudio Marx, da Procuradoria da República no Distrito Federal, por meio de despacho, requereu o arquivamento do Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001686/2015-25, que tem como um dos objetos apurar eventual prática do crime tipificado no art. 359-A do Código Penal, em decorrência das chamadas "pedaladas fiscais". A defesa mencionou o referido despacho em suas alegações finais para reforçar o argumento de atipicidade da conduta, em razão do entendimento do Procurador titular do 3º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República do Distrito Federal no sentido de que

SF/16863.10785-97

Página: 147/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

não haveria operação de crédito ou qualquer outra operação descrita no art. 29 da LRF (DOC 171, p. 340-342).

O órgão ministerial concluiu pela não ocorrência das condutas descritas no art. 29 da LRF, afastando qualquer hipótese de alargamento do conceito de operação de crédito, sob a alegação de que, no direito penal, é vedada a analogia *in malam partem*. Mesmo que o argumento fosse válido para os crimes de responsabilidade, não se trata de analogia. A subsunção dos atrasos de pagamento no âmbito do Plano Safra ao disposto no inciso III do art. 29 da LRF, especialmente no que se refere à expressão "e outras operações assemelhadas", não configura analogia, mas interpretação extensiva. A própria LRF autoriza o intérprete a ampliar o entendimento do que vem a ser uma operação de crédito, uma vez que, dentro do próprio texto legal, após uma sequência casuística, o legislador se vale de uma fórmula genérica que deve ser interpretada de acordo com os casos anteriores. Ou seja, configura operação de crédito qualquer operação semelhante que represente um compromisso financeiro que se amolde a mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título etc, conforme a listagem constante do dispositivo. É pacífico na doutrina e na jurisprudência que a interpretação extensiva é permitida em direito penal, modelo jurídico mais rigoroso cuja aplicação, ressalte-se, não é obrigatória para os crimes de responsabilidade.

De qualquer forma, a discussão em torno da natureza jurídica da operação é irrelevante, já frisamos neste Relatório, pois se estaria considerando a forma mais importante do que a essência (item 2.2.2.3.1, *g*). A operação, independentemente de sua formatação e conceituação jurídica, assume as características e produz os efeitos materiais de uma operação de crédito, ofendendo o bem jurídico protegido pela lei, que é o que importa. E mesmo se caminharmos para a conformação jurídica de tais operações, ainda assim restam caracterizadas como operações de crédito. Por qualquer ângulo os argumentos da defesa não se sustentam.

Por exemplo, não há necessidade de enquadramento no referido art. 29, III da LRF. A lei equipara a operações de crédito diversas relações não formalizadas por instrumento contratual em seus arts. 29, § 1º, e 37. O § 1º do

SF/16863.10785-97

Página: 148/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

art. 29, por exemplo, equipara à operação de crédito a assunção, a confissão ou o reconhecimento de dívida. Trata-se de expressa descrição legal de uma conduta que enseja as mesmas consequências jurídicas aplicáveis às operações descritas no art. 29, III. Não se trata nem mesmo de interpretação extensiva. Havendo a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívida, restará configurada a operação de crédito.

Além disso, a questão pode ainda ser estendida para o art. 50, inciso V, da LRF. Tal dispositivo estabelece que "as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor". O dispositivo é claro em considerar que operações de crédito e *inscrição em restos a pagar* são *formas de financiamento* ou de assunção de compromisso que impactam o montante da dívida pública.

Assim, conforme o laudo pericial, nos termos do art. 92, I, da Lei nº 4.320, de 1964, que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle do orçamento, inscrição em restos a pagar configura "dívida flutuante". Ou seja, a inscrição em restos a pagar nada mais é do que o reconhecimento de uma dívida.

Portanto, os argumentos que fundamentaram o arquivamento da investigação criminal no âmbito da Procuradoria da República do Distrito Federal não se mostram adequados para afastar a tipicidade da conduta no presente processo de *impeachment*.

Além disso, cabe destacar que, apesar das dificuldades levantadas pelo Procurador de enquadramento em um tipo penal comum, em razão da legalidade estrita que vige nessa seara, o mesmo Procurador, em seu despacho, afirmou categoricamente que as "pedaladas fiscais" tinham por objetivo maquiar as contas públicas e o resultado fiscal. O Procurador consignou, inclusive, que tais maquiagens fiscais **"configuram, sem dúvida**

SF/16863.10785-97
Página: 149/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

alguma, atos de improbidade administrativa" (p. 22 do documento)[43]. E a improbidade administrativa, vale lembrar, também configura crime de responsabilidade (art. 9º da Lei nº 1.079, de 1950).

Por fim, importante colocar em relevo que se trata de um despacho monocrático de um membro do Ministério Público, ainda passível de análise pelo juiz do feito (art. 28 do CPP). E ainda que se tratasse de decisão judicial, as instâncias são independentes. Não há qualquer vinculação ou comunicabilidade com o presente processo.

SF/16863.10785-97

2.2.3. A Administração Pública Federal e o cumprimento da LRF

A natureza política do presente processo, que diz respeito à responsabilidade da Presidente da República no exercício da "direção superior da Administração Federal" (art. 84, II, da CF), exige uma análise da atuação dos diversos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta envolvidos como os fatos objeto de apuração.

As "pedaladas fiscais" abrangeram não apenas o Tesouro Nacional, mas também o BB. Tendo em vista, ainda, que as instituições financeiras são supervisionadas pelo BACEN e que, como companhia de capital aberto, o BB sujeita-se também à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), faz-se necessário analisar o papel desempenhado por esses órgãos reguladores.

O BACEN é responsável, ainda, pela apuração dos resultados fiscais, com vistas à verificação do cumprimento das metas fiscais. Para averiguar o comportamento dessas instituições, esta Comissão solicitou-lhes informações sobre as providências eventualmente tomadas em face das "pedaladas fiscais".

Página: 150/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

[43] Disponível em: http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/arquivamento-pedaladas-pic.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

A abertura de créditos suplementares não autorizados, por sua vez, envolveu a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2.2.3.1. Banco do Brasil

A proibição de operação entre instituições financeiras oficiais e seus entes controladores visa a impedir que sejam manipuladas em detrimento de prudência esperada nas operações bancárias. Trata-se de conduta tão grave que já é vedada independentemente da comprovação ou não dessa manipulação. As informações colhidas por esta Comissão evidenciam, no entanto, que a União efetivamente fez uso de seu poder de controle sobre o Banco do Brasil para levá-lo a financiar com recursos próprios despesas primárias de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Nesse sentido, comprovou-se que o Banco adotou uma série de comportamentos contrários aos seus próprios interesses, no intuito de favorecer o ente controlador.

2.2.3.1.1. Obrigações do BB enquanto sociedade de economia mista de capital aberto

O favorecimento do ente controlador pelo BB é agravado pelo fato de que tal conduta atinge não apenas a responsabilidade fiscal e a estabilidade do sistema financeiro, mas também os interesses de seus acionistas minoritários.

A Lei nº 6.404, de 1976 (Lei das S.A.) permite que as sociedades de economia mista orientem suas atividades para atender ao interesse público que justificou sua criação, mas submete o ente criador aos mesmos deveres e responsabilidades do acionista controlador (art. 238). Este responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder, conceito que abrange a adoção de políticas ou decisões que não tenham por fim o interesse da companhia, assim como a indução ao administrador à prática de ato ilegal ou ao descumprimento de seus deveres (art. 117, § 1º, *c* e *e*).

O administrador, por sua vez, deve agir com "o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios" (art. 153). Nesse sentido, deve zelar pelos

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 151/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

interesses de todos os acionistas e não apenas daqueles que o elegeram (art. 154, § 1º). Consequentemente, não pode praticar ato de liberalidade à custa da companhia (art. 154, § 2º, *a*) ou omitir-se no exercício ou proteção de direitos a companhia (art. 155). Além disso, deve imediatamente tornar público qualquer "fato relevante ocorrido nos seus negócios, que possa influir, de modo ponderável, na decisão dos investidores [...]" (art. 157, § 4º).

Somam-se a essas normas societárias a exigência de transparência constante do art. 47 da LRF, segundo o qual as empresas controladas pelo setor público devem incluir em seus balanços trimestrais nota explicativa sobre suas operações com o controlador.

A Lei nº 4.595, de 1964, que regula o sistema financeiro nacional, disciplina especificamente a atuação do BB na execução da política creditícia da União. Transcrevemos abaixo os dispositivos pertinentes à atuação do Banco na operacionalização do Plano Safra:

> Art. 19. Ao Banco do Brasil S. A. competirá precipuamente, sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional e como **instrumento de execução da política creditícia** e financeira do Governo Federal:
>
> I - na qualidade de Agente Financeiro do Tesouro Nacional, sem prejuízo de outras funções que lhe venham a ser atribuídas e ressalvado o disposto no art. 8º, da Lei nº 1628, de 20 de junho de 1952:
>
> a) receber, a crédito do Tesouro Nacional, as importâncias provenientes da arrecadação de tributos ou rendas federais e ainda o produto das operações de que trata o art. 49, desta lei;
>
> b) realizar os pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento Geral da União e leis complementares, de acordo com as autorizações que lhe forem transmitidas pelo Ministério da Fazenda, as quais **não poderão exceder o montante global dos recursos** a que se refere a letra anterior, **vedada a concessão, pelo Banco, de créditos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional**;
>
> X - financiar as atividades industriais e rurais, estas com o favorecimento referido no art. 4º, inciso IX, e art. 53, desta lei;
>
> XI - difundir e orientar o crédito, inclusive às atividades comerciais suplementando a ação da rede bancária:
>
> a) no financiamento das atividades econômicas, atendendo às necessidades creditícias das diferentes regiões do País;
>
> .....
>
> § 1º - O Conselho Monetário Nacional **assegurará recursos** específicos que possibilitem ao Banco do Brasil S. A., sob adequada remuneração, o atendimento dos encargos previstos nesta lei.

SF/16863.10785-97
Página: 152/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

> § 3º - Os encargos referidos no inciso I, deste artigo, serão objeto de **contratação** entre o Banco do Brasil S. A. e a União Federal, esta representada pelo Ministro da Fazenda.
>
> .....
>
> "Art. 49. As operações de crédito da União, por antecipação de receita orçamentária ou a qualquer outro título, dentro dos limites legalmente autorizados, somente serão realizadas mediante colocação de obrigações, apólices ou letras do Tesouro Nacional.
>
> .....
>
> § 9º É **vedada a aquisição dos títulos** mencionados neste artigo pelo Banco do Brasil S.A. e pelas instituições bancárias de que a União detenha a maioria das ações." [grifamos]

Percebe-se claramente a preocupação do legislador em assegurar que a execução pelo Banco de políticas públicas de interesse da União seja sempre realizada com recursos do Tesouro Nacional e jamais com recursos do próprio Banco, de modo a impedir qualquer tipo de concessão de crédito da instituição financeira a seu controlador, inclusive mediante aquisição de títulos públicos, o que, contudo, foi feito (item 2.2.2.3.2).

2.2.3.1.2. Natureza jurídica da relação entre o BB e a União na execução do Plano Safra

Registre-se, desde logo, que a atuação do BB na execução do Plano Safra não se dá por imposição legal, mas por opção da própria instituição.

O Estatuto Social do BB, ao disciplinar sua atuação nas operações de interesse da União, somente o autoriza a atuar na realização de financiamentos de interesse governamental por meio de relações contratuais, condicionadas à colocação dos recursos correspondentes à disposição do Banco e à garantia de remuneração suficiente para cobrir os custos do serviço:

> **Art. 5º** O Banco **contratará**, na forma da lei, diretamente com a União ou com a sua interveniência:
>
> I – a execução dos encargos e serviços pertinentes à função de agente financeiro do Tesouro Nacional e às demais funções que lhe forem atribuídas por lei;
>
> II – a realização de **financiamentos de interesse governamental** e a execução de programas oficiais mediante aplicação de recursos da União ou de fundos de qualquer natureza; e

385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788 Página: 153/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

> III – a concessão de garantia em favor da União.
>
> Parágrafo único. A contratação de que trata este artigo fica condicionada, conforme o caso:
>
> I – à **colocação dos recursos correspondentes à disposição do Banco** e ao estabelecimento da devida remuneração;
>
> II – à prévia e formal definição da **adequada remuneração** dos recursos a serem aplicados em caso de **equalização de encargos financeiros**; e
>
> III – à prévia e formal definição da assunção dos riscos e da remuneração, **nunca inferior aos custos dos serviços a serem prestados**. [grifamos]

A despeito de ser o Plano Safra disciplinado por normas legais e regulamentares, sua execução pelo BB se dá em caráter voluntário, mediante adesão às suas regras. Não há qualquer dispositivo legal que obrigue o BB de executar o Plano Safra diante do inadimplemento do Tesouro. Tampouco há qualquer impedimento a que outras instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural participem da execução do Plano Safra. Segundo informa o próprio BB (DOC 56, p. 21), em março de 2015, a instituição detinha 60,5% do crédito rural brasileiro, o que indica que 39,5% eram executados por outras instituições financeiras.

Não procede, portanto, o entendimento manifestado pelo Banco em documento encaminhado a esta Comissão no sentido de que "ainda que os procedimentos em questão pudessem de fato se enquadrar no conceito de operação de crédito e, por consequência, ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, não poderia o BB ter agido de forma diversa, uma vez que, pelo princípio da legalidade estrita, cabe a esta Instituição seguir rigorosamente aos ditames da lei, no caso a Lei n. 8.427/1992" (DOC 56, p. 33).

A liberdade do BB para não suportar com recursos próprios as subvenções devidas pela União no âmbito do Plano Safra é uma decorrência, ainda, do fato de que se trata de uma sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica em regime de livre iniciativa que se sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, para as quais o planejamento estatal é meramente indicativo (arts. 173 e 174 da CF).

Ainda que não tenham sido firmados instrumentos formais entre o BB e a União, a natureza voluntária da relação entre as partes, combinada com a exigência do Estatuto Social da instituição no sentido de que operações

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 154/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

dessa natureza sejam sempre objeto de contrato, leva à conclusão inequívoca de que **a execução do Plano Safra pelo BB apresenta natureza jurídica contratual**. Somente a ingerência indevida do controlador pode explicar, portanto, a ausência de medidas concretas por parte do Banco na defesa de seus interesses.

2.2.3.1.3. Relações assimétricas entre as partes

O Plano Safra apresenta um viés desfavorável à instituição financeira executora já em seus normativos regulamentares.

Apesar de arcar com todo o risco de crédito, a remuneração máxima que o banco pode obter com o crédito rural é a taxa Selic, ou seja, a taxa de juros básica da economia. Conforme informado pelo próprio Banco a esta Comissão (DOC 56), a taxa controlada do crédito rural, que incide sobre os financiamentos concedidos, é de 6,5% ao ano. A subvenção do Tesouro destina-se a cobrir o diferencial existente entre essa taxa e a taxa Selic, atualmente fixada em 14,25% ao ano, acrescido dos custos administrativos e tributários. Na melhor das hipóteses, portanto, a remuneração do Banco será a mesma que poderia ser obtida pela aquisição de títulos públicos acessíveis a qualquer investidor, que não oferecem qualquer risco de crédito.

Além disso, há uma marcada assimetria entre as partes no tratamento de eventuais valores em atraso. Em caso de atraso por parte do Tesouro no pagamento da subvenção, a única consequência estipulada é a atualização dos valores pela taxa Selic. Na situação inversa, ainda que infrequente, em que a instituição financeira deva recolher valores ao Tesouro Nacional, configurada quando os encargos cobrados do tomador final do crédito rural excederem o custo de captação dos recursos acrescidos dos custos administrativos e tributários, o inadimplemento é punido pelo encaminhamento do crédito à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, inscrição na Dívida Ativa da União e inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) (art. 3º da Portaria MF nº 314, de 2014).

O desequilíbrio existente entre o Tesouro e os bancos executores do Plano Safra certamente é o que explica o desinteresse das instituições financeiras privadas por esse segmento de mercado, que é explorado apenas por bancos oficiais. Em si mesmo, tal fato não configura, no entanto, uma

SF/16863.10785-97

Página: 155/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

irregularidade, tendo em vista que, como sociedade de economia mista, o Banco deve atender aos objetivos públicos que levaram à sua criação. A continuidade dessa relação diante de inadimplementos do Tesouro, no entanto, já apresenta um grave comprometimento dos interesses da instituição, que coloca em risco os interesses dos minoritários.

2.2.3.1.4. Ampliação do crédito rural apesar do inadimplemento do Tesouro Nacional

Dados divulgados pelo Tesouro Nacional por ocasião do pagamento das "pedaladas" em dezembro de 2015 dão conta de que o saldo devedor do Tesouro para com o BB alcançava a cifra de R$ 10,92 bilhões ao final de 2014. Entre os valores abrangidos pelos montantes pagos apenas em 2015, conforme já visto (item 2.2.2.3), encontravam-se subvenções em atraso devidas **desde dezembro de 2008**.

Apesar desse fato, atendendo a uma diretriz política anunciada pessoalmente pela Presidente da República, em concorrida cerimônia de lançamento do Plano Safra no Palácio do Planalto, o Banco aumentou o montante do crédito rural subsidiado em 20% para o período 2015/2016, com relação ao período 2014/2015.

A Presidente anunciou pessoalmente, em cerimônias de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário[44] e do Plano Safra da Agricultura Familiar[45], ocorridas em 2 de junho e 22 de junho, que os valores a serem financiados no período 2015/2016 seriam 20% superiores aos do período 2014/2015, alcançando as cifras de R$ 187,7 bilhões e de R$ 28,9 bilhões, respectivamente.

A despeito, portanto, de ser credor de um montante bilionário em estado de inadimplemento por parte de Tesouro Nacional, o Banco atendeu determinação de seu controlador no sentido de ampliar o volume dessas operações deficitárias. O comportamento do Banco do Brasil é prova cabal da influência indevida da União, na qualidade de acionista controladora. O que explica que uma instituição financeira, credora de mais de R$ 10 bilhões em atraso, aceite ampliar em 20%, por determinação do devedor, a linha de

[44] Disponível em https://youtu.be/EKnhJaOhmyc?t=26m47s
[45] Disponível em https://youtu.be/0bSZNr6f7PU?t=1h34m

SF/16863.10785-97
Página: 156/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

crédito que originou esse passivo? Por que essa dívida, que acumulava valores devidos desde 2008, nunca foi cobrado em juízo?

2.2.3.1.5. Omissão na cobrança judicial dos valores em atraso

Ao longo de todo o período considerado, o BB fez insistentes cobranças à Secretaria do Tesouro Nacional, no intuito de receber os créditos devidos. Não há qualquer dúvida, portanto, quanto ao conhecimento da Administração Direta da existência desses passivos, cuja existência e valores em nenhum momento foram contestados.

Em documento recebido por esta Comissão (DOC 57), constam as solicitações de pagamento de equalização do Plano Safra emitidas pelo BB e endereçadas à STN, de acordo com o disciplinado nas Portarias publicadas pelo Ministério da Fazenda. Destacamos as seguintes:

> Ofício Diretoria de Governo 2014/01152, de 29/07/2014 (fls. 55/56): o BB solicita a quitação de valores devidos pelo Tesouro, no valor R$ 7,59 bilhões. Desse total, R$ 147,68 milhões referem-se a quatro faturas referentes a 2008, 2009 e 2010;
>
> Ofício Diretoria de Governo 2014/01771, de 05/09/2014 (fls. 106/107): o BB solicita a quitação de valores devidos pelo Tesouro, no valor R$ 5,37 bilhões. Há a reiteração de solicitação do pagamento de R$ 147,68 milhões relativos às quatro faturas referentes a 2008, 2009 e 2010 supracitadas;
>
> Ofício Diretoria de Governo 2015/00698, de 13/04/2015 (fl. 185): o BB reitera o pagamento das quatro faturas referentes a 2008, 2009 e 2010 supracitadas. O valor atualizado, nesse momento, é de R$ 162,13 milhões – ante um valor original de R$ 102,65 milhões; e
>
> Ofício Diretoria de Governo 2015/001219, de 20/08/2015 (fl. 394): o BB solicita a quitação de valores devidos pelo Tesouro, no valor R$ 10,27 bilhões. A cobrança compreende faturas referentes a 2013, 2014 e 2015.

O Banco foi omisso, no entanto, diante do inadimplemento do Tesouro Nacional, comportamento que somente se explica por uma interferência do controlador.

SF/16863.10785-97

Página: 157/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Nenhuma providência efetiva foi tomada no sentido de cobrar essa dívida. Não se entrou com qualquer ação judicial, nem se levou o caso para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da AGU, com fez a CEF (DOC 64). Em nenhum momento, portanto, agiu o BB como um credor interessado em receber os valores que lhe eram devidos. Considerou atendidos seus interesses pelo simples fato de que o saldo devedor estava sendo corrigido pela taxa Selic.

Ocorre, no entanto, que os bancos não estão no mercado para auferir a taxa de juros básica da economia. Esta é a taxa pela qual captam recursos; não a que perseguem na exploração de serviços bancários. **O atraso no pagamento das subvenções econômicas devidas pelo Tesouro representou, portanto, elevado custo de oportunidade para o Banco**, uma vez que tais recursos poderiam ter sido remunerados a uma taxa mais alta caso tivessem sido pagos tempestivamente.

Na resposta enviada a esta Comissão (DOC 56, p. 24), o BB alega que os normativos disciplinadores não fixaram prazo para o pagamento das subvenções, o que afastaria a caracterização de atraso por parte do Tesouro. Como visto, trata-se de interpretação marcadamente contrária aos interesses da instituição, além de flagrantemente contrária ao ordenamento jurídico vigente. Tal entendimento exigiria, ademais, que tais valores fossem classificados como "ativo contingente", como exige a Deliberação nº 594, de 2009, da CVM, o que não foi feito.

A omissão do BB na defesa de seus interesses tornou-se ainda mais grave uma vez publicado o Acórdão TCU nº 825, em abril de 2015, que caracterizou como operações de crédito ilegais os atrasos do Tesouro no pagamento das subvenções. Ainda que o Banco tivesse entendimento diverso, a partir daquele momento, a instituição deveria ter tomado providências no sentido de se abster de comportamentos que pudessem resultar na ampliação dos valores devidos. Além disso, **a partir desse momento, a própria remuneração dos valores em atraso pela taxa Selic poderia ser comprometida, tendo em vista que, nos termos do art. 33 da LRF, as operações de crédito ilegalmente realizadas com o Poder Público não comportam o pagamento de juros, devendo ser imediatamente canceladas, com devolução apenas do principal, atualizado monetariamente**. A partir desse momento, até mesmo a remuneração pela taxa SELIC passou a ser questionável, uma vez que a LRF procura coibir

SF/16863.10785-97
Página: 158/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

operações ilegais de crédito não apenas pela punição dos agentes públicos, mas também das instituições financeiras que as concedem.

2.2.3.1.6. Ocultação do inadimplemento do Tesouro

O comportamento do BB quanto ao lançamento contábil dos créditos detidos contra o Tesouro Nacional e à transparência devida aos investidores do mercado de capitais evidencia intenção de ocultar do mercado e da sociedade o fato de que tais valores estavam em atraso.

Os créditos a receber da União foram lançados pelo BB em suas demonstrações contáveis como ativo da instituição e explicados em concisas notas explicativas. Foram considerados no cálculo do lucro distribuído aos acionistas na forma de dividendos, beneficiando, assim, o próprio Tesouro Nacional responsável pelo atraso em seu pagamento. Omitiu-se dos investidores, por inteiro, a informação de que o Tesouro estava inadimplente no pagamento dessas subvenções, inclusive em resposta a cobranças da CVM, como adiante se demonstrará.

Outra omissão particularmente grave por parte do BB diz respeito ao provisionamento para perdas legalmente exigido em face do inadimplemento do devedor. Créditos em atraso têm que ser provisionados nas demonstrações contábeis, de modo refletir com transparência o risco de que não sejam recebidos.

A matéria é disciplinada pela Resolução nº 2.682, de 1999, do Conselho Monetário Nacional. Créditos detidos contra o poder público são considerados de baixíssimo risco (nível AA) (art. 1º, I). Entretanto, uma vez constatado atraso no pagamento, eles devem ser reclassificados para categorias de maior risco, sendo que após 180 dias a classificação passa a ser de risco máximo (nível H) (art. 4º, I, *g*). O impacto dessa reclassificação dos créditos sobre a provisão exigida é enorme. A provisão exigida para os créditos de nível AA, como são as subvenções em questão, é de 0%, enquanto os de nível H exigem 100% (art. 6º, I e VIII).

Os créditos detidos contra o Tesouro que estavam em atraso superior a 180 dias deveriam, portanto, ter sido integralmente provisionados, o que exigiria a retirada de seu lançamento como ativos da instituição.

SF/16863.10785-97
Página: 159/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

2.2.3.2. Banco Central do Brasil

Nos termos do art. 10, IX, da Lei nº 4.595, de 1964, que disciplina o Sistema Financeiro Nacional, compete ao BACEN "exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas". Cabe à Autoridade Monetária regular e fiscalizar os bancos não apenas quanto ao cumprimento das leis e normas infralegais (supervisão bancária), mas também quanto à prudência demonstrada na assunção de riscos (supervisão prudencial). Além disso, o BACEN é a instituição designada pela Presidente da República para aferir o cumprimento das metas fiscais.

As informações colhidas por esta Comissão indicam que o BACEN falhou em todas essas dimensões.

No que diz respeito ao registro dos valores devidos pelo Tesouro aos bancos públicos e ao FGTS como dívida do setor público, o BACEN deixou de aplicar sua própria metodologia, o que permitiu ao governo realizar despesas primárias com recursos alheios, fraudando, assim, as estatísticas fiscais. Tal conduta somente veio a ser corrigida por determinação do TCU, que passou a ser cumprida em 2016.

Apesar de ser o órgão fiscalizador por excelência da legislação bancária e de ter tomado conhecimento das "pedaladas fiscais" em primeira mão, omitiu-se por completo de seu dever de determinar a cessação dessa prática e a adoção de medidas voltadas para sua mitigação. Para justificar essa omissão, alegou estar impedido de atuar na por parecer jurídico da AGU anterior à LRF e adotou interpretação dos fatos que negava a existência de inadimplemento por parte do Tesouro Nacional.

A flagrante impropriedade de ambas as fundamentações, combinada com a magnitude dos valores em questão e com a proximidade institucional do BACEN com o Ministério da Fazenda, que é o órgão da Administração Direta que o supervisiona, indicam ter a instituição sido influenciada pelo governo para assegurar a continuidade das "pedaladas fiscais".

SF/16863.10785-97

Página: 160/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

2.2.3.2.1. Supervisão bancária

Como esclareceu a própria instituição a esta Comissão (DOC 68, p. 6-8):

> [...] a supervisão bancária deve pautar-se pelo enfoque sistêmico da fiscalização, sendo o acompanhamento dos riscos atividade fundamental nos processos de avaliação e de monitoramento, especialmente dos riscos de crédito, de liquidez, de mercado, operacional, legal, de reputação e de estratégia. [...]
>
> A atuação da supervisão tem, pois, caráter prudencial e é focada na identificação dos riscos incorridos pelas instituições supervisionadas e na avaliação da capacidade de gerenciamento desses riscos. Avalia-se a capacidade de identificação, de entendimento e de gerenciamento adequado, pelas instituições, dos riscos a que estão expostas, bem como de sua atuação preventiva, determinando a adoção de ações corretivas, quando necessárias. [...]
>
> As instituições bancárias, cujo universo gira em torno de 130 bancos e conglomerados bancários, são objeto de contínuo processo de acompanhamento de sua situação econômico-financeira, da sua gestão e de seus controles. [...]
>
> Na avaliação qualitativa, são examinados os riscos de crédito, de mercado, de liquidez, de reputação, de estratégia, operacional, legal, além dos associados ao uso de tecnologia da informação e à prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. Na avaliação quantitativa, é realizada ampla avaliação da situação econômica e financeira, contemplando o exame do capital, dos ativos, das exigibilidades, da liquidez e dos resultados.

Além de serem vedadas pelo art. 36 da LRF, as operações de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle também ofendem o art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, segundo o qual, é vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos a pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital com mais de 10% (dez por cento). Tal conduta é tipificada, ainda, como crime contra o sistema financeiro, punível com pena de reclusão de dois a seis anos e multa (art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986). Além disso, a Resolução nº 1.996, de 1993, do Conselho Monetário Nacional, reitera a aplicação dessas vedações às instituições públicas e determina ao BACEN que eventuais ocorrências sejam comunicadas ao Ministério Público Federal.

SF/16863.10785-97
Página: 161/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Tal proibição decorre do fato de que operações temerárias por parte uma instituição financeira podem levá-la a uma situação de insolvência ou iliquidez, o que pode comprometer a estabilidade do próprio sistema financeiro como um todo. A promiscuidade de interesses entre instituição financeira e controlador é fator de risco para operações dessa natureza, razão pela qual estão sujeitas a uma vedação absoluta punível criminalmente.

Na resposta do BACEN encaminhada à Comissão por meio do Ofício 11612/2016-BCB/Diret (DOC 60), informa-se que, em conformidade com a orientação vinculante consagrada nos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, "viu-se o Banco Central do Brasil impossibilitado de conduzir em instituições financeiras oficiais procedimentos de investigação e responsabilização relativos às chamadas 'pedaladas fiscais'". Complementarmente, enviou como anexos o Pareceres Jurídicos 267/2014 e 287/2016-BCB/PGBC e o Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015.

Posteriormente, por meio do Ofício 13292/2016-BCB/Diret, de 5 de julho de 2016, (DOC 168), foram encaminhadas informações complementares. O BACEN informa (p. 9) que as "pedaladas fiscais" foram inicialmente detectadas pelo crescimento expressivo da rubrica contábil "Pagamentos a Ressarcir" no balanço da CEF relativo a 31 de dezembro de 2013, em comparação com o mês anterior. Posteriormente, fenômeno análogo foi verificado no BNDES e no BB. Indagada a respeito, a CEF informou tratar-se de valores relativos aos Programas Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, cujos benefícios haviam sido pagos com recursos próprios da instituição. Além disso, relatou ter recorrido à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da AGU (CCAF), em 26 de dezembro de 2013, tendo em vista que sua assessoria jurídica identificara a possibilidade de interpretação no sentido da violação dos arts. 36 e 37, IV, da LRF[46]. **Importante destacar, portanto, que a própria assessoria jurídica da CEF considerou enquadráveis como "operações de crédito" os valores em atraso do Tesouro Nacional (art. 37, IV da LRF)**.

Considerando o histórico desses saldos devedores, O Departamento de Supervisão Bancária do BACEN concluiu que:

> Analisando os números informados, constatamos a ocorrência de adiantamentos em valores não relevantes em anos anteriores a

[46] A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal encontra-se prevista no art. 18 do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental da AGU.

SF/16863.10785-97
Página: 162/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> 2013. Somente a partir do segundo semestre de 2013 observa-se uma clara mudança de comportamento, com a crescente utilização da prerrogativa de antecipação de recursos em valores significativos. (DOC 168, p. 42)

Além disso, **entendeu que a operação de antecipação de recursos pela CEF poderia estar contrariando o disposto no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964; no art. 17, da Lei nº 7.492, de 1986; e nos arts. 36 e 37, II e IV, da LRF**, em razão do que solicitaram um posicionamento da Procuradoria Geral sobre a legalidade dessas operações (DOC 168, p. 48).

O Parecer nº 267, datado de 7 de agosto de 2014, elaborado em resposta a essa consulta conclui no sentido de que seria inaplicável aos bancos federais a proibição da legislação bancária e de que não competiria ao BACEN analisar a legalidade dos fatos à luz da LRF:

> Por força dos **Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994**, cuja orientação, em virtude da aprovação pelo então Presidente da República, é vinculante para o conjunto da Administração Pública Federal, a vedação do art. 34, lll, da Lei n° 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei n° 7.492, de 1986, **não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional**, direta ou indiretamente; (...).
>
> A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item "c", acima (antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora), sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar n° 101 , de 2000, e Resolução SF n° 48, de 2007), **extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil**, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria. [grifamos]

Cumpre registrar, que, em decorrência desse entendimento, a Procuradoria Geral do Banco Central, solicitou à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional uma manifestação quanto à legalidade das "pedaladas" praticadas pela CEF. Em resposta, foi elaborado o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014, de 25 de agosto de 2014, que concluiu no sentido de não ser a PGFN competente para opinar sobre tema, devendo a análise dos contratos entre instituições financeiras e entes da Federação ser objeto dos respectivos órgãos jurídicos e a eventual violação da LRF ser fiscalizada pelo Poder

SF/16863.10785-97

Página: 163/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, pelo controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público (DOC168, p. 108).

O parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015, também encaminhado a esta Comissão pelo BACEN, foi elaborado pela AGU a pedido da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, no âmbito de pedido de conciliação apresentado pela Caixa em face da União, com vistas ao recebimento dos valores em atraso relativos ao Programa Bolsa Família. Ele reporta-se, por sua vez, ao Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015, elaborado pela Procuradoria Geral do Banco Central, por solicitação da própria AGU.

O parecer da AGU considera não haver operação de crédito entre a União e a CEF pelo fato de esta deter a prerrogativa de "suspender os repasses na medida em que obstruídos os recursos oriundos do Tesouro". Entretanto, reconhece que (DOC 60, p. 46):

> [...] **essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. [grifamos]

Nesse sentido, recomenda à instituição financeira (p. 86):

> [...] que **se abstenha** de aplicar a cláusula contratual aqui discutida (Subcláusula Nona, que faculta o **pagamento dos benefícios com recursos próprios** em caso de insuficiência de recursos transferidos pelo Tesouro) **até decisão final do TCU**.

As informações prestadas pelo BACEN demonstram que a instituição detectou as "pedaladas fiscais" poucos meses depois de seu início. O Departamento de Supervisão Bancária cobrou da instituição financeira informações a respeito e identificou indícios de violação dos dispositivos legais que vedam a concessão de financiamento ao ente controlador.

Eventuais medidas no sentido de fazer cessar essa ilegalidade foram, no entanto, obstaculizadas pelo Parecer Jurídico nº 267/2014, da Procuradoria Geral, que considerou aplicáveis ao caso os Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994, da AGU, anteriores à LRF, e incompetente o BACEN para avaliar eventual violação da LRF.

SF/16863.10785-97
Página: 164/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

No que diz respeito a esse último aspecto, faz-se necessário registrar que, apesar de ter esposado esse entendimento perante a própria instituição, o então Procurador Geral do Banco Central participou, em companhia do Ministro da Justiça e do Advogado Geral da União, de entrevista coletiva no dia 17 de abril de 2015, destinada a contestar o Acórdão nº 825, do TCU, aprovado dois dias antes, que apontara a violação da LRF pela prática das "pedaladas fiscais". Na ocasião, o Procurador Geral do Banco Central manifestou-se no sentido de que, do ponto de vista da supervisão bancária, tais situações não configurariam operações de crédito. **Ou seja, ora se diz incompetente para tratar da matéria, ora se pronuncia publicamente sobre ela, em sentido favorável ao governo e contrário ao TCU**.

Analisados detidamente, os pareceres apresentados pelo BACEN corroboram o entendimento de que "pedaladas fiscais" foram efetivamente operações de crédito entre os bancos federais e o Tesouro Nacional.

O parecer da AGU reconhece que a continuidade do financiamento de políticas públicas com recursos dos bancos oficiais configuraria operações de crédito vedadas pela LRF.

O Parecer GQ-50, de 1994[47], por sua vez, invocado pelos pareceres da Procuradoria Geral do BACEN como fundamento para a não atuação da instituição, **diz respeito, precisamente, a operações de crédito entre a União e os bancos por ela controlados**[48]. A ementa do parecer é clara:

> Interpretação da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. **Operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União** e empresas controladas pelo Governo Federal. Inaplicabilidade, nesse aspecto, às instituições financeiras públicas federais do disposto no art. 17 da Lei nº 7.492, de 16.6.86. Vedação de que trata o art. 34 da Lei nº 4.595, de 31.12.64. Resolução nº 1.996, de 30.6.93, do Conselho Monetário Nacional. [grifamos]

[47] Disponível em: http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8220.
[48] O Parecer GQ-53, de 1994, também citado pela Procuradoria do Banco Central, trata da "possibilidade de as sociedades de economia mista obterem empréstimos junto aos bancos federais", conforme dispõe sua ementa, o que não está em discussão no caso das "pedaladas fiscais".

Página: 165/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA



SF/16863.10785-97

Embora tenha sido aprovado pelo Presidente da República e tornado vinculante para o Poder Executivo por força do disposto no art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993, o Parecer GQ-50, de 1994, **é anterior, em seis anos à LRF**. Por veicular entendimento contrário ao seu art. 36, que veda operações de crédito entre instituições financeiras e entes públicos que as controlem, sua invocação ao caso das "pedaladas fiscais" é, portanto, manifestamente inadequada.

Igualmente equivocado é o entendimento da Procuradoria Geral do BACEN no sentido de que não lhe competiria coibir operações de crédito contrárias à LRF. Como bem destacou o Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN/CAF/Nº 1393/2014):

> [...] tratando-se, no caso ora em exame, de consulta formulada pela área de fiscalização do Banco Central à Procuradoria-Geral daquela autarquia, deve-se concluir que: a) ou o tema da consulta é impertinente ao objeto da fiscalização, significando que não cabe ao Banco Central, na qualidade de órgão fiscalizador das instituições financeiras, perquirir sobre o enquadramento ou não de determinada operação realizada entre instituição financeira e ente da Federação no conceito de operação de crédito da LRF; b) ou tal investigação é pertinente e, nesse caso, **cabe sim à Procuradoria-Geral do Banco Central, na qualidade de órgão de consultoria jurídica daquela autarquia, opinar sobre o tema com toda a autonomia**, salvo entendimento vinculante contrário dos órgãos superiores da Advocacia-Geral da União.
>
> Vale destacar que é exatamente a possibilidade de que, em razão das múltiplas competências dos vários órgãos da Administração Federal e suas respectivas consultorias jurídicas, sejam utilizados como premissas de posicionamentos dados no exercício de tais competências entendimentos jurídicos conflitantes ou inconsistentes sobre os mesmos tópicos, que justifica a submissão de tais eventuais controvérsias aos órgãos superiores da Advocacia Geral da União, para que sejam unificados por conciliação ou arbitramento. Isto porque, fosse, como sugere o parecer do Banco Central, a competência dos órgãos de consultoria jurídica da União, suas fundações e autarquias, dividida por matéria, de tal sorte que coubesse exclusivamente a determinada consultoria opinar sobre determinada matéria, não haveria necessidade de conciliação ou arbitragem, já que sempre se poderia solucionar eventuais conflitos, a partir da respectiva competência exclusiva. Tal, como é sabido, não é o caso. **Não há, a rigor, qualquer atribuição de competência exclusiva da PGFN para exercer supervisão sobre a Procuradoria-Geral do Banco Central em matéria de finanças públicas ou em qualquer outra**

Página: 166/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788





ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **que venha a ser demandada em função de competências daquela autarquia federal**. [grifamos]

Apesar de a AGU ter considerado que a continuidade das "pedaladas fiscais" representaria efetivamente uma operação de crédito vedada pela LRF, o BACEN recusou-se, portanto, a coibir essa prática, usando como pretexto uma parecer anterior à própria LRF.

SF/16863.10785-97

2.2.3.2.2. Supervisão prudencial

Nenhum dos pareceres citados faz qualquer ressalva quanto à competência do BACEN para analisar a dimensão prudencial dos créditos acumulados pelos bancos públicos contra o Tesouro Nacional. Seu objeto é exclusivamente a configuração ou não de operação de crédito, para efeito de aplicação do art. 36 da LRF.

A regulação prudencial visa preservar a estabilidade do sistema financeiro, de modo a prevenir a ocorrência de crises bancárias causadas pela eventual insolvência ou iliquidez de uma instituição financeira e abrange as dimensões do risco de crédito, do risco de liquidez, e do risco legal.

No que diz respeito ao **risco de crédito**, procura-se assegurar que as instituições financeiras mantenham uma relação prudente entre os financiamentos concedidos pelo banco e os ativos por ele detidos. A maior parte dos ativos bancários é composta por financiamentos, que por sua vez apresentam diferenciados graus de risco de inadimplência. Por esse motivo, a regulação prudencial adota internacionalmente a técnica dos Ativos Ponderados pelo Risco (RWA), pela qual se estabelece um Fator de Ponderação de Risco (FPR) para cada tipo de crédito.

Em resposta a esta Comissão (DOC 168, p. 13), o BACEN informou que:

> Para o tratamento prudencial do risco de crédito, a perda não esperada (situações de estresse) deve ser coberta por capital e a perda esperada (situações previsíveis), por meio de provisões. [...]
>
> Assim, no caso da perda não esperada, o art. 19, inciso IV, da Circular n° 3.644, de 4 de março de 2013, estabelece Fator de Ponderação de Risco (FPR) de 0% para o risco soberano, por exemplo, para operações realizadas com o Tesouro Nacional e com o BCB (e a própria União). [...]

Página: 167/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

> Nos casos de existência de ativos contra a União em comento, se não há exigência regulamentar para a perda não esperada (situações de estresse) no caso do risco soberano, não faria sentido a exigência de provisão para perda esperada, ainda que a operação fosse apenas garantida por órgão da União. Isso porque não é o caso de se exigir provisão para ativos contra a União, que não apresenta risco de crédito. Exigir provisionamento para risco soberano equivaleria a colocar em dúvida a própria solvência da União.

No que diz respeito ao risco de liquidez, o BACEN informa que:

> As instituições públicas (Banco do Brasil, Caixa e BNDES), ao longo de todo o período analisado, apresentaram índices de liquidez suficientes para honrar seus compromissos, mesmo diante de cenários de estresse calculados em conformidade com sua política de liquidez. (DOC 168, p. 13)

Quanto ao risco legal, o BACEN reporta-se à já mencionada consulta à Procuradoria Geral da instituição e conclui no sentido de que:

> Ao avaliar as questões, o órgão jurídico do BCB emitiu o já mencionado Parecer Jurídico 267/2014, no qual concluiu não haver providência a ser adotada pela Difis, em razão da existência de orientações vinculantes da AGU, sob a ótica da regulação e supervisão bancárias. (DOC 168, p. 15)

O recurso ao Parecer nº 267/2014 é manifestamente inadequado, pois, no âmbito da supervisão prudencial, o que se procura avaliar não é propriamente a legalidade ou ilegalidade das operações, mas o **risco objetivo** de que possam vir a ser consideradas ilegais. No caso das "pedaladas fiscais", as consequências de uma eventual interpretação adversa à instituição financeira poderia ser grave, especialmente tendo em vista que o art. 33 da LRF prevê o cancelamento da operação e proíbe o pagamento de juros. Tal avaliação era indiscutivelmente necessária depois da publicação do Acórdão 825/2015, do TCU, que apontou essa ilegalidade.

Quanto ao risco de crédito, o BACEN ignorou o fato de que os créditos detidos pelos bancos federais contra o Tesouro Nacional estavam em situação de inadimplência superior a 180 dias, situação que, como apontado, exigiria, em atendimento à Resolução nº 2.682, de 22 de dezembro de 1999, provisionamento de 100% desses ativos.

Página: 168/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Além disso, nos termos da Resolução nº 4.019, de 29 de setembro de 2011, que *dispõe sobre medidas prudenciais preventivas destinadas a assegurar a solidez, a estabilidade e o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional*, o BACEN pode, em avaliação discricionária das circunstâncias de cada caso, determinar a adoção de medidas prudenciais preventivas ao verificar a ocorrência de situações que possam comprometer a segurança do Sistema Financeiro Nacional ou de instituições consideradas individualmente, como a exposição a riscos não incluídos ou incluídos inadequadamente na apuração do índice de Basileia. Entre as medidas que podem ser exigidas estão a manutenção de níveis adicionais de capital, a recomposição dos níveis de liquidez, a alienação de ativos e a suspensão de modalidades operacionais ou determinadas espécies de operações ativas ou passivas. Nesse sentido, tendo em vista a iliquidez desses créditos, poder-se-ia aplicar um fator de ponderação de 300%, a exemplo do que se exige com relação aos créditos tributários (art. 27, II, da Circular nº 3.644, de 2013).

2.2.3.2.3. Registro da Dívida Pública

No que diz respeito à inclusão dos valores devidos pelo Tesouro na Dívida Líquida do Setor Público, verifica-se que, como apontado no Acórdão 3.297/2015, do TCU, o BACEN deixou de aplicar sua própria metodologia. Tal fato resultou na superestimação do resultado primário do período, o que possibilitou ao Tesouro Nacional promover contingenciamento de despesas insuficiente para o atingimento da meta de resultado primário vigente.

A importância dessa omissão para a viabilidade das "pedaladas fiscais" como instrumento de fraude ao cumprimento da meta fiscal pode ser claramente depreendido da Nota nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF, de 30 de maio de 2016, **documento trazido à colação pelo laudo dos assistentes técnicos da defesa** (DOC 164):

> 75. Muito embora a determinação do Acórdão TCU nº 3.397/2015-Plenário fosse no sentido de apresentação de cronograma para a realização dos pagamentos, o entendimento firmado pela referida decisão alterou, em definitivo, o momento da apropriação das referidas obrigações na apuração das estatísticas fiscais, pelo BACEN, de modo que **todas as obrigações da União com bancos públicos e fundos passaram a ser imediatamente contabilizadas como despesas primárias** e, consequentemente, a integrar as estatísticas fiscais.

Página: 169/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> 76. Desse modo, **o pagamento de todas as obrigações naquele exercício era medida necessária para fins de cumprimento da meta de resultado fiscal**. [...] [grifamos]

Aprovada pelo Secretário do Tesouro Nacional, essa nota evidencia o desinteresse do governo em postergar o pagamento das "pedaladas" uma vez determinado seu registro como dívida pelo TCU. Trata-se de uma autêntica confissão de que essa prática visava, precisamente, fraudar o resultado fiscal, para o que se contava com a indispensável tolerância da Autoridade Monetária. Outra não foi a conclusão do Ministério Público Federal, que considerou haver indícios, inclusive, de improbidade administrativa.

A intenção do governo de ocultar a existência das "pedaladas" fica manifesta, ainda, quando se considera que esses valores sequer foram informados no Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

Embora tenham sido registradas como ativos nas demonstrações contábeis do BB, os valores devidos pelo Tesouro à instituição não foram registrados como dívida do setor público pelo BACEN. Essa omissão é agravada pelo fato de que tampouco foram lançados como passivos contingentes no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs de 2015 e 2016.

O Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional para orientar a elaboração dos documentos exigidos pela LRF, define a contingência passiva como "uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida ou porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la; ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança" (01.00.02.02). O conceito é exemplificado com diversos casos, entre os quais se encontra o de "dívidas em processo de reconhecimento pelo Ente e sob sua responsabilidade".

Na interpretação adotada pelo governo, não haveria prazo para o pagamento dos valores devidos ao BB a título de equalização de taxas de juros, o que exigiria seu reconhecimento como passivos contingentes.

A LRF determina que as LDOs contenham um Anexo de Riscos Fiscais, "onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem" (art. 4º, § 3º); e que as Leis Orçamentárias

SF/16863.10785-97
Página: 170/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Anuais contenham "reserva de contingência [...] destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos" (art. 5º, III, *b*).

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, caberia ao Anexo de Riscos Fiscais identificar, mensurar e apresentar a decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco. Além disso, em audiências públicas quadrimestrais a serem realizadas perante a CMO para avaliar o cumprimento das metas fiscais, deverá o Poder Executivo estimar o grau de tolerância das contas públicas frente ao risco, indicar medidas de mitigação do risco e monitorar continuamente a exposição ao longo do tempo (01.01.01).

O Executivo tinha o dever, portanto, de incluir as "pedaladas fiscais" no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs e prever, nas Leis Orçamentárias Anuais, reserva de contingência suficiente para atendê-los.

2.2.3.3. Comissão de Valores Mobiliários

A exemplo do que ocorreu com o BACEN, a CVM tomou conhecimento das "pedaladas fiscais" em 2014. Embora tenha cobrado esclarecimentos do BB a respeito, a autarquia contentou-se com explicações evasivas e limitou-se a recomendar ao Banco a avaliação da conveniência de inclusão de um parágrafo adicional nas notas explicativas de suas demonstrações financeiras. Também aqui se verifica uma omissão de órgão supervisionado pelo Ministério da Fazenda, que tinha poderes para fazer cessar essa prática ilegal, mas que tolerou a sua prática.

A fiscalização do mercado de capitais e das sociedades anônimas de capital aberto é de responsabilidade da Comissão de Valores Mobiliários, autarquia especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, instituída pela Lei nº 6.385, de 1976.

De acordo com o Ofício/CVM/PTE/Nº120/2016 encaminhado pela Autarquia a esta Comissão (DOC 54), foram instaurados três procedimentos em função de notícias, denúncias e depoimentos relacionados aos pagamentos devidos pela União ao BB referentes à equalização de taxa de juros do Plano Safra.

385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788 Página: 171/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

O **primeiro procedimento** refere-se ao Ofício/CVM/SEP/GEA-1/Nº 435/2014, no qual o BB é cobrado a apresentar explicações a respeito de matéria publicada no jornal *Folha de São Paulo*, na data de 20 de agosto de 2014, dando conta de que o Tesouro Nacional estaria represando R$ 8 bilhões referentes a repasses relacionados ao Plano Safra. Em sua resposta, o BB informou que os valores estavam sendo contabilizados no balanço da instituição de acordo com as regras vigentes, que os saldos devidos são atualizados pela taxa Selic média e que o pagamento seria realizado pelo Tesouro Nacional segundo a sua programação orçamentária, com o que estariam "preservados os interesses dos acionistas da Companhia". Essas explicações foram feitas de forma pública, no dia 22 de agosto de 2014, sob a forma de "Comunicado ao Mercado" e, **apesar de omitirem o fato de estarem esses valores em atraso superior a 180 dias**, foram consideradas satisfatórias pela CVM, com subsequente arquivamento do feito.

O **segundo procedimento** é o Processo Administrativo CVM SP nº 2014/333, originário de reclamação protocolada pela União dos Acionistas Minoritários do BB (UNAMIBB) em 17 de setembro de 2014, relacionadas a uma série de questões contábeis e de divulgação de informações. Entre os pontos questionados, estavam a ausência de informações mais detalhadas a respeito da natureza dos créditos decorrentes de equalização de taxa de juros do Plano Safra, o crescimento do saldo dessas contas a partir de 2012, o potencial de perdas em caso de inadimplência, a ausência de provisionamento para esse risco de crédito, a baixa remuneração (Selic) tendo em vista o custo de oportunidade do BB e o fato dos valores de equalização terem sido contabilizados como receita operacional, apesar de não ter havido efetivo recebimento de recursos, prática que aumenta o lucro líquido e a consequente distribuição de dividendos (da qual o Tesouro, como acionista majoritário, também se beneficia).

Em sua resposta, o BB afirmou que a contabilização e a divulgação de informações seguiu as regras contábeis e do mercado de capitais. Defendeu ainda que as ações relacionadas ao Plano Safra enquadram-se dentro da missão institucional da companhia, em linha com o seu Estatuto Social e que os crescentes saldos mantidos na conta "outros créditos – equalização de taxa de juros do Plano Safra" não representam prejuízo aos acionistas pois são atualizados pela taxa Selic e possuem risco de inadimplência próximo de zero, por se tratar de obrigação soberana.

SF/16863.10785-97
Página: 172/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A CVM acatou os argumentos do Banco, exceto quanto à divulgação de informações. Nesse sentido, em 1º de junho de 2015, recomendou (DOC 54, p. 447)

> que a administração do BB avalie, quando da elaboração das próximas informações financeiras, a necessidade de aprimorar, nas notas explicativas, as informações acerca das operações e créditos detidos com o Tesouro Nacional.

A despeito do amplo e profundo questionamento feito pela UNAMIBB e da resposta evasiva do Banco, a CVM recusou-se, portanto, a reconhecer o inadimplemento do Tesouro Nacional e a necessidade de informar esse fato ao mercado e de provisionar os valores nas demonstrações contábeis da instituição.

O **terceiro procedimento** refere-se ao processo administrativo CVM nº 19957.003436/2016-55, onde mais uma vez são solicitados esclarecimentos a respeito de operações financeiras entre o BB e da União que não teriam sido adequadamente divulgadas, dessa vez em função de discussões havidas durante a sessão de 2 de maio de 2016 desta Comissão. Em sua resposta o BB reafirma que as operações estão contabilizadas de acordo com as regras vigentes e que toda as informações a respeito dos detalhes das operações foram dados por meio do documento "Formulário de Referência". O procedimento ainda não foi encerrado, estando as explicações oferecidas pela instituição financeira sob análise da CVM.

Apesar de ter tomado conhecimento do acúmulo de créditos detidos pelo BB em face do Tesouro Nacional, as medidas determinadas pela CVM revelaram-se claramente insuficientes. Também nesse caso deixou o órgão regulador de reconhecer o inadimplemento do Tesouro, o que demandaria provisionamento por parte do BB e transparente comunicação do fato ao mercado, assim como a adoção de medidas efetivas em defesa do interesse dos acionistas minoritários, como a suspensão dos financiamentos rurais subsidiados até o pagamento das subvenções em atraso e a cobrança dos valores devidos em juízo. Também nesse caso, trata-se de instituição central para a gestão econômica do País, supervisionada pelo Ministério da Fazenda, que poderia ter interrompido as "pedaladas fiscais", mas não o fez.

SF/16863.10785-97

Página: 173/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2.2.3.4. Secretaria de Orçamento Federal

Responsável pela análise de compatibilidade dos pedidos de abertura de créditos suplementares com a meta fiscal, a SOF desconsiderou, por completo, essa atribuição. Na programação do sistema parametrizado que serve de suporte para essa função, não há qualquer rotina destinada ao cumprimento dessa exigência.

Em lugar de proceder a uma análise concreta de cada pedido, a Secretaria limitou-se a incluir na exposição de motivos de cada decreto um parágrafo indicando que as respectivas dotações sujeitar-se-iam à programação financeira.

À toda evidência, trata-se de uma flagrante desconsideração da lei, que exigia uma concreta aferição do estado de cumprimento da meta de resultado, de modo a indicar a existência ou não de espaço fiscal suficiente para a ampliação de dotações orçamentárias.

2.2.3.5. Secretaria do Tesouro Nacional

Responsável pela programação financeira, instrumento fundamental para o cumprimento da meta de resultado primário, a STN abandonou a meta vigente, adotando, em seu lugar, a meta proposta ao Congresso Nacional e pendente de aprovação. A rigor, a programação financeira, por envolver também o controle do ritmo de empenhos, é de responsabilidade tanto da SOF quanto da STN. Os dois órgãos abandonaram, portanto, a meta.

Tal comportamento, injustificável sob o ponto de vista jurídico ou técnico, foi frontalmente contrário aos arts. 8º e 9º da LRF, e ao art. 166, § 17, da Constituição Federal, que exigem o contingenciamento de despesas sempre que se constatar risco de descumprimento da meta de resultado primário.

No que diz respeito às "pedaladas fiscais", a STN foi a responsável direta pela suspensão dos valores devidos aos bancos públicos, medida tomada diretamente pelo Secretário e que perdurou até o transitado em julgado do Acórdão do TCU.

SF/16863.10785-97

Página: 174/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2.2.3.6. Considerações finais

As informações obtidas pela Comissão desenham um quadro em que os órgãos da Administração Federal atuavam em total desarmonia com os preceitos da LRF. Tanto a abertura ilegal de créditos suplementares quanto as chamadas "pedaladas fiscais" evidenciam não apenas uma política deliberada de manipulação fiscal como também o proveito de uma máquina administrativa que não desenvolveu rotinas para levar a LRF a sério. **Normas destinada a assegurar a gestão fiscal responsável foram burladas, sem que as instituições de controle aptas a impedir essas condutas fizessem algo a respeito**.

A exigência de compatibilidade dos créditos suplementares com a meta fiscal foi contornada pela mera inserção de um parágrafo na exposição de motivos de cada decreto, em que se informava estarem as respectivas dotações primárias discricionárias sujeitas a limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos em decretos de "programação orçamentária e financeira". Estes, por sua vez, não perseguiam a meta consagrada em lei, mas aquela simplesmente proposta e pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

A proibição de financiamento do Tesouro Nacional por bancos sob o seu controle, por sua vez, foi contornada pela alegação de que a omissão do registro da dívida era praxe metodológica supostamente amparada pelo Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central e pela aplicação ao caso de um parecer da AGU elaborado seis anos antes da LRF e flagrantemente incompatível com suas disposições.

O BACEN, responsável pela fiscalização das instituições financeiras e pela apuração do resultado primário, falhou em ambas as atribuições. No âmbito da supervisão prudencial, apesar de ter tomado conhecimento dos fatos em primeira mão, não exigiu dos bancos a cessação dessa prática nem qualquer provisionamento ou requerimento de capital adicional sobre os valores devidos, que passaram a constituir um ativo de valor bilionário registrado no balanço das instituições, mas desprovido de qualquer liquidez e de prazo incerto de recebimento. No âmbito das estatísticas fiscais, deixou de registrar as relativas ao Plano Safra, contribuindo, assim, para a manipulação da meta fiscal.

SF/16863.10785-97
Página: 175/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Note-se que quando o controlador da instituição financeira é o próprio governo, a gravidade desse tipo de operação é mais acentuada, pois coloca em risco não apenas a higidez do sistema financeiro, mas também o equilíbrio das contas públicas. No caso de operações que envolvem a União, o risco é exacerbado, pois o BACEN, responsável pela supervisão bancária, é uma autarquia federal e seus dirigentes também são nomeados pelo Presidente da República.

A CVM, responsável pela idoneidade do mercado de capitais, informada dos fatos pela imprensa e por investidores minoritários, limitou-se a recomendar ao BB a avaliação da conveniência de inserção de um parágrafo em suas demonstrações financeiras.

Em todos esses casos, adotaram-se orientações administrativas flagrantemente contrárias aos mais elementares princípios de responsabilidade fiscal consagrados na Constituição Federal e na legislação vigente. A existência de processos no TCU voltados para a apuração das irregularidades, em lugar de servir de alerta para a necessidade de revê-las, foi, pelo contrário, usado como escudo para a sua continuidade, mesmo depois dos acórdãos condenatórios iniciais, sob o pretexto de que estes não haviam transitado em julgado.

Instituições supervisionadas pelo Ministério da Fazenda, órgão de cúpula do Governo Federal e, pois, imediatamente vinculado à Presidência da República, tiveram contato direto com os fatos e, detendo prerrogativas para impedi-los, agiram em paralelo, não para coibir práticas flagrantemente contrárias à LRF, mas, pelo contrário, para viabilizá-las, a revelar grave violação do dever da Presidente da República de velar, no exercício da direção superior da administração federal (art. 84, II, da CF), pelo cumprimento das leis e pela observância do princípio da responsabilidade fiscal inerente à lei orçamentária (art. 85, VI e VII).

2.2.4. Bem jurídico e interpretação da lei

O presente tópico analisa como os diversos operadores da Administração Federal concebiam e traduziam a legislação aplicável vis-à-vis o bem jurídico tutelado, conforme os depoimentos colhidos pela Comissão. A defesa não nega os fatos, mas defende interpretação jurídica distinta. Assim,

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 176/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

buscaremos aqui identificar a racionalidade administrativa então vigente por meio da análise do discurso da prova testemunhal. A natureza política do presente processo torna tal análise bastante apropriada.

A interpretação teleológica tem especial relevância no que concerne à interpretação dos tipos jurídicos punitivos e sancionatórios, uma vez que a finalidade de cada um deles se orienta para a proteção de um determinado *bem jurídico* cujo descobrimento e emprego constitui, em consequência, uma tarefa especialmente importante da interpretação. O bem jurídico é um conceito teleológico, isto é, se identifica com o objeto que a lei pretende alcançar.

Assim, por exemplo, no caso dos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950, de especial relevância neste processo, não é apenas o equilíbrio das contas públicas o bem jurídico ofendido, mas também a atribuição constitucional do Congresso Nacional, com seus representantes eleitos pelo povo, de fiscalizar e controlar as contas públicas. Por isso é fundamental olhar para a Constituição Federal.

Os artigos abaixo da Constituição Federal comunicam, juntos, uma mensagem clara. *In verbis*:

> **Art. 48.** Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República [...], dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
>
> .....
>
> II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
>
> .....
>
> **Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> .....
>
> IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
>
> .....
>
> **Art. 70**. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> *Parágrafo único*. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou

SF/16863.10785-97

Página: 177/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

.....

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

.....

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

.....

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

.....

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

.....

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

.....

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

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

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

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

SF/16863.10785-97

Página: 178/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Página: 179/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

.....

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

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

.....

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

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

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

.....

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

.....

Art. 167. São vedados:

.....

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

.....

Ao Poder Executivo cabe formular políticas públicas e coordenar as atividades de planejamento, elaboração e execução orçamentária, e a todos os Poderes da União cabe agir com responsabilidade fiscal e buscar cumprir as metas estabelecidas. Como elemento-chave do sistema constitucional de pesos e contrapesos, compete ao Congresso Nacional salvaguardar os interesses da sociedade mediante fiscalização da gestão orçamentária do Poder Executivo e julgamento das contas do Presidente da República. Desse modo, busca-se preservar o valor *democracia* em seu âmago, em sintonia com os valores da responsabilidade fiscal: *planejamento, transparência, controle* e *responsabilização*.

É por isso que o mesmo texto constitucional prevê crime de responsabilidade por ofensa à lei orçamentária no art. 85, inciso VI, dispositivo que pode ser somado ao rol *supra*.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Nos crimes de responsabilidade, se julga o desempenho da função. O processo de responsabilização é de natureza jurídico-política, pois há a exigência de que o fato ofenda ou exponha a perigo concreto um dos bens jurídicos elencados no art. 4º da Lei nº 1.079, de 1950 (dimensão jurídica), com a finalidade de afastar do exercício do cargo o governante pelo mau desempenho da função pública (dimensão política). Os bens jurídicos elencados no art. 4º da Lei nº 1.079, de 1950, são **bens constitucionais** (art. 85 da Constituição). A moderna teoria constitucionalista exige a interpretação de todo o ordenamento em conformidade com a Constituição, o que leva a que o processo aplicativo do direito não se reduza a uma operação mecânica, mas a algo necessário e rigorosamente axiológico.

A responsabilidade fiscal é um princípio implícito na própria Constituição, que se pode inferir a partir dos dispositivos financeiro-orçamentários destacados, e que foi explicitado na LRF. Responsabilidade fiscal, ademais, é consequência necessária do valor republicano. Na administração da coisa pública o que se espera é que se haja com máxima responsabilidade, sem que se provoque desarranjos nas contas públicas.

Trata-se, ademais, de condição indispensável à continuidade dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, IV), à busca do pleno emprego (art. 70, VIII) e ao cumprimento dos direitos sociais (art. 6º). A gestão financeira irresponsável pode criar ilusões populistas no curto prazo, mas sempre resulta em crise econômica e financeira no médio e longo prazos.

A LRF, conforme já visto (item 2.2.1), teve origem no conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal apresentado à sociedade brasileira no final da década de 1990, o qual tinha como objetivo a "drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB da economia", tal como mencionado na exposição de motivos do seu projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional. A exposição de motivos esclarecia, portanto, que a Lei objetivava uma *relação sustentável entre a dívida pública e o produto interno bruto da economia*.

São quatro os eixos valorativos em que a LRF se apoia, os mesmos que podemos encontrar na Constituição: *planejamento, transparência, controle* e *responsabilização*, para que se preserve, ao final, o equilíbrio das contas públicas.

SF/16863.10785-97
Página: 180/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Em seu art. 1º, assim positiva:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
>
> § 1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se **previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. [grifamos]
>
> .....

A LRF produziu várias consequências no mundo jurídico. Entre elas, o advento da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que adicionou os crimes contra as finanças públicas no Código Penal e acrescentou novas modalidades de crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079, de 1950, e no Decreto-Lei nº 201, de 1967 (crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores), alguns deles objeto do presente processo.

Os novos crimes que ingressaram no ordenamento jurídico nacional protegem, portanto, um bem jurídico claro: *o equilíbrio das contas públicas*. Em outras palavras, *a saúde fiscal do Estado*. O sentido último desses crimes poderia ser resumido da seguinte forma: é proibido gastar de modo irresponsável, a ponto de colocar em risco a sustentabilidade do endividamento público

Como não poderia deixar de ser, a LRF expressamente positiva que as ofensas aos seus dispositivos são passíveis de responsabilização por crime de responsabilidade:

> **Art. 73**. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. [grifamos]

SF/16863.10785-97

Página: 181/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Além de regular o art. 163, I a III, o art. 165, §9º e o art. 169 do mesmo texto constitucional, outra conexão direta da LRF com a Constituição está no inciso VII do art. 85 – o Presidente é responsabilizável pelo não "cumprimento das leis". Assim como não podemos perder de vista os outros dispositivos constitucionais citados anteriormente, intrinsecamente relacionados.

O orçamento é um instrumento estratégico de emprego do dinheiro público e tanto Constituição como a LRF apontam o Presidente da República como o principal responsável pela gestão das finanças públicas do País:

a) deve enviar ao Congresso Nacional os projetos de lei de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (art. 84, XXIII da Constituição);

b) deve submeter ao Congresso Nacional as propostas e limites referentes à dívida pública da União e dos demais entes federativos (art. 30 da LRF);

c) como representante da União, não deve tomar empréstimo de instituição financeira que a União controle (art. 36 da LRF);

d) deve publicar relatório de gestão fiscal a cada quadrimestre (art. 54 da LRF);

e) deve prestar contas (art. 56 da LRF);

Por fim, cabe ao Poder Legislativo, auxiliado por seu Tribunal de Contas, bem como o sistema de controle interno de cada Poder e órgão autônomo, fiscalizar o devido cumprimento da LRF (art. 59).

Como se pode observar, a Constituição Federal, a LRF e a Lei nº 1.079, de 1950 (com as alterações feitas em 2000), formam um conjunto unitário e coeso – um sistema – que exige responsabilidade e probidade na gestão fiscal.

Além de ofender esse *sistema jurídico* de chancela constitucional, os fatos objeto deste processo atentam diretamente contra

SF/16863.10785-97

Página: 182/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

dispositivos específicos da Constituição: a) os decretos presidenciais ofendem diretamente o art. 167, V pela falta de autorização legislativa; b) as "pedaladas fiscais" ofendem diretamente o art. 167, II, que veda a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários.

É inegável, portanto, a ofensa ao texto constitucional das condutas sob exame neste processo de *impeachment*.

É com todo esse quadro em mente que a coleta da prova testemunhal, com a manifestação discursiva dos variados atores que participaram direta ou indiretamente dos fatos narrados na denúncia, produz significados importantes para a instrução.

2.2.4.1. Decretos presidenciais e depoimentos

Neste item, várias questões já tratadas neste Relatório serão revisitadas, mas agora sob a análise discursiva da prova testemunhal, método que se casa intrinsecamente com a análise feita no tópico anterior (2.2.3), relativo ao comportamento das instituições da Administração Federal frente aos fatos.

As testemunhas da defesa reproduziram quase em uníssono três argumentos quanto aos decretos de abertura de créditos suplementares:

a) a abertura de crédito adicional não afeta a meta fiscal. O que importa é a gestão do caixa, o gasto efetivo. O controle da meta se dá via contingenciamento;

b) o cumprimento de meta só se verifica ao final do ano; e

c) o TCU mudou de entendimento em 2015.

Testemunhas indicadas pela defesa, de diferentes órgãos, e até mesmo titulares de ministérios, mais distantes dessas questões estritamente técnicas, como o ex-Ministro da Educação Janine Ribeiro, o ex-Ministro da Secretaria de Direitos Humanos Pepe Vargas e o ex-Ministro da Defesa Aldo Rebelo, repetiram explicita ou implicitamente tais argumentos.

SF/16863.10785-97
Página: 183/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Dois funcionários da Casa Civil resumiram esse entendimento uniforme em toda a cadeia administrativa, conforme a seguir. Segundo Bruno Moretti, ex-Secretário Executivo Adjunto da Casa Civil:

> **O SR. BRUNO MORETTI –** [...] isso sai da Secretaria de Orçamento Federal e vai ao gabinete do Ministro do Planejamento, em última instância; depois, vai para a Casa Civil. Se o senhor tomar **os pareceres** que ampararam e deram regularidade nesses decretos, eles serão unânimes em dizer que o art. 4º estava atendido, porque havia compatibilidade com a meta fiscal, uma vez que **sempre se entenderam duas coisas: que a meta é anual e que os decretos têm que ser compatíveis com a meta fiscal, como expõe o art. 4º, no sentido de que não pode haver aumento de limite de empenho e de pagamento**. Então, eles têm que ser neutros do ponto de vista fiscal. E isso vem, inclusive, expresso no próprio decreto de programação orçamentária e financeira, isso vem expresso na própria exposição de motivos do crédito. [grifamos]

Nas palavras de Ivo da Motta Azevedo Correa, ex-Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil:

> **O SR. IVO DA MOTTA AZEVEDO CORREA –** [...] Como eu disse, Senador, **o entendimento que foi adotado juridicamente não só pela Casa Civil, mas pelo Ministério do Planejamento e pelos outros órgãos, é exatamente o que havia sido aprovado pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional nos anos anteriores**. A situação que a gente vivenciou em 2015 é idêntica, a meu ver, à situação, por exemplo, **em 2009 ou em 2001**, em que a edição dos decretos não gerou qualquer tipo de repercussão jurídica diferente. Reiterando um pouco, **até o dia 7 de outubro de 2015, esse era o entendimento de todos os órgãos e entidades envolvidos no tema**, e não havia como, enfim, não haveria por que alterar esse entendimento. [grifamos]

Mesmo testemunhas de órgãos que foram apenas demandantes de créditos (Ministério da Educação, Ministério da Previdência, Justiça do Trabalho etc.), apesar de reconhecerem que tais órgãos não fazem análise de compatibilidade com a meta – o que caberia à SOF, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que centraliza as demandas –, reproduziram esse entendimento geral.

Wagner Vilas Boas, ex-Secretário-Executivo-Adjunto do Ministério da Educação, deixou claro que:

SF/16863.10785-97
Página: 184/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

> **O SR. WAGNER VILAS BOAS –** [...] **nós não temos nem os mecanismos nem as informações para fazer essa análise de qual é o valor da meta e como calcular.** Isso compete à área fiscal do Governo, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento. Nenhum outro Ministério tem condições, tem informações e tem sistema para poder fazer essa análise e dizer se o Governo está ou não cumprindo a meta. Fazemos a análise do crédito, com base no que estabelece a Lei 10.180, que estabelece, no art. 4º, que os órgãos setoriais se subordinam às orientações técnicas do órgão central; fazemos a análise desses créditos e encaminhamos. [grifamos]

As oitivas esclareceram existir uma rotina burocrática bem estabelecida, desde a entrada em vigor da LRF, que se pautava por esses argumentos. Walter Baere, consultor jurídico do MPOG, esclareceu inclusive que os pareceres jurídicos dados na cadeia administrativa seguem um modelo padronizado:

> **O SR. WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO –** [...] **Nesse procedimento, dezenas de agentes públicos proferem manifestações e pareceres. E são essas informações processuais que são tidas pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento como base para a realização dos nossos pareceres**. Então, a consignação, se o senhor observar nesse parecer, como de resto em todos os outros, **repete a nota técnica e a manifestação da Secretaria de Orçamento Federal**. **É a área técnica que identifica as fontes relativas àquelas dotações que estão sendo suplementadas**. E, assim sendo, o que é consignado no parecer é que a área técnica, a Secretaria de Orçamento Federal **assentou que aquele crédito, aquela proposta era compatível com a obtenção da meta de superávit vigente para o exercício. Isso é corriqueiro. Esse parecer é um parecer bastante padrão**, que chama a atenção para o art. 4º da Lei Orçamentária Anual e toma por base todas as informações postas no processo administrativo. [grifamos]

Para Miriam Belchior, que foi Ministra do MPOG, é um sistema parametrizado consistente e difícil de mudar:

> **A SRª MIRIAM BELCHIOR** – [...] Quando eu cheguei a Ministra, fui lá, chamei a SOF e perguntei: "como é que vocês fazem cada uma dessas coisas?", para exatamente ter... Eu vou assinar, vou encaminhar à Presidenta da República esses atos, então, eu quero saber como é que eles são feitos, para saber que supervisão eu vou fazer disso. E, então, foi-me explicado, com muito mais detalhe do que é possível fazer aqui, **todo esse processo, completamente**

Página: 185/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **parametrizado, que não permite mudança. É um sistema que, para mudar, tem que voltar ao começo. Não dá para começar de novo. Então, temos aí a importância desse processo de governança extremamente consistente e robusto**. [grifamos]

A ex-Ministra resumiu qual seria, na sua visão, a "questão-chave" a respeito dos decretos presidenciais objeto deste processo: "se os decretos de créditos suplementares geram nova despesa".

Um quarto argumento encontrou dissonâncias entre as testemunhas indicadas pela defesa:

d) a "meta" fiscal considerada para a elaboração dos decretos presidenciais foi a proposta no PLN 5, de 2015, e não a meta então vigente.

Muitos dos técnicos ouvidos informaram que a meta fiscal considerada para a elaboração dos decretos presidenciais foi a proposta no PLN, e não a meta então vigente, e o escalão superior, com o ex-Ministro da Fazenda e a ex-Secretária da SOF, esclareceu que, na verdade, não se fazia qualquer análise de compatibilidade com a meta – em razão do argumento (a) *supra*.

O ex-Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, assim esclareceu em resposta ao Relator:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] Questão nº 2: "Quando da abertura do crédito suplementar de R$1,7 bilhão, qual foi a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade do crédito proposto com o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015? A meta até então vigente ou a expectativa de meta que constava do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional?
>
> **Por se tratar de um crédito suplementar que não tem impacto sobre a meta – seja a meta vigente, seja a meta proposta –, não foi considerada a meta de resultado primário**; foi considerado um crédito suplementar para dar mais liberdade para a alocação de um valor já disponibilizado, lembrando que, naquela época, esse decreto foi editado após um aumento do contingenciamento. [...]
>
> Os decretos de programação orçamentária não cancelam ou aumentam automaticamente as dotações orçamentárias; eles apenas limitam ou liberam valores de empenho e valores financeiros. Então, o único momento em que há uma meta programada é na elaboração

SF/16863.10785-97
Página: 186/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

> da LOA. **Uma vez a LOA aprovada, a partir da sua execução, o que vale, para efeito fiscal, é a meta de gasto**. [grifamos]

Esther Dweck, então Chefe da SOF, disse o mesmo em resposta ao Relator:

> **A SRª ESTHER DWECK** – [...] Então, em relação à pergunta quatro, "qual meta de resultado foi levada em consideração na ocasião" [...] Novamente, **não é levada em consideração a meta**. O que a gente faz? A gente garante que aquelas aberturas de crédito não impactem na meta, que sejam neutras em relação à meta. Essa é a coisa mais importante desses créditos suplementares: eles são abertos com impacto neutro. E essa justificativa que a gente utiliza, que está nas exposições de motivo de todos esses decretos, é exatamente a mesma quando a gente encaminha um projeto de lei de crédito suplementar ou de crédito especial, que é exatamente aquilo que expliquei: para eles terem efeitos neutros, ou eles estão sujeitos ao contingenciamento e, portanto, não aumentam a despesa, ou necessariamente vão constar dos relatórios de avaliação de receitas e despesas e, consequentemente, gerar um contingenciamento no mesmo montante para justamente ter o impacto neutro. [grifamos]

Por fim, Bruno Moretti, da Casa Civil, ratificou, deixando claro que não importa se há espaço fiscal ou não para a abertura dos créditos suplementares:

> **O SR. BRUNO MORETTI –** [...] Senador, o que está autorizado ao Poder Executivo, pela Lei Orçamentária que os senhores aprovaram aqui no Congresso Nacional, é a edição de decretos compatíveis com uma meta fiscal.
>
> Tendo em vista o entendimento consagrado de que a meta fiscal é anual e tendo em vista o fato de que não há, repito, aumento de limite de empenho de pagamento para os órgãos que receberam essas suplementações orçamentárias, o decreto de crédito é neutro do ponto de vista do impacto na meta fiscal.
>
> Então, nesse sentido, a abertura do crédito está compatível com o art. 4º. E assim está expresso. Não é uma questão de rito. Está expresso nos pareceres técnicos e jurídicos desses quatro decretos de crédito.

Robson Azevedo Rung, responsável pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP), no âmbito da SOF, informou que o sistema parametrizado não fazia qualquer alerta de incompatibilidade com a meta fiscal:

SF/16863.10785-97
Página: 187/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **O SR. ROBSON AZEVEDO RUNG** – [...] ele não faz o controle em relação ao cumprimento da meta. **Não existe no Siop um parâmetro, nem que indique qual é a meta em vigência**. Isso não é um controle que foi realizado no Siop, até porque a gente entende que essa ótica de gestão orçamentária não é suficiente para fazer o cumprimento do atingimento da meta, que é uma gestão fiscal que depende até de outros sistemas, principalmente do Siafi, que é o sistema que realiza efetivamente o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas. O controle seria feito, então, por meio do decreto de programação orçamentário–financeira, que é algo que está por fora do sistema. Então, só para concluir, **o sistema está parametrizado para respeitar a legislação, mas nesse aspecto do art. 4º, do que pode ser ou não solicitado em relação a remanejamentos, a suplementação e cancelamento, e também já vincula ao tipo de publicação que vai ser feita. Mas a meta não é controlada pelo sistema**. [grifamos]

Ou seja, o sistema parametrizado não trata do impacto fiscal dos decretos para efeito de avaliação de sua compatibilidade com o art. 4º da LOA. O que se constata, portanto, é que apenas a edição dos decretos de contingenciamento considerava a meta fiscal, mas não a dos decretos de suplementação orçamentária. Esse quadro é agravado pelo fato de que, como visto (item 2.2.2.2), o contingenciamento não era feito com base na meta vigente, mas na meta proposta, como pode ser verificado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre de 2015, documento assinado pelo Secretário do Tesouro e pela Secretária da SOF e encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 367, subscrita pela Presidente da República no dia 30 de setembro de 2015.

Essa interpretação do art. 4º da LOA oferece flexibilidade e discricionariedade ao Poder Executivo na gestão do dinheiro público:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] Não considero a norma vazia. **A norma visa a dar uma flexibilidade limitada ao Poder Executivo para aprovar créditos suplementares que sejam compatíveis com a meta. Com qual meta? A meta que é apurada para efeito de verificação do cumprimento da LRF, que é a meta financeira**. Então, você pode criar créditos suplementares, desde que esses créditos suplementares não venham acompanhados de um decreto de liberação de gasto financeiro ou de empenho que comprometa a meta. Foi exatamente o que foi feito pelos quatro decretos mencionados nesse processo.
>
> **O art. 4º, a meu ver, tem por objetivo dar uma flexibilidade limitada para se alocar com maior discricionariedade, em**

SF/16863.10785-97

Página: 188/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **critérios definidos pelo Congresso**. Diga-se de passagem, o art. 4º tem 28 incisos, tem 28 itens estipulados pelo Congresso Nacional, de modo que você possa ter mais alternativas para alocar o mesmo valor financeiro determinado pelo decreto de contingenciamento, que é o valor final a ser executado pelo Governo. [grifamos]

O fato é que nenhuma meta era consistentemente levada em consideração na abertura de créditos suplementares, nem mesmo a "meta financeira". Também os decretos de contingenciamento, conforme já demonstrado neste Relatório, deixaram de observar a meta, o que debilita o argumento de que o controle se faz pela programação financeira. O sub-contingenciamento, como já analisado, foi duplo: não foi seguida a meta vigente e não foram consideradas as "pedaladas fiscais", que não estavam registradas como dívida nas estatísticas do BACEN.

A ex-Ministra do Planejamento e ex-Presidente da CEF também usou argumento semelhante ao do ex-Ministro da Fazenda:

> **A SRª MIRIAM BELCHIOR** – [...] Em relação ao art. 4º, queria até esmiuçar mais aqui. Eu estive aqui, relacionei-me com os Senadores e Deputados, como relatores da peça orçamentária. Há sempre alguns pontos da peça orçamentária que são de discussão mais delicada. O art. 4º é um deles, porque ele exatamente estabelece até onde o Executivo pode ir na edição de decretos de suplementação. Aí, fica esse equilíbrio para achar como eu disse antes, a possibilidade de o Congresso continuar cumprindo as suas atribuições de fiscalização do Executivo, sem, com isso, manietar, sem, com isso, **botar uma camisa de força na execução das dotações orçamentárias**, **na execução das políticas públicas**. [grifamos]

Não se trata de uma visão política compartilhada apenas pelo alto escalão. Felipe Daruich Neto, Diretor do Departamento de Programas Sociais da SOF, também a reproduziu, ao tratar dos créditos demandados pelo Ministério da Educação, ao dizer que "não havia forma mais rápida do que fazer por decreto".

A própria Presidente da República, em depoimento lido por seu advogado, no dia 6 de julho, se referiu ao inconveniente das "delongas naturais do processo legislativo" (DOC 167, p. 13):

> [...] não havia razão lógica alguma para que se viesse a sobrecarregar o Poder Legislativo, com o envio de projetos de lei que

SF/16863.10785-97

Página: 189/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> apenas levariam a autorização, do que se entendia, já estava legalmente autorizado a ser efetuado por simples atos administrativos. Além disso, devemos considerar que as próprias delongas naturais do processo legislativo, haveriam de propiciar, no caso de envio de projetos de lei, questões administrativas difíceis de serem superadas pela demora da abertura destes créditos suplementares em favor dos órgãos e dos Poderes que os haviam solicitado.

A interpretação burocrática dominante segue no sentido de se oferecer mais flexibilidade e agilidade ao Poder Executivo na gestão do dinheiro público. E os testemunhos atestam que havia uma rotina administrativa bem estabelecida desde a edição da LRF nesse sentido.

O problema dessa interpretação veio à tona e chamou a atenção do TCU quando, pela primeira vez desde o advento da LRF, o governo ficou numa situação de incompatibilidade com a meta fiscal (a partir de 2014). Trata-se de um evento histórico fundamental, mas desconsiderado nos discursos.

Antonio Carlos D'Ávila, auditor do TCU, trouxe a questão de volta ao seu eixo constitucional:

> **O SR. ANTONIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR –** [...] No meu ponto de vista também, **quando se está em uma situação em que flagrantemente se está obtendo um resultado fiscal primário deficitário**, da magnitude como se estava obtendo em 2015, **e se edita um decreto de abertura de crédito suplementar – decreto esse que seja neutro do ponto de vista fiscal, ou seja, você tem uma despesa primária suportada por outra receita primária –, quando você edita esse decreto, você não se torna compatível com o alcance da meta**. Pelo contrário, se você está em **situação de déficit**, **o que seria compatível naquele momento é um encaminhamento de um projeto de lei ao Poder Legislativo, para que o Poder Legislativo – naquela situação que é completamente distinta daquela em que as metas foram aprovadas – para que o Poder Legislativo, ele, sim, possa participar também da decisão se aquela despesa vai ser**. [...]
>
> Porque a edição desse decreto não era compatível com o alcance da meta fiscal, promoveria **uma alteração na programação orçamentária que iria perenizar aquela situação de déficit**. Quando o correto, no meu ponto de vista, para alterar aquela situação, era que o Executivo entrasse em contato com o Legislativo e falasse: "Olha, a situação é essa. Não posso suplementar. Mas, se você achar

SF/16863.10785-97
Página: 190/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> que devemos suplementar, que despesa podemos cancelar?" [grifamos]

Essa interpretação, por sua vez, se encontra em sintonia com o controle democrático do orçamento previsto na Constituição. O que está em jogo é o risco de se ampliar o descumprimento da meta, ainda que isso não aconteça ao final, e o Congresso Nacional não pode ser excluído desse processo – pois trata-se de situação que demanda uma avaliação política de responsabilidade dos parlamentares.

O critério é de compatibilidade, ou seja, de risco de descumprimento da meta. Não se trata de descumprimento efetivo. A LRF já adota esse critério para o contingenciamento. O § 17 do art. 166 da Constituição adota o mesmo critério para o contingenciamento das emendas parlamentares. O controle dos créditos orçamentários já é necessário por si só, pelo bem do realismo orçamentário, e não deve ser dispensado ao argumento de que o zelo fiscal compete ao contingenciamento, o qual, como visto nos casos de 2014 e 2015, foi insuficiente – e, mais do que isso, ilegal.

Leonardo Rodrigues Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU, colocou a questão sob a perspectiva do furo ao sistema de controle estabelecido pela Constituição. Os sistemas de mitigação de risco adotam medidas redundantes. Por exemplo, a legislação de trânsito exige tanto cinto de segurança quanto air-bag. Restringir o controle do cumprimento das metas ao contingenciamento seria como abandonar o cinto de segurança porque já existe air-bag:

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ -** [...] em algumas circunstâncias, **o Congresso exige não simplesmente o controle da execução, mas também o controle da abertura**. No caso do art. 4º, os dois controles importam. A primeira questão é: existe um controle dos limites funcionando? Existe o controle da execução funcionando? Nós sabemos que, em 2015, esse controle não estava funcionando, porque, quando olhamos para o relatório de avaliação do terceiro bimestre, vemos que o Governo havia abandonado a meta vigente na LDO e passou a trabalhar com uma meta do PLN [...] Então, **o controle financeiro não estava funcionando**. E o que aconteceu? Você precisava ter contingenciado, naquele momento, R$57 bilhões, e você contingenciou R$8 bilhões. Então, não dá para dizer que o controle financeiro estava funcionando e, portanto, estava tudo bem para abrir créditos, porque o controle financeiro já estava furado há algum tempo.

SF/16863.10785-97
Página: 191/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **Então, aí passa a valer também o controle na abertura dos créditos**. E, aí, o que acontece é que **se perde aquela condição, aquela delegação prévia que foi dada ao Executivo, aquela delegação excepcional que o Congresso concedeu ao Executivo para que ele pudesse abrir créditos suplementares via decreto sem o auxílio do Congresso**, sem passar pelo Congresso. [grifamos]

Abordar a questão do ponto de vista meramente formal faz o agente político perder de vista o bem jurídico protegido e a finalidade da norma.

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – Ou seja, não há jeito de nós imaginarmos que a meta possa ser simplesmente ajustada ao final do ano. Do ponto de vista formal, sim; mas do **ponto de vista prático, isso gera um fato consumado e acaba com o controle político do Congresso sobre o Executivo**. Ou seja, não faz nenhum sentido, de novo, **do ponto de vista da gestão fiscal planejada e transparente, imaginar que no final do ano, na última semana do ano, eu defina qual foi a meta que eu ia alcançar, mas a meta que eu acabei alcançando**. Ou seja, acaba com todo o controle e joga no lixo os arts. 8º e 9º da LRF. [grifamos]

Em relação aos três argumentos *supra* defendidos e aplicados em uníssono pela administração do Governo Federal, perdeu-se de vista, na rotina burocrática, o espírito da lei:

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...] Ou seja, não se pode dizer que a mera abertura de créditos tenha impacto no resultado. Isso é impossível. Não é a abertura de crédito que provoca isso. **A questão é que a pergunta embute uma premissa falsa, porque não é essa a questão. A questão é anterior**. A primeira pergunta é: a meta está sendo cumprida? **Se a meta está cumprida, o.k.,** você pode abrir orçamento sem nenhum, problema, abrir o crédito suplementar, via decreto, sem nenhum problema. **A meta não está sendo cumprida? Acabou essa delegação**. E não acabou a forma de abrir crédito. Continua a havendo a forma de abrir crédito, só que mudou. Seja lá qual for a solicitação, seja lá qual for a necessidade do Poder Executivo, o que ele tem que fazer é encaminhar um projeto de lei, submeter esse projeto de lei, com as suas intenções, ao escrutínio do Poder Legislativo, no exercício do seu controle político, sob pena de violar o art. 167, inciso V, da Constituição da República. [grifamos]

SF/16863.10785-97

Página: 192/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Não por outra razão que os legisladores excluíram a possibilidade de isso ser feito via medida provisória com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, pela ofensa à democracia que a manobra implicava:

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...] Se a Emenda Constitucional não permite que isso seja feito via medida provisória, tão pouco será possível fazer via projeto de lei. **Admitir que um projeto de lei faça as vezes de lei, é admitir que o Poder Executivo invada a competência legiferante do Congresso Nacional. A meu ver, isso significa um risco grave para a democracia e um atentado contra o nosso sistema de freios e contrapesos**.

Antonio Carlos D'Ávila, do TCU, também tratou do tema:

> **O SR. ANTONIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR –** [...] **Para que se estabelece uma meta fiscal?** Entre outros aspectos, em função da política econômica, em que você quer atuar com déficit ou com superávit, **para que você controle o endividamento público**. O art. 31 da LRF diz o seguinte: quando você ultrapassar o seu limite da dívida você vai ter de retorná-la, se não me engano, até dois quadrimestres. Entre outros atos, você vai ter de obter o resultado primário necessário à **recondução da dívida ao seu limite.** A verificação da obtenção desse resultado necessário para controlar a dívida no limite, para reconduzi-la, é feita a cada quadrimestre.
>
> Eu não rejeitaria as contas de uma Presidente que não cumpriu meta; eu rejeitaria e rejeito, nesses casos – é a minha opinião, embora eu não seja o Tribunal –, as contas de um gestor que **não adotou as medidas necessárias estabelecidas em lei para conduzir a meta que foi estabelecida pelo Congresso Nacional**. [grifamos]

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, estabelece que não se pode mais utilizar o instrumento da medida provisória para tratar de matéria pertinente a plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento (art. 62, § 1º, *d* da Constituição), exceto no que tange à abertura de créditos extraordinários; ou seja, em casos como os de guerra, comoção interna e calamidade pública. O Congresso Nacional, por meio de uma emenda constitucional, declarou que atos do Presidente da República não podem de imediato servir de base para a tomada de decisões de programação financeira.

Ora, se não é possível editar medida provisória – nem mesmo lei delegada – para tratar de metas fiscais, o que o texto constitucional comunica

SF/16863.10785-97
Página: 193/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

é que, obrigatoriamente, é preciso ouvir a posição do Poder Legislativo. Significa dizer também que não é possível editar decretos de crédito suplementar ou de contingenciamento com base em projeto de lei, o que teria o mesmo efeito prático.

Isso não é novo. Está registrado em Montesquieu, em sua obra máxima, *O Espírito das Leis*, de 1748. O Poder Executivo não pode se tornar legislativo "no ponto mais importante da legislação", que para ele era justamente a gestão do dinheiro público. Se isso acontecer, não haverá mais liberdade e o Executivo não precisará mais do Poder Legislativo (*O Espírito das Leis*, Martins Fontes, 2005, p. 176). Admitir que é possível editar um decreto com base em projeto de lei encaminhado ao Congresso é desconsiderar a vontade soberana do Congresso Nacional. A defesa não chega a fundamentar juridicamente essa posição. Limitou-se a dizer que o TCU a aceitava, o que se revelou falso na instrução.

Além disso, a ideia de que a nova meta, encaminhada por projeto de lei, mas ainda não aprovada pelo Congresso Nacional, deva ser imediatamente adotada pelo Poder Executivo desafia o interesse público. Ainda que a aprovação fosse o cenário mais provável – uma aposta altamente especulativa –, a prudência recomenda que se adotem medidas considerando o cenário mais conservador, ou seja, a não aprovação da proposta. A porção não contingenciada do orçamento poderá ser imediatamente executada, tornando ineficaz seu contingenciamento posterior, diante dos compromissos financeiros já assumidos. Já a recíproca não é verdadeira. O valor inicialmente contingenciado poderá ser posteriormente liberado caso a conjuntura econômica melhore ou uma nova meta seja aprovada. O contingenciamento é prudente, pois gera efeitos reversíveis, enquanto sua omissão é imprudente, pois gera efeitos irreversíveis.

O argumento de que os créditos foram solicitados por outros Poderes também perde de vista a questão principal. Os demais Poderes não fazem a gestão fiscal e macroeconômica do País. É responsabilidade do Poder Executivo verificar se há recursos disponíveis para atender os pleitos com impacto fiscal ou não. E a forma de atendimento das solicitações de crédito é exclusiva do Poder Executivo.

Luciano Carlos de Almeida, representante da Justiça do Trabalho, um dos demandantes de créditos adicionais, deixou isto claro: "não compete ao Judiciário, por meio de ato próprio; é o Executivo que define a

SF/16863.10785-97
Página: 194/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

forma de atendimento". O Sr. Anderson Lozi da Rocha, representante do Ministério da Ciência e Tecnologia, também foi claro: "Esse papel de verificação da compatibilidade da meta de resultado com o crédito em questão é papel do órgão central de planejamento e orçamento federal, no Ministério do Planejamento, mais especificamente, a Secretaria de Orçamento Federal, mesmo porque a meta é para a Administração Pública como um todo; não é uma meta específica do Ministério da Ciência e Tecnologia nem de nenhuma outra pasta da Administração". É pelo SIAFI que todos os limites financeiros são dados aos ministérios, e cada ministério define quanto vai distribuir nas suas unidades orçamentárias, esclareceu Esther Dweck, da SOF.

Considerar que basta observar a meta fiscal no final do ano significa ver no Congresso Nacional apenas um cartório que carimba e convalida o que foi feito sem planejamento e transparência durante o ano. Isso não é controle. O controle político previsto na Constituição e nas obras clássicas de filosofia política não é dessa natureza.

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...] Numa situação de queda muito acentuada do PIB, a receita realmente pode cair numa velocidade muito acelerada. Aí, temos um impasse, mas, do ponto de vista legal, o impasse está resolvido, ou seja, **quem pode resolver esse impasse é o mundo político**. Se o mundo político não for capaz de resolver, não é um órgão de fiscalização que vai poder atuar no lugar do Congresso, dizendo: "Olhe, a receita caiu, então eu tenho que aceitar o não contingenciamento e dizer que está tudo bem." Não é possível fazer isso, ou seja, é o Congresso que tem que decidir se quer ou não que haja um *shutdown*, por exemplo, se quer que haja ou não e em que medida quer que haja.
>
> Vamos supor que aquele contingenciamento de R$57 bilhões tenha se tornado impossível. Qual seria um número considerado certo? Quem é que pode dizer qual tenha sido esse número? **O Governo contingenciou R$8 bilhões. Será que R$8 bilhões eram suficientes? Será que ele poderia ter feito R$12, ou R$20, ou R$30 bilhões? Ninguém sabe. Não é possível definir isso, *a priori*, tecnicamente. Essa definição é essencialmente política e só poderia ser feita com a proposta do Executivo e aprovação do Legislativo**. [grifamos]

O argumento subjacente trazido pela defesa em relação aos decretos de abertura de créditos suplementares é que a compatibilidade com a meta, fixada para o final do exercício, é *condição resolutiva*. Diante da pergunta de qual seria a consequência jurídica de uma eventual incidência da condição, ou seja, do não cumprimento da meta ao final do exercício, com a

SF/16863.10785-97
Página: 195/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

eventual não aprovação do PLN 5, de 2015, o especialista Ricardo Lodi Ribeiro, indicado pela defesa na primeira fase deste processo, e como assistente técnico na segunda fase, respondeu que "haveria o desfazimento da validade jurídica desses decretos". Os órgãos solicitantes dos créditos corriam o risco real, portanto, de ter que devolver os valores. O professor Lodi prosseguiu dizendo:

> **O SR. RICARDO LODI RIBEIRO –** [...] a necessidade de restituir teria que ser vista a cada caso, mas, de fato, do ponto de vista das finanças públicas, **aquele decreto perderia a sua validade**. Qual é a consequência que o ordenamento jurídico-financeiro propõe nesses casos? Qual é a sanção? Multa, a sanção é multa para o administrador, caso a condição resolutória não tivesse sido cumprida. [grifamos]

Isso denuncia de forma flagrante a implausibilidade e inadequação da interpretação proposta. É por essa razão que se exige realismo orçamentário na condução da gestão fiscal e se torna irresponsável qualquer gestão que se baseie em uma meta virtual prevista em projeto de lei e não na meta real vigente.

Essa questão leva a outra intrinsecamente relacionada: a ideia de que os decretos de suplementação, ainda que tenham sido ilegalmente editados, restariam convalidados pela aprovação do PLN 5/2015 e sua conversão em lei em 3 de dezembro de 2015 (Lei nº 13.199, de 2015). Se a compatibilidade com a meta de resultado primário somente pudesse ser aferida ao final do exercício financeiro, a legalidade ou ilegalidade dos decretos de programação financeira e de abertura de créditos suplementares seria uma incógnita no momento de sua edição, a ser esclarecida apenas retroativamente. Essa indefinição estender-se-ia a todos os atos administrativos que importem em renúncia de receita; criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa; ou criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, cuja edição também é condicionada à compatibilidade com as metas de resultado (arts. 14, I; 16, § 1º, II; e 17, § 2º da LRF).

Essa situação anômala seria agravada, ainda, pelo fato de que a condição de legalidade ou ilegalidade do ato independeria da conduta de quem o pratica, pois seria definida pela manifestação de vontade de outro Poder. O absurdo dessa situação pode ser facilmente percebido considerando-se a hipótese de um Parlamento de composição hostil ao Chefe do Poder

SF/16863.10785-97
Página: 196/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Executivo, que poderia recusar a alteração das metas fiscais com o objetivo de atingi-lo política e juridicamente. A sociedade perderia diante da falta de segurança jurídica.

A anulação dos decretos, consequência natural da tese segundo a qual sua vigência estaria sujeita à *condição resolutiva* de cumprimento da meta de resultado, também seria inviável, pois acarretaria grande tumulto jurídico, uma vez que importaria na nulidade de milhares de contratos e na devolução de recursos recebidos por pessoas e empresas contratadas pelo poder público. Além disso, eventual resolução decorrente do descumprimento da meta somente teria efeito a partir do dia 1º de janeiro do ano seguinte, ou seja, depois de exauridos os efeitos dos créditos suplementares e da programação financeira, que se encerram no dia 31 de dezembro do respectivo ano.

Consagrado esse entendimento, resultariam inócuos, portanto, todos os dispositivos da LRF e da Constituição destinados a assegurar que as despesas públicas sejam limitadas pela disponibilidade financeira. A responsabilidade fiscal passaria a depender apenas da virtude dos governantes e não das instituições, em ofensa clara aos fundamentos do Estado de Direito. Na prática, deixaria de haver um critério seguro e objetivo para o contingenciamento orçamentário, que passaria a ser praticamente facultativo. Isso enfraqueceria os órgãos responsáveis pela sua adoção, no confronto com os órgãos incumbidos de executar os projetos e atividades constantes do orçamento. A política fiscal perderia credibilidade perante os investidores em potencial, que passariam a cobrar um prêmio de risco adicional para adquirir títulos públicos, o que resultaria em elevação da taxa de juros paga pelo governo, com impactos negativos sobre a atividade econômica.

O próprio ex-Ministro da Fazenda acabou reconhecendo que a gestão fiscal não estava nos trilhos adequados:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] O Governo fez o maior contingenciamento da história, desde que existe contingenciamento. O Governo modificou as regras sobre pagamentos de prestação de serviços, editando um decreto para que não se acumulassem mais atrasos naquela chamada conta suprimento. O Governo, após a decisão do TCU sobre o tema, pagou os passivos junto aos bancos públicos e estabeleceu duas portarias dizendo que, a partir de então, começando em 2016, essas obrigações de equalização passam a ser

SF/16863.10785-97

Página: 197/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> apuradas em bases semestrais e pagas imediatamente no início do semestre seguinte.
>
> Então, **foi um ano de arrumação de casa** e um ano em que as questões fiscais, principalmente aquelas questionadas pelo TCU, foram respondidas e resolvidas ao longo de 2015. Tanto é assim que **nós começamos esse ano já sem essas questões a atrapalhar a política fiscal**. [grifamos]

A perda do foco da norma fica ainda mais clara quando algumas testemunhas colocam que, uma vez considerado correto o entendimento do TCU, nem mesmo por projeto de lei se poderiam abrir créditos suplementares:

> **O SR. BRUNO MORETTI –** [...] Agora, veja: se eu coloco a tese de que os decretos impactam a meta, o projeto de lei, salvo melhor juízo, mesmo aprovado pelos senhores, também impactará. Então, se eu não posso fazer o decreto, eu não posso fazer o projeto de lei. Se eu não posso fazer o projeto de lei com base em excesso de arrecadação e superávit financeiro, a população não será atendida em despesas fundamentais.

> **A SRª MIRIAM BELCHIOR –** [...] Aqui a pergunta é a seguinte: se eu não posso abrir por decreto, por que eu poderia abrir por lei? É isso mesmo: se eu não posso abrir por decreto, se está ali aumentando, ferindo a meta definida, também não poderia fazer por lei, a menos que a meta fosse alterada. Então, essa questão que a senhora coloca é isso mesmo. É por isso que o decreto estabelece limites.

Tais gestores públicos, que ocuparam funções importantes na Administração Pública, reproduzem uma racionalidade administrativa que não capta o âmago político do problema: cabe à sociedade, por meio de seus representantes eleitos no Congresso Nacional, dar a última palavra. A meta fiscal demanda o aval político, assim como os remanejamentos orçamentários incompatíveis com a meta vigente e que reclamam nova meta, a qual também precisará ser decidida politicamente pela sociedade, destinatária última dos serviços públicos que tais gastos financiam e custeiam.

Outro ponto discursivo relevante se refere ao argumento de que o TCU mudou de entendimento – defendido não apenas pelos técnicos e políticos quanto pela AGU. Conforme já demonstrado neste Relatório, isso é falso. Não houve mudança de entendimento (item 2.2.2.2.5, *f*). Então fica a pergunta: por que a equipe do governo expunha de forma tão insistente e

SF/16863.10785-97
Página: 198/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

uniforme o argumento da "mudança de entendimento"? É nesse aspecto que os discursos caem nas contradições mais perceptíveis.

O próprio ex-Ministro da Fazenda foi um dos que entraram em contradição:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] O que não acho razoável é, a partir do momento em que você passa a considerar esse assunto, você querer aplicar retroativamente aquele entendimento que, até aquele momento, você não tinha. Nas próprias palavras do TCU, "o fato de o assunto não ter sido analisado não quer dizer que ele está validado." Então, **ele reconhece que o assunto não foi analisado**. **O assunto foi analisado a partir das contas de 2014, que só ocorreu em 2015.** Aí se mudou o entendimento. Ao se mudar o entendimento... Aplicou-se um novo entendimento a partir do momento em que foi feita a representação, se não me engano, pelo Ministério Público do TCU. Em outubro, o governo deixou de editar os decretos. [grifamos]

Luiz Cláudio Costa, ex-Secretário-Executivo do Ministério da Educação, informou à Comissão a real preocupação com a decisão do TCU. O entendimento de que a meta é impeditiva mata a autonomia das universidades, fundações e institutos de pesquisa. Se a universidade tem um excesso de arrecadação e o governo se encontra incompatível com a meta, a universidade sairia prejudicada. Não teria autonomia para alocar recursos como quisesse.

Contudo, é preciso colocar em relevo que o cumprimento de meta fiscal vale para todos. A meta de resultado primário é fixada *para a União* (item 2.2.2.2.3). A meta não tem desdobramentos para diferentes Poderes ou órgãos. Todos têm que dar a sua parcela de contribuição para o cumprimento da meta. Foi inclusive o que o representante do Ministério da Defesa, um dos demandantes de crédito, Luiz Antonio de Souza Cordeiro, colocou em seu depoimento: o aumento era solicitado dentro dos limites financeiros do órgão.

Confrontados os discursos com o eixo interpretativo teleológico, o argumento de que estão em jogo "teses jurídicas" igualmente consideráveis e respeitáveis torna-se, por decorrência, problemático, em reforço à conclusão já registrada quando da análise técnica dos decretos.

O MPOG assim tentou expor o argumento:

SF/16863.10785-97
Página: 199/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

O SR. WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO – [...] Entendo que o texto da Lei Orçamentária Anual, **por ter textura aberta, por ser dinâmico**, por ter que observar não só a dinâmica de execução financeira para a abertura do crédito, mas toda essa miríade de aspectos que envolvem esse processo, **não tem a possibilidade de interpretação tão fechada adotada no art.4º da Lei Orçamentária Anual**. **Uma das interpretações possíveis foi adotada pelo Poder Executivo, na época da publicação desses decretos**, e vigora na Administração Pública o princípio de presunção de juridicidade e validade dos atos administrativos. Portanto, se a interpretação jurídica é **plausível** e era a vigente à época – aliás, esses processos não fugiram da rotina em momento nenhum –, entendo que não há que se falar em irregularidade na abertura de crédito com fundamento nesses decretos. [...]

Então, na verdade, é como eu falei: a posição veiculada por meio de uma representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é encarada com seriedade por parte do Poder Executivo, por parte do corpo técnico; ela é ponderada com as práticas usuais da administração e **é verificado se há, entre as interpretações jurídicas possíveis, uma interpretação plausível que dê suporte ao ato administrativo praticado**.

Como eu esclareci inicialmente, vigora no Direito Administrativo brasileiro o princípio da juridicidade, o princípio da legalidade dos atos administrativos. Esse princípio só é quebrado por uma decisão por parte dos órgãos de controle. E, sim, a partir do momento em que o Plenário do Tribunal de Contas da União decide e firma uma tese jurídica sobre algum ponto, nós incorporamos isso na prática, sob pena, inclusive, de responsabilização pessoal nossa como agentes públicos. [...]

Essas interpretações são saudáveis em uma democracia, elas acontecem de forma rotineira. Não fosse assim, as decisões do Supremo Tribunal Federal, que é a maior corte do nosso País, seriam sempre proferidas à unanimidade. Como o Direito possui textura aberta e comporta diversas interpretações, **é possível que se interprete de forma divergente**. **Então, o art. 4º da Lei Orçamentária Anual comporta diferentes interpretações**. Uma das interpretações possíveis – aliás, interpretação esta que era usual – foi adotada na oportunidade de apreciação técnica e jurídica...

O ex-Advogado-Gera da União, Luís Inácio Lucena Adams, fez o mesmo tipo de defesa:

O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS – [...] a praxe reiterada do ato para o gestor, sem contestação de qualquer ordem, tem relevância jurídica? Ou seja, o agente pode ser apenado por uma prática de ato conforme a praxe? Eu só não usaria a palavra "praxe",

SF/16863.10785-97
Página: 200/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

> mas eu acho que a conduta se amolda ou não à lei. A lei é afirmada não pela leitura literal, simplesmente, mas também pela sua interpretação, pela sua aplicação interpretada.
>
> **Na jurisprudência, não existe lei não interpretada – norma é norma interpretada**. Como exercício de interpretação, você se socorre da jurisprudência. Então, o que eu digo é que não é que havia uma praxe – como a mesma coisa que um criminoso que sempre foi criminoso –, mas **havia uma jurisprudência que se amoldava a essa prática, que dava esse entendimento, essa compreensão e que era executada por muitos e muitos anos. Aqui não é um problema de responsabilidade política de governo X, Y, Z. É uma questão de praxe administrativa recorrente**. [grifamos]

Conforme deixam claro os testemunhos, a máquina administrativa tentou construir o entendimento que mais se adequava às suas necessidades – flexibilidade, rapidez e discricionariedade. Contudo, a interpretação encontrada não é "plausível" nem "saudável" para a democracia em face do bem jurídico tutelado. Ela impõe dano à sociedade, dano à democracia e usurpa a competência do Congresso Nacional.

O que se coloca, na verdade, é um "vale-tudo" orçamentário instituído sob o pretexto de salvar a economia brasileira de sua derrocada, objetivo explicitado pela ex-Ministra do MPOG, sem se perguntar ou problematizar, contudo, como a economia brasileira chegara a essa situação:

> **A SRª MIRIAM BELCHIOR** – [...] Queria aqui dizer que **se o Governo Federal tivesse adotado um contingenciamento de R$58 bilhões, a crise econômica que estaríamos vivendo hoje seria infinitamente superior à que estamos vivendo**. [...]
>
> Tenho certeza de que os Senadores aqui presentes, todos os Parlamentares que conhecem a realidade do País, sabem muito bem que é impossível fazer um contingenciamento de R$130 bilhões, sabem os efeitos disso em cada um dos seus Estados, para o conjunto da população brasileira e para a economia brasileira. Então, a gente precisa **lidar com a realidade** em que a gente vive. Não podemos falar sobre hipóteses. **Isso significaria uma derrocada da economia brasileira**. E foi por esse senso de responsabilidade, por esse senso de preocupação com a população brasileira e com o País que a Presidente da República mandou um PLN a esse Congresso, que foi amplamente acatado. [grifamos]

Oportuno lembrar que a LRF tem um dispositivo específico sobre quadros econômicos recessivos, que não dispensa o cumprimento da meta (art. 66).

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 201/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Essas questões relativas aos decretos presidenciais e à meta fiscal estão intrinsecamente relacionadas ao outro objeto do presente processo: as "pedaladas fiscais". Não podem ser pensadas e analisadas separadamente.

2.2.4.2. "Pedaladas fiscais" e depoimentos

O argumento comum e uniformemente encontrado nos testemunhos indicados pela defesa é a de que o financiamento de políticas públicas realizado por instituições financeiras controladas não se caracterizam conceitualmente como operação de crédito. Associado a ele, outro argumento, apesar de menos frequente nos testemunhos, é o de que o TCU, também em relação ao conceito de operação de crédito, teria mudado de entendimento. Já demonstramos neste Relatório que isso também é falso. Não houve novidade ou nova interpretação em relação ao conceito de operação de crédito pelo TCU ao analisar as chamadas "pedaladas fiscais" no Acórdão 825/2015 (item 2.2.2.3.1, *h*). Essa questão foi resolvida pela perícia oficial, que confirmou o que o TCU já havia concluído, isto é, pela ocorrência de operações ilegais de crédito.

De qualquer forma, o que importa para a interpretação teleológica e para a proteção do bem jurídico é fugir do embate conceitual vazio e buscar pela razão de ser da norma.

André Nassar, ex-Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, ao tratar das "pedaladas fiscais" em seu depoimento na Comissão, expôs justificativa política semelhante àquela colocada por Miriam Belchior no item anterior:

> **O SR. ANDRÉ NASSAR** – [...] Bom, se a situação posta de que o Banco do Brasil, por qualquer razão, ao não receber a subvenção, decidisse não emprestar, porque aí também, uma vez que há a portaria dizendo que o Banco do Brasil tem um certo montante de equalização, ele, como banco, tem interesse em emprestar, porque ele tem que fazer o dinheiro girar, como todo banco. **Se essa situação ocorresse de fato, teria sido um prejuízo muito grande para o setor produtivo**. Não há como negar isso. Quer dizer, o fato de ter havido ou não atraso – não estou afirmando nada – não prejudicou o andamento do Plano Safra. **Eu acho que, do meu ponto de vista como Secretário de Política Agrícola e do ponto de vista do setor agropecuário, agricultura patronal, comercial, familiar, isso é o mais importante, porque você não gera descontinuidade em uma**

SF/16863.10785-97
Página: 202/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **política que, se tivesse ocorrido, teria gerado uma crise de grandes proporções para o setor**. [grifamos]

A testemunha deixou claro o uso do BB para financiar a política pública do Plano Safra e garantir a sua continuidade na crise, em razão de sua importância estratégica.

A testemunha Gilson Bittencourt, secretário de Planejamento e Investimento Estratégico do MPOG, órgão que centraliza as demandas dos órgãos e deveria checar a sustentabilidade fiscal delas, expôs uma racionalidade estritamente bancária ao falar sobre as "pedaladas fiscais":

> **O SR. GILSON ALCEU BITTENCOURT** – [...] E operação de crédito é uma operação de R$1 ou de R$1 milhão. Ou é operação de crédito ou não é. O valor não é o que determina. Sempre existiu essa variação em relação à data do pagamento. Tanto que **a própria portaria de equalização não define um prazo exatamente para você de vencimento**. Ela define um momento a partir do qual se torna devida aquela prestação de serviços exatamente porque aí depende muito do fluxo durante o ano do recurso financeiro, que permite que o Tesouro vá fazendo o seu balanço, exatamente para equilibrar os pagamentos, de acordo com a expectativa de receita que ele tem. Então, na minha expectativa, ela não é uma operação de crédito, e uma operação de crédito independe do valor. [...]
>
> Então, **o Banco do Brasil, em princípio, pelo que eu saiba, não teve nenhum prejuízo, até porque ele mantém essa operação como a receber, e tem recebido sempre. Para ele, é muito mais lucrativo, inclusive, ficar operando o crédito rural**, até porque o produtor rural não é só um demandador de crédito rural; ele é um cliente do Banco do Brasil, e, como tal, para o Banco, é fundamental que ele continue operando e a taxas que sejam pagáveis, digamos, em relação à produtividade da agricultura. [grifamos]

É uma racionalidade semelhante à que o BACEN expôs em suas oitivas. Não se coloca uma sensibilidade administrativa em relação ao *risco fiscal*. A operação tem os efeitos práticos de uma operação de crédito, independentemente do conceito que se atribua, gera juros, se estende no tempo, e, assim, aumenta a dívida pública. Contudo, o mesmo técnico reconheceu que o longo tempo de financiamento sem quitação não é boa política:

> **A SRª LÚCIA VÂNIA** (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – O senhor acha normal que o banco fique mais de um ano sem

SF/16863.10785-97
Página: 203/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

receber essa equalização? Não deveria haver um tempo determinado?

> **O SR. GILSON ALCEU BITTENCOURT** – Se a portaria prevê isso, concordo plenamente. Acho que o ideal até seria, se pensarmos daqui para frente, para evitar, poder colocar em uma portaria, definir que não poderia passar do final do ano. Mas, aí, você teria que ter uma nova portaria e uma definição.
>
> [...]
>
> Senador [em resposta a outra pergunta, do Senador Dario Berger], a pergunta pode ser respondida de duas formas. Como o senhor mesmo falou, há diferentes interpretações. Eu responderia o seguinte: **do ponto de vista legal, a portaria, não estabelecendo um prazo final, sim, ela permitiria que você pagasse ao longo do tempo, independente do prazo. Se o senhor me perguntar: "Você acha que o ideal seria que ela estabelecesse um prazo que não ultrapassasse o ano?" Eu diria: sim, acho que o ideal seria que ela estabelecesse um prazo máximo**. [grifamos]

Até mesmo o ex-Advogado-Geral da União disse ter recomendado a quitação dos passivos logo que o Ministério Público junto ao TCU entrou com a representação em 2014 sobre o assunto:

> **O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – [...] Essas matérias, do ponto de vista orçamentário, quem despachava com a Presidente era o Ministro da Fazenda. Quando o assunto apareceu, eu tive reuniões com o Ministro da Fazenda, o Ministro Guido, tive com o Tombini e com o Arno, inclusive, o Secretário do Tesouro, e em todas elas se debateu o assunto. E **eu, por exemplo, sempre recomendei, na minha posição, que se quitassem eventuais passivos existentes**. Esta era a posição que eu defendia. [grifamos]

O BB não apenas registrou a dívida como crédito contra o Tesouro Nacional em seu balanço como também a cobrou várias vezes, informou o Coordenador-Geral de Operações de Crédito da própria STN:

> **O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – [...] **em 29 de julho de 2014**, expediente do Banco do Brasil encaminhado a V. Sª solicita a quitação de valores em aberto da ordem de **R$7,5 bilhões**, referentes à equalização do crédito rural. Neste momento, temos aqui cópia, exatamente, do ofício que foi encaminhado e que mostra, já, que o Tesouro devia ao Bando do Brasil R$7,5 bilhões. [grifamos]

SF/16863.10785-97

Página: 204/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Secretário de Controle Externo e Fazenda Nacional do TCU, complementou a informação em seu depoimento:

> **O SR. TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA** – [...] Eu tenho aqui documentos enviados pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional que detalham todos esses pagamentos, identificando notas de empenho, identificando a forma como isso aí foi pago, se foi como despesas de exercícios anteriores... créditos do orçamento do exercício, restos a pagar. Há cobranças aqui de agosto de 2015, onde **o Banco do Brasil cobra o Tesouro Nacional por passivos referentes ao segundo semestre de 2013, ao primeiro semestre de 2014, ao segundo semestre de 2014, ao primeiro semestre de 2015, todos atrasados**. Então, não houve pagamento desses passivos atrasados. Isso está fartamente comprovado no processo. [grifamos]

O Secretário do Tesouro Nacional foi alertado sobre os riscos da política e mesmo assim manteve a orientação para não pagar o banco:

> **O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – [...] Nós preparamos a nota. Essa nota que a senhora menciona é a Nota nº 1, de janeiro de 2014. Antes dela, ela foi precedida por uma nota em agosto de 2013, e depois houve uma terceira nota, em agosto de 2014. Em todos os documentos, eu não recebi nenhuma resposta formal dos meus superiores; **simplesmente que estava dada a política, essa é uma política decisória, e que não caberia a mim questionar, e sim cumprir**, porque a minha responsabilidade era de executar o pagamento [...] **O argumento utilizado foi, simplesmente, não autorizar. Havia uma decisão superior que ele estava tomando e assumia a responsabilidade por esse ato. Não autorizaria a liberação dos recursos próprios para o pagamento**. [...]
>
> Esse documento, realmente, foi expedido pelo Banco do Brasil, como também foram expedidos documentos pelo próprio BNDES, também, fazendo a cobrança dos montantes em atraso. Nós respondemos. Assim que chegou o documento, levei-o ao conhecimento dos meus superiores. Como a decisão de não liberar os recursos para o pagamento é uma decisão do Secretário do Tesouro, em minha resposta às duas instituições – eu posso fornecer as cópias, não sei se faz parte do processo documental – foram respondidas, inclusive, com essa informação. Como não foi autorizada pelo Secretário do Tesouro a liberação de recurso financeiro, não seria feito pagamento até que eu recebesse ordem formal e os recursos para tal. E foi formalizada junto ao Banco do Brasil e junto ao BNDES essa informação.

SF/16863.10785-97

Página: 205/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **Não recebi o comando por escrito porque, há de convir, não ficaria... não seria, talvez, de se esperar que me escrevesse uma ordem dessa natureza, principalmente porque, eram atrasos sistemáticos – e eles foram feitos sistematicamente, sim, porque foi em todos os exercícios. Então, assim, a partir do momento em que começou, em 2011, 2012 e 2013, pode-se dizer que são sistemáticos**. [grifamos]

A questão das "pedaladas fiscais" está intrinsecamente relacionada à questão do abandono da meta de resultado vigente. Em ambos os casos, busca-se contornar a obrigação legal e constitucional de contingenciar despesas discricionárias em montante suficiente para o atingimento da meta aprovada pelo Congresso Nacional. Quando o Banco Central deixa de registrar uma dívida e, portanto, não ocorre o registro do aumento do endividamento público, abre-se espaço para a execução de outras despesas primárias. As "pedaladas" permitem que os gastos fujam do radar da meta fiscal e, portanto, do Congresso Nacional. O Chefe do Poder Executivo executava, ao longo do tempo, despesas por meio de endividamento ocultado do Congresso Nacional, criando uma situação que não correspondia à realidade.

O depoimento do Chefe Adjunto do Departamento Econômico do BACEN foi esclarecedor nesse sentido:

> **O SR. FERNANDO ALBERTO SAMPAIO ROCHA** – [...] Em relação à última pergunta, se o Plano Safra tivesse sido considerado, o superávit cairia? **Sim, a consideração desses superávits ao longo dos anos em que foi sendo inscrito esse passivo nos passivos da instituição financeira faria com que o resultado primário da União se reduzisse**. Se superavitário, resultaria em um superávit menor; se deficitário, um déficit maior. E o inverso aconteceria em 2015 quando foi feito o pagamento de todos esses passivos. **Se esses valores já tivessem sido registrados a partir do momento em que eles foram inscritos nos passivos das instituições financeiras, no momento do seu pagamento, você teria uma baixa da conta única**, uma redução de ativos com o pagamento, mas também uma redução dos passivos, então, uma redução de ativos e passivos do mesmo montante teria um resultado neutro, ou seja, em 2014 e nos anos anteriores teria tido um resultado menor e o inverso teria ocorrido em 2015. [grifamos]

Trata-se de uma situação clara e preocupante de desinformação da sociedade e do Congresso Nacional.

SF/16863.10785-97

Página: 206/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A União usou de seu poder de controlador para não pagar. Conforme o laudo da junta pericial, na inexistência de termo para vencimento, argumento repetidamente levantado por testemunhas, vigorava o princípio da exigibilidade imediata da obrigação, devendo o pagamento ter sido feito tão logo liquidada a despesa, fato este que se dá em momento próximo à cobrança feita pelo BB (o que, inclusive, encontra harmonia com o Código Civil – art. 331). Somente uma instituição financeira controlada pela União aceitaria interpretação diversa e se absteria de cobrar valores bilionários em atraso, como fez o BB. Daí a razão de ser da proibição constante do art. 36 da LRF.

O foco específico numa Portaria do Ministério da Fazenda, que regulava as subvenções do Plano Safra e que não previa prazo para vencimento do pagamento, como fez Maria Fernanda Ramos Coelho, técnica do MDA, olha para a questão sob uma perspectiva estritamente bancária e financeira, perdendo completamente de vista as implicações fiscais, como se fossem dois mundos incomunicáveis. Até mesmo no mercado financeiro, como visto (item 2.2.3.2.2), vige uma regra prudencial de que instituições financeiras não podem conceder empréstimos a pessoa física ou jurídica que participe de seu capital em mais de 10% (art. 34, III, da Lei 4.595, de 1964). É também crime previsto na Lei 7.492, de 1986 (art. 17).

Uma agravante da situação é o fato de que a política pública estava em expansão num período de queda de receitas e de ausência de espaço fiscal para novos gastos.

> **O SR. PATRUS ANANIAS** – [...] Dentro do Plano Safra, nós temos o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), que é um programa que vem sendo ampliado ano a ano. **Para se ter uma ideia, em 2002, 2003, foram em torno de 2 bilhões. No ano passado... Este ano, 2016/2017, nós colocamos o Pronaf na casa dos R$30 bilhões**. Então, a cada ano, vêm sendo feito os reajustes. São os recursos destinados à agricultura familiar. Como existe também o Plano Safra destinado à chamada agricultura empresarial, com os mesmos – até mais –, basicamente com os mesmos subsídios. [grifamos]

Ou seja, o orçamento do Plano Safra subiu de R$ 2 bilhões para 30 bilhões e o governo se recusava a quitar a dívida com o BB. E como deixou claro Maria Fernanda Ramos Coelho, ex-Secretária Executiva do MDA, a Presidente da República tinha interesse em lançar pessoalmente tais programas em cerimônias solenes. E não é só. Como explicou João Luiz

SF/16863.10785-97
Página: 207/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Guadagnin, Diretor do Departamento de Financiamento e Proteção da Produção da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA, trata-se de programa que envolve importantes setores sociais da base eleitoral da Presidente:

> **O SR. JOÃO LUIZ GUADAGNIN –** [...] o Ministério do Desenvolvimento Agrário trabalha na formulação do Plano Safra. O Plano Safra é uma atividade que dura praticamente o ano inteiro, mas há uma intensificação no mês de janeiro, a partir de janeiro, quando **nós nos reunimos com os movimentos sociais, com os agentes financeiros, com os serviços de assistência técnica e extensão rural, para que se defina o tamanho do crédito, as condições de acesso ao crédito, taxa de juro, prazo, mudanças no Manual de Crédito Rural**. [...] O papel do MDA tem sido sempre de proporcionar o máximo de crédito, atender totalmente a demanda e em condições adequadas, com taxas de juros adequadas. [...]
>
> Então, estamos estabelecendo na agricultura familiar, que produz alimentos... Quem é o grande beneficiado? É a população brasileira [...] São todos os consumidores. E 85% ou mais de nós vivemos nas grandes cidades. Então, **os grandes beneficiados do Plano Safra da Agricultura Familiar é quem consome comida, é quem vive no Brasil, quem trabalha no Brasil e come a comida a comida produzida pelos agricultores familiares**. [grifamos]

Ao mesmo tempo, outras políticas não tinham a mesma sorte, como as referentes à ciência e à tecnologia e à defesa. Conforme o ex-Ministro Aldo Rebelo comunicou:

> **O SR. ALDO REBELO** – [...] tomemos o caso do Ministério no qual permaneci até outubro de 2015, que foi o **Ministério de Ciência e Tecnologia**. **Nós tínhamos um orçamento de 7 bilhões. O contingenciamento reduziu para 5. Do limite orçamentário obtido com os 5, só foram executados 3, ou seja, o executado no Ministério de Ciência e Tecnologia foi menos da metade do orçamento autorizado pelo Congresso Nacional**. [grifamos]

Tiago Alves, do TCU, trouxe a questão para os seus devidos eixos novamente. As "pedaladas fiscais" começam a ganhar contornos significativos após a crise internacional de 2008 e a assumir as características de "fraude fiscal":

> **O SR. TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA –** [...] A partir do gráfico e dos dados do Banco Central, é possível observar que, **em 2008 e 2009, de fato, esses saldos começam a crescer**. Por

SF/16863.10785-97
Página: 208/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

> que eles começam a crescer? Porque se caracterizam os atrasos, e de fato os atrasos é que caracterizam as operações de crédito.
>
> [...]
>
> Em relação a quando deveriam ser pagos esses valores, a portaria do Banco do Brasil é muito estável no tempo, ela sempre fala em período de apuração de seis meses e é devido logo em seguida. Na verdade, no caso do BNDES é que há uma mudança, em abril de 2012, estabelecendo um prazo de 24 meses para pagamento. Então, **já havia uma série de atrasos, já estaria configurada a operação de crédito, e com a portaria há a institucionalização, a aparência**... a vontade de dar aparência de legalidade a essas operações, por meio da Portaria 122.
>
> [...]
>
> Vejam bem: **se não fosse a atuação do Tribunal, atualmente, a gente poderia estar com valores ainda maiores, ou seja, se chegamos a R$60 bilhões no ano passado, poderiam chegar a R$80, R$90, R$100 bilhões. Então, o risco de não se tratar isso como operação de crédito é altíssimo**. [grifamos]

O argumento que defende e favorece a plausibilidade da "tese jurídica" ou do "conceito" alternativo perde de vista o bem jurídico que a norma quer proteger.

Os técnicos do MDA ressaltaram a questão dos juros. Maria Fernanda Coelho e João Guadagnin fizeram questão de enfatizar que "correção monetária não é juro", e que o BB não recebeu juros pelos atrasos do Tesouro. Contudo, conforme o próprio BACEN, isso é falso. Segue trecho significativo da oitiva de Fernando Rocha, Chefe Adjunto do Departamento Econômico do BACEN:

> **O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – [...] em 2015, o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos no Banco do Brasil tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros do Plano Safra. Diante disso, foi aplicado o índice entre a data da apuração e a data do efetivo pagamento dos valores da equalização. V. Sª classificaria tais índices como taxas de juros? Caso contrário, como V. Sª classificaria esse índice?
>
> **O SR. FERNANDO ALBERTO SAMPAIO ROCHA** – [...] em relação a se os índices de correção eram taxas de juros, na minha opinião, **as correções se deviam a juros**, embora o Banco Central não seja parte dessa relação contratual, nem seja uma instituição que tenha

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 209/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> algum tipo de controle sobre processo orçamentário, algum tipo de participação. [grifamos]

A questão da omissão do BACEN no registro dos passivos das operações de crédito com instituições financeiras controladas nas estatísticas fiscais foi trazida na última reunião de oitiva de testemunhas. O tema é importante. O Procurador do BACEN deixou claro que os registros começaram a ser feitos para as operações de crédito com a CEF, em agosto e setembro de 2014, ou seja, logo depois de o Ministério Público de Contas ter apresentado a representação sobre o assunto (que resultaria na auditoria feita a partir de outubro e no Acórdão 825/2015 do TCU).

> **O SR. MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS** – [...] Quando o Departamento de Supervisão do Banco Central identificou alguns passivos no balanço de bancos – e aí eu falo especificamente da Caixa Econômica, na questão dos programas sociais –, houve a avaliação técnica de que tais passivos se enquadrariam dentro dos critérios especificados no manual de estatística, e aí passou a contar isso de imediato, antes mesmo, até, do início da auditoria no TCU. Isso se deu em agosto e setembro de 2014.
>
> Quanto aos demais passivos que foram sendo identificados pelo TCU durante a auditoria, a avaliação técnica do Banco Central era a de que eles não estavam perfeitamente enquadrados nos critérios, assim como existiam outros passivos que também não eram enquadrados, que não estavam ou não eram objetos da auditoria e que não eram incluídos.

A cronologia é relevante, pois o relatório preliminar do TCU sobre as contas presidenciais de 2015 já não menciona as "pedaladas fiscais" com a CEF, cessadas após a regularização dos registros pelo BACEN. É significativo o fato de o presente processo tratar de operações de crédito ilegais do BB em 2015, que não estavam sendo registradas nas estatísticas, e que só passaram a ser a partir de janeiro de 2016, por determinação do TCU (Acórdão 3.297/2015).

Outro ponto relevante é que a rotina burocrático-administrativa do BACEN, apesar da atribuição de fazer os registros nas estatísticas fiscais, não se mostrava atenta e sensível ao risco fiscal de operações financeiras.

> **O SR. MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS** – [...] Especificamente sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal às situações concretas, o Banco Central não manifestou posição oficial em relação ao assunto, tendo em vista que, após analisar a primeira

SF/16863.10785-97

Página: 210/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> ocorrência, ainda por ocasião do registro dos passivos da União com a Caixa Econômica referentes a atrasos no repasse de programas sociais, esse parecer examinado, **especificamente sob a ótica da regulação bancária**, o Parecer nº 267, de 2014, se não me engano, menciona a existência de pareceres vinculantes da Advocacia-Geral da União, aprovados pelo então Presidente Itamar Franco, excluindo a aplicação da **Lei nº 4.595, da Lei nº 7.492 – são típicas do sistema financeiro** –, e remete a questão da legislação de responsabilidade fiscal a uma consulta, inicialmente ao Ministério da Fazenda, depois ao envolvimento da Advocacia-Geral da União. Ao final, houve um parecer do Consultor-Geral da União, aprovado pelo então Advogado-Geral da União, que, digamos assim, deu encaminhamento a essa questão. [grifamos]

Argumenta-se também que a ótica do BACEN é da regulação bancária, como visto (item 2.2.3.2). O BACEN, como explicou um de seus Procuradores e depois dele o Chefe Adjunto do Departamento Econômico, Fernando Rocha, não olhava para a LRF, mas para as leis do mercado financeiro – Lei nº 4.595/64 e Lei nº 7.492/86. E a Procuradoria do BACEN usava pareceres vinculantes da AGU de 1994, anteriores à LRF, que dizem, em suma, que não é ilegal operação de crédito entre o Tesouro e os bancos federais. Contudo, uma lei complementar posterior, de status constitucional, qualificou tais operações como ilegais, mas esse fato não foi considerado pelo BACEN, pois sua rotina burocrática não era programada para se preocupar com o risco fiscal.

Do ponto de vista hermenêutico, trata-se de uma situação esdrúxula. Em observância ao art. 11, do inciso IV, do projeto de LDO de 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), a Presidente da República indicou o BACEN como o órgão responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta. Está na mensagem de encaminhamento do projeto de LOA de 2015 ao Congresso Nacional. O TCU precisou interferir na forma como o órgão interpretava seu próprio Manual e alertar para considerar a dimensão fiscal. Ou seja, o BACEN se apresentou, salvo melhor juízo, como órgão inadequado para assumir tal responsabilidade, pois se nega, como ficaram claros os depoimentos dos funcionários do órgão, a enxergar as questões que lhe são trazidas sob a ótica fiscal, argumentando que não é de sua competência.

> **O SR. MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS** – [...] O que ocorre com mensagem presidencial que encaminha o PLOA? Há uma definição de qual metodologia será utilizada, e não, na nossa

SF/16863.10785-97

Página: 211/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> interpretação, a definição dos critérios da metodologia que devem ser utilizados. A LRF não trouxe esses critérios. Está pendente de regulamentação até hoje o art. 30 da LRF nesse particular. Então, a nossa interpretação do que essas mensagens presidenciais sobre o PLOA fizeram foi a de dizer o seguinte: "Banco Central, você já tem uma metodologia consolidada desde 1991, baseada em referências internacionais. Não existe um critério legal para a apuração de resultado. Então, vou utilizar, enquanto não é regulamentado o art. 30 da LRF, a sua metodologia como referência." Mas ela não alterou a natureza, não alterou as características, não alterou, inclusive, **a finalidade da estatística fiscal do Banco Central, que foi criada, principalmente, para avaliar o impacto do setor público na demanda agregada, subsidiando decisões de política monetária**. [grifamos]

Ou seja, passivos que afetam diretamente o resultado primário e a dívida pública não eram registrados sob o argumento de que não há lei regulamentando o art. 30 da LRF para fornecer os critérios de tal registro. A exemplo da postura adotada pelo governo quanto ao pagamento das "pedaladas fiscais", também aqui optou-se por aguardar o trânsito em julgado do acórdão do TCU para se corrigir um erro manifesto. A burocracia governamental recusa-se a enxergar o bem jurídico protegido pela norma. A resposta oferecida pelo BACEN não se harmoniza com a ideia de uma gestão planejada, transparente, controlada e responsabilizável do dinheiro público, e é preocupante perceber a falta de qualquer razoabilidade interpretativa nesse sentido da parte do órgão.

Várias testemunhas, assim como a própria denunciada em sua defesa escrita, argumentaram pela necessidade de dar continuidade aos serviços públicos. O ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário chegou mesmo a defender arranjos fiscais mais flexíveis.

A contraposição entre *politica social x política fiscal*, ou mesmo entre *política econômica x política fiscal* é nociva para o interesse público. Os fins justificam os meios – assim podem ser resumidos tais discursos. Se o fim é meritório, vale tudo no campo fiscal. Não é esse, contudo, o espírito da lei. O Ministro Marco Aurélio, do STF, em decisão memorável no HC 84038-8/RJ, registrou que "Jamais é demasia frisar-se que, em Direito, o meio justifica o fim, mas não este aquele" (DJ 01/07/2004).

A confusão entre a política econômica e a política fiscal ficou clara na fala do ex-Advogado-Geral da União:

SF/16863.10785-97
Página: 212/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> **O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – [...] E, nas portarias, como é que o processo acontecia? No primeiro semestre, havia as contratações das operações. No segundo semestre, havia a apuração pelo Tesouro em relação àquelas contratações feitas pelo BNDES. O BNDES fazia um bloco de contratações, mandava para o Tesouro. O Tesouro verificava isso, e, ao final desse segundo semestre, é que se iniciava a equalização dessas contratações. Havia um aumento de tempo; em vez de quatro meses, doze meses. Agora, o fato é que, nessas situações, supostamente sendo operação de crédito, o Estado continua descoberto, porque, em rigor, a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando trata como operação de crédito, não faz exceção de tempo, de quantidade, de valor. E R$1 é operação crédito. Pronto, é proibido.
>
> Mas, então, como é que acontece? **Exatamente porque é inviável e não pode ser tratado, porque a subvenção vem na 4.320, e é uma forma de equalização econômica que se faz em diversas atividades econômicas, inclusive, financeiras como forma de permitir os juros mais baixos**. **Essa é minha visão**. [grifamos]

É uma visão que nos parece problemática do ponto de vista da teleologia das normas.

Todo o conjunto fático – decretos presidenciais e "pedaladas fiscais" – compõe, em direito processual penal, a *materialidade* do crime. *Materialidade* é a existência do fato, nos limites em que se atribui à denunciada. A materialidade também abrange, a efetiva lesão ao bem jurídico protegido pela norma – no caso sob exame, o equilíbrio das contas públicas e seu controle pelo Congresso Nacional.

Como já dito e se confirma dos testemunhos, a materialidade do fato não é contestada pela defesa. Em sua peça escrita, chega mesmo a dizer que "os fatos apontados na denúncia são consequência e não a causa da crise" que hoje assola o País (DOC 24, p. 115). O que a defesa questiona é a interpretação para a caracterização da ilicitude dos mesmos, negando, por decorrência lógica, efetiva lesão ao bem jurídico protegido pela LRF e pela Constituição. Na defesa escrita, argumenta-se que os fatos apontados na denúncia foram buscas de "arranjos mais flexíveis", "necessidade de mudar as regras fiscais", para que "se possa fazer o uso anticíclico da política fiscal" e enfrentar a crise (p. 117). A defesa ainda esclareceu, em diversas manifestações orais durante as reuniões da Comissão, que a denunciada não poderia ser responsabilizada criminalmente por adotar uma "tese jurídica" ou uma "visão" diferente da que teria sido a base da rejeição das contas presidenciais pelo TCU em 2014.

SF/16863.10785-97
Página: 213/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

O discurso de "o quê causou o quê?" também não nos parece favorecer a defesa. Os resultados econômicos são em grande medida fruto de escolhas políticas feitas. Leonardo Albernaz, do TCU, esclareceu esse ponto:

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** - [...] é verdade que você tem um controle muito mais forte sobre as despesas do que sobre as receitas, ou seja, as receitas estão sujeitas a variáveis que nem sempre estão sob o controle do governo. Embora isso seja verdade, não é demais lembrar o que tem acontecido com a renúncia de receitas. Trabalhei com esse tema durante muito tempo e sei que, **de 2004 a 2014, a renúncia de receitas subiu de sessenta e poucos bilhões para mais de trezentos bilhões**. **Então, parte do impacto que temos de perdas de arrecadação decorre de escolhas feitas, que também podem ser meritórias, mas que impactam a arrecadação disponível**.
>
> Ainda em 2015, a renúncia de receitas continuou a crescer. Se somarmos a renúncia de receitas tributárias mais a renúncia de receitas creditícias, **2015 é um recorde**.
>
> Uma coisa são os benefícios que eventualmente aparecem no início do ano no PLOA, outra coisa é a quantidade de benefícios que você vai acumulando ano a ano. Se você não põe fim a eles, eles vão se somando. Os números com que trabalhamos são números apurados pela própria Receita Federal e pela Secretaria de Política Econômica, ambos do Ministério da Fazenda. Nós temos um recorde em 2015 em termos de renúncia fiscal no sentido amplo: subsídios tributários e subsídios creditícios e financeiros. [...] **o governante, de uma forma geral, os nossos representantes têm alguma influência sobre a receita**. [grifamos]

De uma forma geral, o discurso do "sempre foi feito assim" – para justificar os decretos presidenciais de suplementação orçamentária e a ocultação dos registros das "pedaladas fiscais" –, muito repetido durante a instrução testemunhal, mostra um descaso e falta de sensibilidade em relação aos fins das instituições. A *tradição* não pode limitar e neutralizar a *lei*. Foi justamente o movimento inverso que pautou a revolução política pós-iluminista e inaugurou a era das constituições e dos códigos de lei. É preocupante o discurso de que "a jurisprudência se amoldava à prática", colocado pelo ex-Advogado-Geral da União, quando se traduz em ofensa aos bens jurídicos tutelados. E ainda mais grave considerando que não faltaram sinais de alerta por parte do Ministério Público de Contas e do próprio TCU.

Em face do exposto, é possível perceber muitas tensões na racionalidade administrativa implícita no discurso das testemunhas. As

SF/16863.10785-97
Página: 214/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

intepretações da lei oferecidas pela defesa afrontam diretamente o bem jurídico como valor independente que dá completude e sentido à norma. A interpretação teleológica vem justamente para dirimir tais tensões. O crime de responsabilidade julga resultado, desempenho da função pública, daí ser fundamental cotejar o discurso da defesa e da acusação com a finalidade da norma.

Apesar da grande quantidade de testemunhas de órgãos setoriais e operacionais, que apenas discursaram sobre procedimentos na elaboração dos decretos e resultados obtidos de políticas públicas, o tangenciamento do centro do problema é em si significativo e informativo para um processo de julgamento político desta natureza. **Os temas centrais, contudo, não devem ser perdidos de vista: o impacto das ações e omissões político-administrativas no desempenho fiscal da União e na observância da meta vigente, assim como a ocultação dessas ações do Congresso Nacional e da sociedade**.

2.2.5. Responsabilidade política

O presente processo trata, em síntese, da gestão do dinheiro público, "ponto mais importante da legislação", segundo registrou Montesquieu na sua obra máxima, *O Espírito das Leis*. Não por outra razão ter a Lei nº 1.079, de 1950, e a Constituição Federal, no art. 85, previsto perda de mandato para o Presidente por irresponsabilidade na gestão do dinheiro público.

Nos crimes de responsabilidade, ao contrário dos crimes comuns, não se julga a pessoa, mas o desempenho da função. A condenação não impõe castigo pessoal, como a restrição da liberdade, mas o despojamento do cargo e a inabilitação temporal para assunção de funções públicas. Isso significa, entre outras coisas, que o fato de o agente político ser considerado pessoa honesta, de reputação moral ilibada ou de não estar sendo investigado ou respondendo a processos relativos a crimes contra a Administração Pública previstos no Código Penal é irrelevante para o julgamento de crimes de responsabilidade. O processo de responsabilização tem finalidade política, pois objetiva simplesmente afastar do exercício do cargo o governante que gere mal a coisa pública, em atentado contra a Constituição.

SF/16863.10785-97
Página: 215/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Conforme Paulo Brossard, em sua obra clássica *O Impeachment*, "o essencial não é a figura do presidente, mas a eficácia e o decoro da função política" – daí, portanto, se impor necessária a realização de um julgamento político, com uma visão política e por um corpo político (Globo, 1965, p. 47).

A justificativa do projeto de lei que veio a culminar na Lei nº 1.079, de 1950, aliás, traz trecho relevante (Anais do Senado, Vol. XVIII, jun. 1948, p. 293):

> [...] o impeachmet é uma instituição de direito constitucional que reveste uma característica eminentemênte política e a pena que lhe é imposta não visa uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular d'a função pública que não revelou aptidões para a exercer. Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque este é o têrmo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo sui generis, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque; promana de outros fundamentos e visa outros fins.

Quando conjugamos a duas esferas – o político e o jurídico –, encontramos uma definição básica de responsabilidade. Não é apenas o dever jurídico de responder pela violação de uma norma jurídica, conceito genérico que pode ser encontrado em qualquer dicionário jurídico. Deve-se também ter em vista a esfera política, que valora o resultado. Responsabilidade é, nesse sentido, o dever imposto por lei de responder por atos que impliquem dano. Essa é a ideia básica que não pode ser perdida de vista no presente processo de *impeachment*.

Em seus estudos de várias sociedades, do presente e do passado, Max Weber colheu algumas conclusões que julgamos serem preciosas para o presente processo. Convém citá-lo diretamente quando trata da política:

> Devemos ser claros quanto ao fato de que toda conduta eticamente orientada pode ser guiada por uma de duas máximas fundamentalmente e irreconciliavelmente diferentes: a conduta pode ser orientada para uma "ética das últimas finalidades", ou para uma "ética da responsabilidade". Isto não é dizer que uma ética das últimas finalidades seja idêntica à irresponsabilidade, ou que a ética de responsabilidade seja idêntica ao oportunismo sem princípios. Naturalmente ninguém afirma isso. Há, porém, um contraste abismal entre a conduta que segue a máxima de uma ética dos objetivos finais – isto é, em termos religiosos, "o cristão faz o bem e deixa os

SF/16863.10785-97
Página: 216/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> resultados ao Senhor" – e a conduta que segue a máxima de uma responsabilidade ética, quando então se tem de prestar conta dos resultados previsíveis dos atos cometidos (*A política como vocação*, in Ensaios de Sociologia, LTC, 2002, p. 83-84).

A "ética dos fins últimos" – ou "ética da convicção", como preferem alguns – "se desfaz na questão da justificação dos meios pelos fins". Ou seja, os fins justificam os meios. Tal ética tende a se arriscar no emprego de meios perigosos. Contudo, arremata Weber: "Nenhuma ética no mundo nos proporciona uma base para concluir quando, e em que proporções, a finalidade eticamente boa 'justifica' os meios eticamente perigosos e suas ramificações" (*idem*, p. 84). Um dos "pecados mortais" no campo da política é, conclui Weber, a "irresponsabilidade".

A "ética dos fins últimos" pode ser encontrada nas palavras da própria Presidente da República ora afastada. Oportuno trazer novamente trecho do discurso feito em Boa Vista, no Estado de Roraima, no dia 9 de dezembro de 2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, extraído do portal do Palácio do Planalto, sítio eletrônico do governo:

> Porque o orçamento de um país, ele tem de ser olhado do ponto de vista daquilo que você gasta e para quem você gasta. O 'para quem' é mais importante do que qualquer outra consideração.
>
> Uma das razões para que eu esteja sendo julgada hoje é porque uma parte eles acham que nós não gastamos, nós não deveríamos ter gastado da forma que gastamos para fazer o Minha Casa Minha Vida. Uma das razões é essa. É o que eles chamam de pedaladas fiscais.
>
> A gente, o governo federal, é dono da Caixa Econômica Federal, nós somos os únicos donos, o governo federal. [...] Ora, é por conta que nós fomos capazes de fazer o maior programa habitacional da história que nós hoje somos responsabilizados.[49]

Em discurso recente, no Encontro com Artistas e Intelectuais em Defesa da Democracia, em Brasília/DF, no dia 31 de março de 2016, no mesmo tom:

[49] Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-entrega-de-unidades-habitacionais-em-boa-vista-rr-e-entregas-simultaneas-no-maranhao-para-bahia-e-rio-de-janeiro-do-programa-minha-casa-minha-vida-boa-vista-rr.

SF/16863.10785-97
Página: 217/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> As pedaladas fiscais, elas abrangem três coisas fundamentalmente: o pagamento do Bolsa Família, o pagamento do Minha Casa, Minha Vida e o fato de que nós lutamos contra a redução do crescimento econômico, diminuindo as taxas de juros para que o setor industrial do País gerasse empregos. É para essas três coisas que foram o objeto basicamente das pedaladas fiscais. E o que eles queriam? Primeiro, queriam que nós pagássemos os nossos bancos públicos. [...] O Estado Brasileiro é dono da Caixa e do BNDES em 100% das ações.[50]

Essa mesma racionalidade dos fins últimos pode ser encontrada ainda nas linhas do Comunicado à Imprensa da Presidência da República do dia 7 de outubro de 2015, em resposta ao acórdão do TCU que propôs a rejeição das contas de 2014:

> 2. Os órgãos técnicos e jurídicos do governo federal têm a plena convicção de que não existem motivos legais para a rejeição das contas. Além disso, entendem ser indevida a pretensão de penalização de ações administrativas que visaram a manutenção de programas sociais fundamentais para o povo brasileiro, tais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida.

Em outros pronunciamentos, já citados e que ainda citaremos neste Relatório, o mesmo discurso se repete. São fatos públicos e notórios de relevância para a instrução, pois apontam para o elemento subjetivo das condutas.

Em tais discursos, a posição ética escolhida é a de que *a forma como* a política é executada não é importante, pois os fins justificam os meios. Por mais meritórios que sejam os fins, vale frisar, não é deles que trata o presente processo. Este processo de *impeachment* trata, exclusivamente, dos *meios empregados*.

Apesar da aparente complexidade e tecnicalidade das questões trazidas na instrução, a conduta que está sob julgamento envolve o **desrespeito de normas financeiro-orçamentárias e a usurpação das funções do Poder Legislativo.**

Ao Presidente da República foi outorgado poder de representação, e dele deve prestar contas aos outorgantes, a sociedade. É disso

[50] Disponível em: https://youtu.be/CBg7t3-KRK4?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

SF/16863.10785-97
Página: 218/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

que trata a Lei nº 1.079, de 1950. Nesse diploma normativo, o Presidente da República pode incorrer em vários tipos de condutas, como, por exemplo, opor-se ao livre exercício do Poder Judiciário, incitar militares à desobediência, impedir com violência o livre exercício do voto, não prestar contas ao Congresso Nacional, não responsabilizar seus subordinados etc. No rol de condutas imputáveis ao Presidente, o legislador também incluiu: infringir a lei orçamentária, abrir crédito sem autorização do Congresso Nacional, deixar de quitar operação de crédito ilegal, entre outras. A lei positiva que o Presidente da República é a responsável, em última instância, por tais condutas. A lei também prevê punição para os seus assessores diretos, os Ministros de Estado.

A maior parte das condutas descritas na Lei nº 1.079, de 1950, não necessariamente são executáveis por atos próprios e diretos de um Presidente da República. Mas se constam da Lei, o legislador atribuiu ao Presidente da República *responsabilidade política* – ou seja, necessidade de responder e prestar contas sobre os resultados daquelas ações e omissões.

A responsabilidade abraça, no âmbito da Lei nº 1.079, de 1950, uma gama de movimentos muitas vezes implícitos, como: executar mal, escolher mal, orientar mal, vigiar mal, deixar de punir o responsável direto pelo mal e deixar de interromper o mal. Mas uma coisa é certa: se o Presidente da República é o responsável, em última instância, pelas condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, pois assim a lei o estabeleceu, é porque ele é reputado *o dirigente que pode evitar que o dano ocorra*, *é a pessoa em toda a cadeia administrativa que detém o poder definitivo de desistir e de mudar a rota da ação lesiva*.

Assevere-se que o Presidente é o representante maior da República. É o agente político que, no exercício da sua função, não se subordina a nenhuma outra autoridade, senão à da *lei*. É aquele cuja discricionariedade só encontra limite na lei, não na discricionariedade de outrem, como bem já lembrou Sérgio Sérvulo da Cunha (*Responsabilidade Administrativa e "Impeachment"*[51]).

Assim, talvez seja esta a pergunta mais importante deste processo de *impeachment*: por que a Presidente da República deve ser responsabilizada pelos fatos trazidos pela DEN nº 1, de 2016? Com base na instrução probatória

[51] Disponível em: http://www.fpl.edu.br/enade/pdfs/texto_politica_responsabilidade_impeachment.pdf.

SF/16863.10785-97
Página: 219/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

realizada e em informações públicas disponíveis, sintetizamos e elencamos a seguir os **elementos de convicção** que, *somados*, oferecem uma resposta preliminar à pergunta acima e nos parecem suficientes para concluir que a Presidente da República deve ser levada a julgamento pelo Senado Federal:

1) Os fatos objeto da DEN nº 1, de 2016, e apurados durante a instrução apontam para uma gestão da política fiscal que se mostra na contramão de um processo histórico conquistado a duras penas pelo Brasil, com a definição de um *regime de responsabilidade fiscal*. O objetivo desse regime foi anunciado na exposição de motivos do projeto de lei que deu origem à LRF: a conquista de uma *relação sustentável entre a dívida pública e o produto interno bruto* (PIB) *da economia*. Os indicadores atuais da economia brasileira demonstram que essa relação inexiste. Em 2015, a dívida bruta alcançou 66,5% do PIB, o maior índice desde 2006. Do ponto de vista da sustentabilidade, o que torna a trajetória da dívida bruta preocupante é a velocidade de aumento, que passou de 51,7% em 2013, para 57,2% em 2014, 66,5% em 2015 e para 67,5% no primeiro quadrimestre de 2016. Há claros indicativos de uma trajetória insustentável da dívida bruta a partir de 2013. A forma de condução da política econômica culminou no que vem sendo apontado como o pior quadro econômico de toda a história da República. O governo recorreu à omissão de passivos e à contabilidade criativa para conciliar o desequilíbrio fiscal com a aparência de cumprimento do resultado primário;

2) Em 2010, no âmbito de pedido de reexame relativo ao Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7), que decorreu de levantamento com o objetivo de examinar os procedimentos de controle do cumprimento do disposto no art. 14 da LRF, a AGU já buscava justificativas para a flexibilização de regras fiscais restritivas, assim se manifestando: "[...] sabendo-se que a LRF fora concebida muito mais para buscar o equilíbrio fiscal do que para mantê-lo, uma interpretação tão restritiva da lei, quando já se alcançou este equilíbrio, se torna descolada de uma realidade na qual a credibilidade da política fiscal é uma das bases para o país ter alcançado o grau de investimento pelas principais agências classificadoras de risco". Naquela ocasião, o TCU já ponderara que caso as regras da LRF não fossem cumpridas, prevenindo riscos e corrigindo desvios, o equilíbrio fiscal poderia não se manter no futuro, especialmente em tempos de crises econômicas internacionais as quais o País está sujeito. Nesse sentido, afirmou-se que a observância estrita das normas da LRF tinha o condão de precaver ou amenizar o efeito danoso que tais crises pudessem causar nas contas públicas

SF/16863.10785-97
Página: 220/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

brasileiras, a qualquer tempo (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2014, p. 822);

3) No Relatório do TCU que subsidia o parecer prévio de 2012, já se registrava que o acompanhamento do resultado primário da União estava se tornando um "verdadeiro desafio", em razão de "mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas", o que reduzia a transparência sobre a meta de resultado primário do Governo Federal e sobre a previsibilidade da gestão fiscal (Relatório Preliminar das Contas do Governo da República, Exercício de 2015, p. 3 – TC 008.389/2016-0);

4) Técnicos do Tesouro Nacional alertaram o Secretário do Tesouro a partir de 2013 para os riscos da gestão fiscal em curso, mas receberam ordem para não pagar as dívidas das "pedaladas fiscais" cobradas pelos bancos públicos. O BB encaminhou várias solicitações de cobrança ao Tesouro. A CEF levou o caso à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Foram produzidas notas técnicas informando que os saldos estavam evoluindo de forma arriscada e perigosa, inclusive com estimativas para 2014, 2015 e 2016, mostrando que os valores chegariam a volumes preocupantes e que, se não fosse dada nenhuma solução, perder-se-ia o controle da situação. Operações com volumes expressivos de recursos eram normalmente levadas ao conhecimento do Chefe do Poder Executivo, não sendo verossímil que uma autoridade (Secretário do Tesouro) assumisse sozinha uma representatividade de valores dessa magnitude, em qualquer situação (depoimento do Coordenador-Geral de Operações de Crédito da STN, Adriano Pereira de Paula – dia 08/06/16);

5) Em reunião ocorrida em novembro de 2013, entre coordenadores e subsecretários da STN e o Secretário do Tesouro Nacional, foi debatido o risco de a deterioração fiscal levar à perda do grau de investimento e de a dívida pública perder sustentabilidade. A perda do grau de investimento pelas principais agências de risco do mundo aconteceu em 2015 e 2016. A rotina administrativa na STN era de compartimentação, sem que houvesse compartilhamento de informações e de conhecimento entre as áreas, e, após a referida reunião de 2013, tal rotina se tornou mais forte, centralizando-se em um pequeno grupo as informações relevantes para a tomada de decisão (depoimento do Secretário do Tesouro Nacional, Otávio Ladeira – dia 08/06/16);

SF/16863.10785-97

Página: 221/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

6) No Relatório sobre as contas presidenciais de 2013, foi dado novo sinal de alerta para a Presidente da República: "Contudo, em vista dos procedimentos heterodoxos, e pouco transparentes, levados a cabo pela Secretaria do Tesouro Nacional, particularmente no período 2010-2013, conforme extensamente documentado nos autos dos processos TC 033.747/2012-1 e TC 005.968/2014-3, julga-se pertinente a manutenção da recomendação expressa no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2012, e nos termos em que foi acolhida pelo Plenário do TCU, como mecanismo de proteção à consecução de resultados primários genuínos que venham a sinalizar uma disciplina fiscal fidedigna" (idem, p. 4);

7) Após a apreciação das contas presidenciais de 2013, o Ministro Augusto Nardes alertou a Presidente da República sobre a existência de mais de R$ 2 trilhões em passivos atuariais e contingentes não contabilizados. Por ocasião da apreciação das contas de 2014, alertou a Presidente da República sobre a possibilidade também de rejeição das contas de 2015: "Após nossos alertas, foram registrados mais de R$ 1 trilhão, relativos ao passivo atuarial dos servidores civis da União. Também foram evidenciados nas notas explicativas deste ano de 2014 cerca de R$ 940 bilhões relativos a passivos contingentes, o que, embora ainda insuficiente sob o ponto de vista contábil, já constitui um avanço em termos de transparência. Apesar dos avanços, estamos alertando o Poder Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal, nas Contas do exercício de 2015, a serem apreciadas em 2016, vir a emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações não sejam implementadas em sua totalidade" (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2014, p. 834);

8) Em julho de 2014, a CEF adverte o governo sobre os atrasos sistemáticos em relação ao Programa Bolsa Família e ressalta que "a Caixa não está obrigada a disponibilizar os recursos. Trata-se de faculdade dessa empresa pública com a cobertura do custo correspondente" (Ofício nº 0018/2014/DIJUR). A própria assessoria jurídica da CEF considerou as operações como "operações de crédito" (incursas no art. 37, IV da LRF). O caso foi levado para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Em Parecer de março de 2015, a AGU argumenta que a recusa de repasse dos valores geraria "forte comoção social" e "responsabilização dos dirigentes da CEF", e que tratava-se de questão prioritária de "política social e de dignidade da pessoa humana [...] em face do que se deve interpretar as regras de restrições orçamentárias", apesar de reconhecer que a "situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese,

SF/16863.10785-97

Página: 222/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal". A AGU recomenda, ao final, que se aguardasse a decisão do TCU no TC 021.643/2014-8 (Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015). O governo marcava posição no sentido de que os fins sociais da política devem se sobrepor às regras de gestão fiscal. Mesmo após a decisão final do TCU, operações semelhantes continuaram a ser executadas com outros bancos públicos;

9) O Ministério Público junto ao TCU ofereceu em agosto de 2014 representação sobre as operações de crédito ilegais com bancos públicos controlados, que resultaria no Acórdão 825/2015. A imprensa passou a noticiar, desde o início de 2014, a existência das "pedaladas fiscais", em periódicos variados (*Isto É*, *Época*, *Estadão*, *Veja*, *Folha de S. Paulo* etc.), além de vários artigos técnicos publicados que trataram do tema, da lavra de especialistas como Raul Velloso, Marcos Mendes, entre outros. Ainda no início de 2014, a ONG Contas Abertas pediu apuração ao Ministério Público de Contas a respeito das manobras fiscais usadas no exercício de 2013. O próprio Advogado-Geral da União à época, Luis Inácio Lucena Adams, informou que começou a participar de reuniões com o Ministro da Fazenda, o Presidente do BACEN e o Secretário do Tesouro sobre o assunto a partir de junho/julho de 2014, em razão dos "debates que estavam sendo travados pela mídia", e fez recomendação para que os passivos fossem quitados (depoimento do ex-Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams – dia 28/06/16). Tais fatos tornam o desconhecimento da Presidente da República inescusável. Mesmo após os atos serem apontados como irregulares pelo TCU e pela mídia, e ainda após a recomendação do Advogado-Geral da União pela quitação, continuaram a ser executados;

10) A CVM, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, começou a cobrar explicações do BB a partir de agosto de 2014 a respeito das "pedaladas fiscais". Como primeiro procedimento, solicitou esclarecimentos sobre matéria publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, de 20/08/2014, de que o Tesouro Nacional estaria represando R$ 8 bilhões referentes a repasses relacionados ao Plano Safra (Ofício/CVM/SEP/GEA-1/Nº 435/2014). O segundo procedimento é originário de reclamação da UNAMIBB, de 17/09/2014, sobre a ausência de informações a respeito da natureza dos créditos decorrentes de equalização de taxa de juros do Plano Safra, o crescimento do saldo dessas contas a partir de 2012, o potencial de perdas em caso de inadimplência e a ausência de provisionamento para esse risco de crédito, entre outras questões (Processo CVM SP nº 2014/333);

SF/16863.10785-97

Página: 223/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Página: 224/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

11) As operações de crédito ilegais com instituição financeira controlada foram objeto de deliberação pelo TCU em abril de 2015, no âmbito do Acórdão 825/2015, reiterado pelo Acórdão 992/2015, ambos do Plenário. Logo após a decisão do TCU, que abriu prazo para que os órgãos do governo se explicassem, o governo ofereceu entrevista coletiva, em 17/04/15, com a presença do Ministro da Justiça, do Advogado-Geral de União e do Procurador-Geral do BACEN, em que foi dito que o assunto foi levado à Presidente da República, que solicitara que os fatos fossem esclarecidos para a sociedade na entrevista. Na mesma ocasião, o Advogado-Geral da União comunicou que foi dada orientação ao então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, para que não houvesse novas operações de crédito dessa natureza em 2015 até a decisão definitiva do TCU, como um gesto inclusive de respeito ao Tribunal[52]. Todavia, as operações tiveram continuidade em 2015. Operações de crédito ilegais foram registradas junto ao BB nos dois semestres de 2015, sem contar os passivos sem quitação que já vinham sendo carregados de períodos anteriores (Relatório Preliminar das Contas do Governo da República, Exercício de 2015/TC 008.389/2016-0);

12) Não houve novidade ou nova interpretação em relação ao conceito de operação de crédito pelo TCU ao analisar as chamadas "pedaladas fiscais" no Acórdão 825/2015. As inúmeras fiscalizações realizadas pelo TCU nos 15 anos de vigência da LRF, com a manifestação dos órgãos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, abrangendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o BACEN, trataram de operações de crédito e suas vedações, com considerável consenso no que tange à interpretação dos dispositivos discutidos, em especial os conceitos de operação de crédito (Acórdãos 1.563/2005-TCU-Plenário, 1.573/2006-TCU-Plenário, 451/2009- TCU-Plenário, 806/2014-TCU-Plenário). É inaceitável a alegação de que a Presidente da República, com assessoramento direto dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e do BACEN, não tivesse informação acerca dos efeitos de ordem orçamentária, econômica e financeira dos pagamentos de despesas expressivas de responsabilidade direta da União. Igualmente não houve mudança de entendimento em relação aos decretos presidenciais de suplementação de crédito. Em 2009, no julgamento das contas presidenciais, o TCU registrou o fato de que o contingenciamento fora feito com base na meta proposta, mas deixou de se pronunciar a respeito dos créditos suplementares especificamente. Apenas recomendou a aprovação das contas em seu conjunto (Relatório sobre as Contas de Governo da República,

[52] Entrevista disponível em: https://youtu.be/HhNR7xETRFM?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Exercício de 2009, Ministro Raimundo Carrero). Ainda assim, em relação ao contingenciamento, houve em 2009 manifestação técnica no âmbito do TCU no sentido de que fosse adotada a meta em vigor, e não a meta constante de projeto de lei (Processo 013.707/2009-0, que resultou no Acórdão 263/2010);

13) A Portaria MF 419/2015, editada dois meses após o Acórdão 825/2015-TCU, introduziu uma inovação quanto à regulamentação do momento em que o pagamento das subvenções ao BB era devido, estendendo o prazo para que o STN liquidasse a obrigação sem pagar juros. Ao invés de constituir reserva para cancelar a operação questionada pelo TCU, o governo editou uma Portaria insistindo no mesmo tipo de operação, impondo ônus extra à instituição financeira;

14) A Presidente da República foi notificada pessoalmente em junho de 2015 do relatório preliminar que apontou irregularidades das contas de 2014 (Aviso 664-GP/TCU, de 19/06/2015, referente ao Acórdão 1.464/2015-TCU). A Presidente foi notificada em agosto de 2015 do relatório preliminar relativo a indícios adicionais de irregularidades (Aviso 895-GP/TCU, de 12/08/2015). A notificação é pessoal e instava a Presidente a se explicar sobre: a omissão de passivos da União junto aos bancos públicos e FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014; adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida; adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do PSI; omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014; e, entre outros pontos, sobre não contingenciamento exigível de despesas discricionárias. O então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, confirmou em seu depoimento na Comissão que as questões foram levadas à Presidente da República. Mesmo após a notificação, as ações continuaram a ser executadas;

15) Na cerimônia solene de anúncio de investimentos do BB para o Plano Safra 2015/2016, em 01/07/2015, o Vice-Presidente do BB, Osmar Fernandes Dias, declarou que os seus montantes são fruto de "muitas horas de reunião com o Ministério da Fazenda" e "com a participação da Presidente Dilma, coordenando as reuniões", e agradeceu à Presidente por "ter tido essa sensibilidade: que não se pode cortar recursos de setores que estão promovendo o desenvolvimento do país e, sobretudo, garantindo [...] a

SF/16863.10785-97

Página: 225/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

soberania nacional através da segurança alimentar"[53]. Fica evidente o interesse e o controle da situação pela Presidente da República. Apesar de haver um ajuste fiscal em curso e de haver um saldo devedor do Tesouro com o BB superior a R$ 13 bilhões, correspondente a subvenções em atraso relativas aos anos de 2012 a 2015, a Presidente aumentou em 20% os financiamentos do agronegócio e da agricultura familiar para o período 2015/2016, obrigando o BB a suportar com recursos próprios os subsídios aos beneficiários;

16) A Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem 269, de 22/07/2015, projeto de lei (PLN 5/2015) visando à alteração da meta fiscal. Na justificação do PLN, informa-se que "tornou-se imperiosa a redução da meta de resultado primário a ser realizado em 2015", o que indica ciência de que o cenário econômico era indicativo de não cumprimento da meta em vigor (o que inclusive evidencia a desnecessidade de qualquer alerta formal por parte do TCU). Ao enviar o PLN, a Presidente mostrou conhecimento de que foram usadas fontes para a abertura de créditos suplementares que, no momento da edição dos decretos, não eram compatíveis com o atingimento da meta vigente naquele momento, em violação ao art. 4º da LOA. Na exposição de motivos, a Presidente comunica que não teria mais condições de cumprir a meta vigente. Assim como solicitou ao Congresso a alteração da meta, o procedimento legal era também ter solicitado ao Congresso a modificação do orçamento, o que, todavia, optou por fazer à sua revelia, por meio da edição de decretos de sua autoria. Uma vez que o governo se encontre numa situação de descumprimento da meta fiscal, a conduta esperada seria a de não mais ampliar despesas primárias mediante decretos de suplementação orçamentária;

17) Cinco dias antes da assinatura do Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), de abertura de crédito suplementar de R$ 1,7 bilhão, acompanhado de parecer técnico informando que o crédito não afetaria a obtenção da meta fiscal vigente, a Presidente da República havia encaminhado ao Congresso Nacional o PLN 5/2015, com vistas à redução da meta de superávit primário de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões. A Presidente, mesmo ciente de que a meta fiscal vigente não mais seria cumprida, assinou o referido decreto, em ofensa flagrante e deliberada ao art. 4º da LOA de 2015. A existência de parecer técnico instruindo o decreto em nada influenciou a

[53] Disponível em: https://youtu.be/vHzJ0IFSjIo?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

SF/16863.10785-97
Página: 226/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

conduta consciente da Presidente de descumprir a lei orçamentária. Até a meta fiscal ser revisada em nova diretriz orçamentária, a conduta prudente e legal era não comprometer o desempenho com a abertura de novos créditos suplementares;

18) Em resposta à decisão do TCU, a Presidente editou um decreto que demonstra que sempre esteve ao seu alcance o controle e a intervenção sobre a prática questionada. O Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, por meio do qual veda aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis, ação que deveria ter sido tomada muito antes, evidenciando que o Chefe do Poder Executivo antes se omitira e assumira risco grave e relevante;

19) O Relatório que opinou pela rejeição das contas presidenciais de 2014 foi acatado por unanimidade pelo Plenário do TCU em 7 de outubro de 2015 (Acórdão 2.461/2015-TCU). Ao todo, 17 gestores públicos e autoridades foram arrolados para responsabilização, entre eles um ex-Ministro de Estado (Ministro da Fazenda) e o ex-Secretário do Tesouro Nacional, em razão da gravidade dos fatos. "Em 2014, tivemos a gestão mais temerária das finanças públicas brasileiras desde que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada" – depoimento do Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU, Leonardo Rodrigues Albernaz – dia 13/06/16;

20) No julgamento das contas presidenciais de 2014, o TCU criticou a condução da programação orçamentária e financeira baseada em meta contida em projeto de lei e, consequentemente, a omissão de contingenciamento de acordo com a meta então em vigor. Em 2015, repetiu-se a irregularidade de se utilizar a meta contida em projeto de lei como fundamento para condução da programação orçamentária e financeira, em especial na delimitação dos contingenciamentos. O contingenciamento estabelecido após o terceiro bimestre, ignorando a sinalização de irregularidade dada pelo TCU em junho, foi realizado com base na meta contida no PLN 5/2015, muito inferior ao necessário para o alcance da meta da LDO 2015 então vigente. O Poder Executivo só mudou sua conduta em virtude da decisão do TCU sobre as contas de 2014 prolatada em 7/10/2015. A partir daí, o governo desconsiderou a meta do PLN e adotou o contingenciamento de todas as despesas possíveis naquele momento. Condução unilateral da política fiscal e orçamentária, com amparo em

SF/16863.10785-97

Página: 227/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

proposta de meta constante de projeto de lei configura prática ilegal, realizada em desacordo com a Constituição, a LDO 2015 e o art. 9º da LRF, caracterizadora de abuso de poder. A Presidente da República foi omissa no dever de praticar ato vinculado de contingenciamento, não lhe sendo permitida qualquer margem de liberdade em agir contrariamente ao determinado na LRF (ofensa ao art. 5º, II, c/c art. 37, *caput* da CF);

21) Como consequência da omissão dos passivos da União junto não só ao BB, como também à CEF, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo BACEN (em ofensa ao pressuposto da transparência inscrito no art. 1º, § 1º da LRF), criaram-se condições irreais a reger a programação orçamentária e financeira anual, permitindo a realização de despesas excessivas à luz da meta aprovada pelo Congresso Nacional. A postergação e o atraso nos pagamentos trouxeram evidente alívio para a programação financeira da União, possibilitando à Presidente da República a edição de decretos de programação financeira, atos de sua responsabilidade, com montantes de contingenciamento de despesas discricionárias em volume muito inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais do respectivo exercício financeiro. Despesas obrigatórias de caráter continuado, como as "pedaladas fiscais", somente poderiam ser instituídas se informada previamente qual a fonte permanente de financiamento, fonte essa que pode ser um aumento permanente de receita ou uma redução permanente de despesa. A criação, instituição ou ampliação dessa política pública não pode afetar as metas fiscais (ofensa ao art. 17, §§2º e 5º, da LRF);

22) O BACEN usou pareceres jurídicos defasados da AGU, anteriores à LRF, para não reconhecer irregularidade nas operações de crédito envolvendo o Tesouro e os bancos públicos federais e para justificar a omissão nas estatísticas fiscais – Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994 (Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC). São pareceres vinculativos para o Poder Executivo porque aprovados pelo Presidente da República (na época, Itamar Franco), que não foram revogados nem sofreram qualquer revisão ou atualização. Os mesmos pareceres de 1994 foram usados nas defesas de Arno Augustin, ex-Secretário do Tesouro, e de Jorge Fontes Hereda, ex-Presidente da CEF, perante o TCU (no TC 021.643/2014). O governo teve várias oportunidades para coibir a reiteração das "pedaladas", mas optou por adotar argumentos jurídicos convenientes e anacrônicos para que isso não acontecesse;

23) As operações de crédito ilegais foram feitas ao mesmo tempo com BB, CEF e BNDES, de forma sistemática desde a crise de 2008,

SF/16863.10785-97

Página: 228/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788





ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

evidenciando uma política planejada de uso das principais instituições financeiras públicas federais com o fim de manter e ampliar gastos públicos. Com relação à CEF, a omissão de registro dos passivos tinha se limitado ao exercício de 2014. Contudo, com relação ao BB e ao BNDES, a questão perdurou pelo exercício de 2015. Após a representação do Ministério Público de Contas, quando o BACEN passou a registrar nas suas estatísticas as operações com a CEF, mas não as com o BB e o BNDES, o governo parou de usar a CEF para fins de "pedaladas fiscais", pois a manobra perdia o efeito almejado: quando se registra na dívida, o efeito na meta fiscal se evidencia e, portanto, o uso do artifício deixa de ser útil. A ocultação dos passivos dos bancos públicos federais foi fundamental para que o gasto público pudesse ser ampliado sem sustentação fiscal;

24) A manobra fiscal com as "pedaladas" oferecia duplo benefício ao governo. Enquanto a União apura o seu resultado fiscal pelo regime de caixa (ao deixar de transferir o recurso à instituição financeira, deixa-se de registrar uma despesa primária), a instituição financeira registra os seus resultados pelo regime de competência (há o registro do crédito no seu balanço, influenciando no seu resultado, distribuído a título de dividendos para a própria União). Ou seja, a União deixava de ter uma despesa primária (em razão da omissão nas estatísticas fiscais) e tinha uma receita primária pela distribuição do dividendo da instituição controlada. O mercado financeiro consulta as estatísticas fiscais para avaliar o risco do País, que influencia a taxa de juros oferecida às empresas brasileiras, para quantificar o preço dos empréstimos que as empresas brasileiras tomam no exterior, para quantificar a sustentabilidade da política econômica para o futuro, o nível de gastos públicos, a probabilidade de o País ampliar ou reduzir políticas públicas, a probabilidade de recessão ou de crescimento econômico. Se as estatísticas oficiais são irreais e o governo beneficia-se de manobras contábeis dessa natureza, gera-se uma crise de desconfiança;

25) A relação que se estabeleceu entre a União e o BB, no caso em apreço, não foi bilateral ou consensual, para ser considerada prestação de serviço. Houve utilização deliberada do poder de controlador para impor à instituição financeira situação que lhe é menos favorável, em aproveitamento da própria União. Os direitos de crédito de equalização de taxa de juros constituem um ativo de qualidade duvidosa: não possuem a liquidez de um título público, ou mesmo de um título de crédito e são remunerados a uma taxa relativamente baixa (Selic média) em comparação com taxas livres de mercado, especialmente tendo em vista a ausência de liquidez e a

SF/16863.10785-97

Página: 229/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

impossibilidade de qualquer negociação. Sob a ótica de um acionista minoritário, não seria boa forma de aplicação dos recursos da instituição financeira. Além disso, havia o risco de o BB nem sequer ser remunerado pelos atrasos, em razão do disposto no art. 33 da LRF. Tanto o estabelecimento do termo para pagamento das equalizações devidas quanto o próprio atraso no pagamento de referidas equalizações representam a obtenção coercitiva de financiamento junto à instituição financeira controlada pela União. A recusa de quitação às cobranças feitas ao Tesouro pela instituição é uso coercitivo de poder para obrigá-la a lhe conceder financiamento da política pública, o que é vedado pelo art. 36 da LRF;

26) Em um contexto em que o Governo Federal deixou de providenciar o contingenciamento de despesas discricionárias no decorrer do exercício, afronta a responsabilidade fiscal querer revestir de legalidade os decretos abertos. A omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira (falta de contingenciamento de despesas discricionárias da União) é de responsabilidade direta da Presidente da República, no exercício do poder regulamentar (art. 84, IV da CF) e ofende o pressuposto de planejamento da gestão fiscal (art. 1º, § 1º da LRF);

27) O Relatório preliminar das contas presidenciais de 2015 (TC 008.389/2016-0) novamente aponta para a recomendação de rejeição das contas, e que os resultados negativos, tanto nos indicadores econômicos quanto fiscais, são explicados, em parte, pela conduta adotada na gestão fiscal dos anos anteriores. A deterioração do resultado primário desde meados de 2011 sugere, conforme o TCU, uma *mudança do regime fiscal*;

28) O laudo da junta pericial nomeada por esta Comissão confirmou as conclusões já constantes dos acórdãos do TCU, notadamente a abertura irregular de créditos suplementares, com situação fiscal impeditiva, e a realização de operações de crédito ilegais, com financiamento de política pública por instituição financeira controlada e sem registro nas estatísticas oficiais. O laudo concluiu ainda que três decretos presidenciais de suplementação orçamentária foram editados com impacto negativo no resultado primário. Os passivos das "pedaladas fiscais" foram pagos com "atualização" equivalente a juros (taxa Selic e poupança), o que significou gasto público adicional de R$ 1,13 bilhão relativo apenas ao Plano Safra. Em

SF/16863.10785-97

Página: 230/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

relação a todas as "pedaladas fiscais", foram pagos R$ 4,88 bilhões em decorrência de juros que incidiram em 2015 (segundos dados da STN[54]);

29) Somente após a intervenção do TCU que o Poder Executivo procedeu à equalização dos passivos relativos às operações de crédito ilegais (no final de dezembro de 2015), em conformidade com os Acórdãos nº 825 (de 15 de abril de 2015) e nº 3.297 (9 de dezembro de 2015). Se não tivesse havido a auditoria e os acórdãos do TCU, muito provavelmente esses passivos ainda estariam sendo carregados, possivelmente em valores maiores, expondo ainda mais a risco concreto a saúde financeira do BB e das outras instituições financeiras usadas com os mesmos fins, além das graves consequências para a saúde financeira do Estado;

30) A manutenção de valores a descoberto no âmbito do Plano Safra saltou de praticamente zero à ordem de R$ 3 bilhões entre 2010 e 2012. Depois, duplicou em 2013 e mais que triplicou em 2014, subindo em dois anos de R$ 3,2 para R$ 10,9 bilhões. No ano de 2015, ascendeu ainda mais, e somente retornou aos patamares da primeira fase ascensional no mês de dezembro, após decisão do TCU. Os valores totais devidos pela União a bancos públicos federais e ao FGTS partem de um patamar estável em torno de R$ 1 bilhão verificado até 2007, seguindo a partir daí um crescimento vertiginoso até que os passivos acumulados, mais que duplicando, chegassem a R$ 52,2 bilhões ao final de 2014. Em 2015, prossegue-se no carregamento dessas dívidas, com um aumento superior a 10%, até novembro, seguido de abrupta queda com a quitação de mais de 80% do passivo em dezembro, imposta por determinação do TCU. As evidências apontam para decisões deliberadas de política econômica, da competência da Presidente da República;

31) A Presidente da República tinha a sua disposição várias alternativas para interromper o curso da expansão irresponsável e ilegal dos gastos públicos em 2015. O projeto de LOA de 2015, aprovado em abril de 2015 pelo Congresso Nacional, é ato de iniciativa da Presidente da República, e nele a Presidente decidiu alocar menos dotações que o necessário para quitar as "pedaladas fiscais". A defasagem total contida na proposta orçamentária era de R$ 5,7 bilhões, conforme laudo pericial. Novas "pedaladas" foram geradas em 2015 e não foram pagas logo após a apuração, mas tão somente

[54] Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/2015-01-28-pagamento-passivos-v_atualizada.pdf.

SF/16863.10785-97
Página: 231/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

ao final do ano. A Presidente também poderia ter anulado despesas, pois havia dotação primária discricionária não empenhada disponível e em valor suficiente para anulação. Em 2015, esse montante era da ordem de R$ 40 bilhões no final do exercício. Ou seja, poderia ter lançado mão de uma ação que não teria impacto negativo sobre o resultado primário. Além disso, as "pedaladas fiscais" deveriam ter constado do Anexo de Riscos Fiscais das LDOs de 2015 e 2016. Evidencia-se clara intenção em não se interromper o curso danoso da gestão fiscal;

32) A Presidente alegou necessidade de garantir a continuidade do serviço público e de não impor um prejuízo à sociedade, sob o argumento de "criminalização da política fiscal". Em vários eventos públicos a Presidente da República defendeu a gestão fiscal do governo em razão da necessidade de manter programas sociais. O administrador não é livre para ponderar ou decidir, de acordo com sua conveniência e oportunidade, o momento adequado para corrigir distorções frente a metas potencialmente não alcançadas do ponto de vista orçamentário e financeiro. Pode, no máximo, frente à necessidade de conter gastos, decidir quais despesas desprovidas de caráter obrigatório deverão ser contingenciadas. O contingenciamento é procedimento obrigatório a ser adotado no caso de constatação de risco de não cumprimento da meta. Ficou evidenciada uma estratégia política deliberada e consciente de não contingenciar. A LRF traz dispositivo específico sobre quadros econômicos recessivos, que não dispensa o cumprimento da meta (art. 66). O ex-Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, argumentou que a legislação não oferece mecanismos para o gestor público cumprir a meta fiscal em momentos críticos (entrevista veiculada em redes sociais após sua oitiva na Comissão – dia 17/06/16[55]). Em cenário de descumprimento de meta, o que se espera é que não se amplie as despesas orçamentárias. E como medida corretiva, devem ser contingenciadas despesas discricionárias enquanto se espera a mudança da meta. Apesar de isso poder se configurar aparentemente traumático para diversas áreas, pois importaria em interrupção de obras e ausência de manutenção, conservação e aquisição de materiais básicos etc., o contingenciamento foi adotado pelo governo no final de 2015, na última semana antes da aprovação da nova meta, medida que já deveria ter sido implementada ao menos ao final do primeiro semestre de 2015, evitando-se o agravamento do quadro;

[55] Disponível em: https://www.facebook.com/PTnoSenado/videos/1015916695153166/.

SF/16863.10785-97
Página: 232/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

33) Apesar de o Governo ter um controle mais forte sobre as despesas do que sobre as receitas, o governante não deixa de ter influência sobre as receitas. De 2004 a 2014, a renúncia de receitas subiu da casa dos R$ 60 bilhões para cerca de R$ 300 bilhões. Em 2015, atingiu valores recordes (R$ 379,8 bilhões). A partir da crise econômica de 2008, o Governo Federal tomou a decisão de tentar estimular o crescimento econômico por meio da desoneração tributária de alguns segmentos da economia, o que gerou forte perda de receita. Não tomou, contudo, providências efetivas para conter a expansão dos gastos públicos de modo a equilibrar receitas mais baixas com gastos menores. Ao contrário, ampliou despesas orçamentárias mediante decretos de suplementação. Do lado das receitas, parte do impacto de perdas de arrecadação decorre de escolhas políticas feitas, independentemente de seu mérito, o que se insere no âmbito da responsabilidade política do governante;

34) As operações fiscais ilegais e a busca em justificá-las jurídica e tecnicamente estimulam a geração de grave risco na Federação, na medida em que incentivam os gestores das três esferas de governo a descumprirem condicionantes e proibições de ordem fiscal fixadas pela LRF, notadamente no que tange aos dispositivos voltados para o controle do endividamento público. É gestão temerária flexibilizar as regras legais, utilizando-se de interpretações e procedimentos conforme a conveniência do momento, pois abre precedente para a aplicação desses entendimentos distorcidos também por parte dos estados e municípios. Isso torna-se especialmente grave considerando que o Governo Federal é o responsável, em última instância, por fazer cumprir as punições previstas na LRF e os contratos de refinanciamento de dívida aos estados e municípios que não atingem suas metas;

35) A Presidente da República tinha conhecimento e controle da condução da política fiscal e orçamentária. Existe um comitê chamado Junta Orçamentária do Governo Federal, composto pelo Ministro do Planejamento, pelo Ministro da Casa Civil e pelo Ministro da Fazenda, que, a cada dois meses, discute as projeções fiscais para a elaboração dos decretos de contingenciamento. Nesse momento são apresentadas à Presidente as projeções fiscais, as expectativas de receita e as alternativas de solução, informou o próprio ex-Ministro da Fazenda Nelson Barbosa. Além disso, todo Ministro escolhido pela Presidente reflete afinidade com o seu pensamento político-econômico (depoimento do ex-Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa – dia 17/06/16). Tal fato se harmoniza com a informação dada pelo ex-Ministro da Casa Civil, Jaques Wagner, em rede nacional, no dia 18/12/15, de que a Presidente da República comandava diretamente a política econômica.

SF/16863.10785-97

Página: 233/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Na ocasião, disse: "quem banca a política econômica não é o Ministro da Fazenda; quem banca a política econômica é a Presidenta da República";

36) As manobras fiscais que constituem o escopo fático deste processo são confessadas pela Presidente da República, que, inclusive, as tem defendido publicamente. Além dos discursos já citados, adicionamos outros: na cerimônia de abertura da X Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília/DF, no dia 07/12/2015, a Presidente da República assim discursou: "O que me acusam é de ter pago o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida. Uma parte do que me acusam é isso. Paguei sim"[56]; em cerimônia de entrega de unidades do Minha Casa, Minha Vida em Salvador/BA, no dia 26/04/2016, a Presidente da República disse: "Um governo deve ser julgado pelo que ele foi capaz, é capaz e será capaz de fazer pelo seu povo. O meu governo, ele teve de fato uma opção, a opção pelo Minha Casa, Minha Vida, por continuar pagando o bolsa família para quem precisa [...]. Uma parte do que eu estou sendo julgada é pelo fato de nós termos optado, optado por construir as condições de vida melhor para o nosso povo"[57]; no Encontro com a Frente Brasil de Juristas pela Democracia, em 05/07/2016, transmitida ao vivo via redes sociais, assim se pronunciou: "Tem um viés ultraliberal no próprio impeachment [...]. Eles querem que se cumpra a meta fiscal mês a mês e não no final do ano, isso é a primeira, claramente neoliberal absoluta. E a segunda é transformar atraso em operação de crédito [...] A visão é neoliberal de execução orçamentária"[58]. Fica clara a intenção não só em fazer, mas em justificar o que foi feito e em não interromper as irregularidades, assim como em defender uma visão política que não encontra guarida na LRF;

37) Na Nota nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF, de 30 de maio de 2016, a STN confessa que a prática das "pedaladas fiscais" visava fraudar o resultado fiscal, ao informar que optou por quitar de forma imediata os passivos ao invés de adotar o cronograma de pagamentos proposto pelo TCU, uma vez que, passando a integrar as estatísticas fiscais do BACEN, "o pagamento de todas as obrigações no exercício de 2015 era medida necessária para fins de cumprimento da meta de resultado fiscal";

38) As "pedaladas fiscais" constituíram manobras que permitiram que uma dívida da ordem de R$ 60 bilhões junto a bancos públicos federais pairasse oculta na atmosfera fiscal da União, endividamento utilizado

[56] Disponível em: https://youtu.be/jZGmLja5p3o?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[57] Disponível em: https://youtu.be/JH6sKSqhCL4?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[58] Disponível em: https://youtu.be/sKUBKLvWhAM.

SF/16863.10785-97
Página: 234/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias – como bolsa família, agricultura familiar e habitação popular –, que envolvem importantes setores sociais da base eleitoral da Presidente e cerimônias de lançamento no Palácio do Planalto;

39) A abertura de créditos adicionais sem observância da meta fiscal e as "pedaladas fiscais" objeto deste processo não foram operações isoladas, mas faziam parte de um conjunto de medidas que evidenciam uma estratégia política deliberada de ocultar ou inflar o resultado primário e, assim, expandir o gasto público. Além de outros decretos incompatíveis com a obtenção da meta fiscal editados em 2014 e 2015 e de outras "pedaladas" feitas com outros bancos públicos federais, carregadas em ritmo preocupante desde o início do primeiro mandato da Presidente da República, podem ser citados o aumento expressivo de concessões de crédito do Tesouro Nacional a bancos públicos por meio da emissão de títulos públicos e a criação sistemática e crescente de "restos a pagar" (criando-se uma bola de neve de despesas cada vez maiores que eram empurradas para o exercício seguinte). Medidas atípicas, com impactos primários significativos, que foram percebidas pelo mercado e reduziram a confiança dos agentes econômicos;

40) As repercussões sistêmicas dos artifícios fiscais do Governo Federal são claras: a credibilidade da economia foi minada; a queda vertiginosa dos investimentos fez cessar o crescimento do PIB; sem crescimento, o lucro das empresas, a massa salarial e o salário real entraram em espiral negativa; em consequência disso, o setor de serviços, o que mais emprega, começou a encolher depois de mais de uma década de expansão; a taxa de desemprego disparou; as receitas da União, dos estados e municípios passaram a cair em termos reais, ameaçando o funcionamento da máquina estatal e, portanto, o pagamento dos salários dos servidores e a manutenção de serviços essenciais, tais como educação e saúde; atoladas em dívidas, muitas empresas entraram em recuperação judicial e outras estão renegociando suas dívidas para não dar calote.

Todos esses elementos evidenciam e expõem às claras um governante que buscou deliberadamente executar o seu programa político a qualquer custo, guiado por uma "ética de fins últimos" (Weber), em que os fins justificam os meios, e que só foi parado graças à descoberta das manobras e artifícios pelo TCU e por segmentos da sociedade civil. Os danos para a economia e para a sociedade foram graves, são sentidos até hoje e ainda produzirão efeitos por vários anos.

SF/16863.10785-97

Página: 235/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Todos essas evidências revelam ainda a precariedade do argumento da defesa relativa à não responsabilização da Presidente em razão da existência de atos complexos e vasta cadeia de atores administrativos.

É preocupante para uma democracia o discurso do "eles" x "nós", impregnado, como visto, nos diversos pronunciamentos da Presidente da República citados neste tópico ao se referir aos fatos objetos deste processo de *impeachment*. Quem são "eles" nos discursos presidenciais? O "eles" que "acusam", o "eles" que "julgam" e o "eles" que "querem o pagamento aos bancos públicos"? São os órgãos de fiscalização do Estado que identificaram as irregularidades, rejeitaram as contas presidenciais e hoje responsabilizam os gestores públicos envolvidos: o Ministério Público de Contas, o TCU e o Congresso Nacional, que instaurou o devido processo de *impeachment* por crime de responsabilidade, conforme procedimentos previstos na Constituição Federal. A Chefe do Executivo critica publicamente as instituições do Estado e a própria LRF, instrumentos do Estado de Direito que buscam prevenir e reprimir os ilícitos e impedir o vale-tudo fiscal em nome de um programa político.

Trata-se do conhecido receio de Tocqueville ao se referir à "tirania da maioria" em *A democracia na América*. Uma das formas de se evitar a tirania numa democracia é justamente criar cláusulas constitucionais que restringem o poder do governante e impõem um sistema de separação dos poderes – limites esses que foram indevidamente extrapolados e desafiados pelo Chefe do Executivo no presente caso.

A defesa, em sua peça escrita inicial e novamente nas alegações finais, trouxe referência à Súmula Vinculante nº 46 (*a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União*) para defender a natureza também penal dos crimes de responsabilidade. A jurisprudência do STF, é importante ressaltar, é no sentido de que a expressão "crimes de responsabilidade" abrange tanto os ilícitos político-administrativos (*stricto sensu*) quanto os chamados crimes funcionais comuns (*lato sensu*), sendo da competência privativa da União a legislação sobre esses últimos, independentemente do ente federativo ao qual está vinculado o agente público.

No Parecer de Admissibilidade, tratamos da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, e esclarecemos que o posicionamento majoritário

SF/16863.10785-97
Página: 236/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

na doutrina é de que não se tratam de crimes propriamente ditos, mas de ilícitos político-administrativos.

Em atenção aos argumentos trazidos pela defesa, alguns esclarecimentos se mostram oportunos. Improbidade administrativa e crimes de responsabilidade são dois regimes de responsabilização político-administrativa com a mesma finalidade de punição, mas que se dirigem a agentes diferentes. O primeiro é o regime previsto no art. 37, § 4º da CF e regulado pela Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, que tutela, em linhas gerais, a **probidade administrativa**. O segundo é o regime fixado nos arts. 52, I e II, 85 e 102, I, *c* da CF e disciplinado pela Lei nº 1.079, de 1950 – Lei do Impeachment, que tutela a **probidade constitucional**.

Há decisão de turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de que as infrações de improbidade administrativa (que são ilícitos cíveis) demandam dolo para a sua caracterização, salvo se houver previsão expressa de modalidade culposa (RE 875163/RS, AgRg no EREsp 1260963/PR). Em razão disso a defesa alega – uma das testemunhas ouvidas, o Sr. Ivo da Motta Azevedo Correa, ex-Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, trouxe novamente o tema em seu depoimento (no dia 20/06/16) – que, na ausência de previsão expressa da modalidade culposa na Lei nº 1.079, de 1950, exige-se a caracterização do dolo.

Sobre o regime de responsabilização dos agentes políticos, Hely Lopes Meirelles traz contribuição relevante:

> Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. **São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração, na área de sua atuação, pois não são hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais da jurisdição**. **Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.** [...] Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí por que os agentes políticos precisam

SF/16863.10785-97

Página: 237/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e decisão ante o temor de responsabilização pelos **padrões comuns da culpa civil e do erro técnico** a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados (*Direito Administrativo Brasileiro*, 27ª ed., Malheiros, p. 76) [grifamos].

SF/16863.10785-97

Ou seja, tal responsabilização política estaria a meio caminho entre a administrativa e a penal. Para Hely Lopes Meirelles bastaria ao presente processo de *impeachment* demonstrar a culpa grosseira e grave. Contudo, os elementos constantes do presente processo nos permitem ir mais longe. Consideramos que **o dolo resta suficientemente caracterizado**.

Tanto a defesa quanto a acusação trouxeram ao debate o instituto do *garante* ao tratarem da suposta conduta omissiva da Presidente da República. A defesa abordou o tema em sua resposta à acusação, e esta desenvolveu o tema nas alegações finais. A defesa voltou ao tema no laudo dos assistentes técnicos e nas alegações finais. Nesta última peça, argumenta inexistir o "dever de garante" levantado pela acusação (DOC 171, p. 398)

Em termos gerais, garante é aquele que afiança ou se responsabiliza por algum ato. O instituto do garante não é apenas do direito penal, mas também de outros ramos do direito. Contudo, é na sua perspectiva penal que o instituto é explorado pelos denunciantes e pela denunciada. A acusação alega a ocorrência de "omissão imprópria" (ou "comissão por omissão") dolosa no caso das "pedaladas fiscais" e a defesa contra-argumenta defendendo que não há previsão de dever específico em lei e que não se aplica o instituto para a omissão administrativa. Além disso, em suas alegações finais, a denunciada rechaça a possibilidade de ser responsabilizada a título de ação e omissão, situação que o "direito penal material" não admitiria.

Ainda que lançando mão do modelo jurídico-penal – que, repita-se, não é obrigatório para a caracterização dos crimes de responsabilidade –, os fatos e o direito não favorecem a tese da defesa.

A omissão, no direito, não é necessariamente uma conduta negativa, inatividade, inércia ou um simples não fazer. Para o direito, importa

Página: 238/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

o não fazer alguma coisa que tenha sido ordenada. A omissão não é detectável no mundo da realidade física e material, ao contrário da ação, em regra. Daí ser a omissão um conceito *normativo*, e não naturalístico. Consiste, basicamente, na abstenção da atividade devida, na "não realização de conduta positiva que o agente tinha *o dever jurídico e a possibilidade de realizar*" (Heleno Fragoso, *Lições de Direito Penal*, Forense, 1987, p. 238).

A lei às vezes pune o não fazer expressamente. Por exemplo, na Lei nº 1.079, de 1950, no seu art. 10, item 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". Trata-se de uma omissão própria, que não oferece dificuldade de enquadramento para o aplicador do direito. Equivale à omissão de socorro no Código Penal (art. 135), por exemplo.

Dificuldade maior está na chamada omissão imprópria. Nesses casos, a lei não prevê referência expressa, na descrição típica, ao comportamento omissivo. Em alguns casos, portanto, o tipo vai descrever e vedar uma determinada conduta positiva, e o resultado proibido deverá também ser debitado ao omitente como se o tivesse produzido, através de um fazer. O legislador, nesses casos, *equipara a não evitação do resultado à causação*. Em outras palavras, tanto pode a mãe matar o filho de tenra idade por meio de um fazer positivo, ferindo-o com um objeto cortante, quanto por meio de uma omissão, negando-lhe alimento, por exemplo. Em ambos os casos, ela deve responder por homicídio, cujo tipo penal traz apenas o verbo "matar" (art. 121 do CP).

A omissão imprópria, nessa perspectiva, está prevista no art. 13, § 2º do Código Penal, dispositivo também citado pela defesa:

> **Art. 13**.....
> .....
> § 2º A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem:
> a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;
> b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado;
> c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado.

SF/16863.10785-97
Página: 239/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Na omissão imprópria – ou "comissão por omissão" –, deve ser verificada a "causalidade hipotética, isto é, a possibilidade fática que teve o agente de evitar o resultado" (Muñoz Conde apud Alberto Silva Franco, *Código Penal e interpretação jurisprudencial*, RT, 2001, p. 227). Assim, se se tem por certo, hipoteticamente, que, com a realização da conduta devida, o resultado danoso não se teria produzido, esse resultado deve ser debitado ao agente da omissão. Ou seja, a norma não trata de qualquer pessoa, mas daquela que tem um **especial dever de garantia com o bem jurídico protegido**. Daí se falar em **garante** ou **garantidor**.

As fontes geradoras do especial dever de garantir são aquelas enumeradas no CP: a lei, o contrato e a ingerência. No caso do presente processo, a lei exige da Presidente da República dever de cuidado, proteção e vigilância em relação à gestão do dinheiro público no âmbito da União. A denunciada argumenta que não poderia ser responsabilizada por omissão diante da falta de um dever específico atribuído por lei. Isso é falso. São inúmeros os dispositivos que lhe atribuem esse dever e citamos os que nos parecem ser os principais: arts. 84, XXIII, 85, VI e VII, 165, §§ 2º e 9º e 167, II e V da Constituição Federal; arts. 1º, §1º, 36 e 73 da LRF; arts. 10 e 11 da Lei nº 1.079, de 1950; art. 15 do Decreto-Lei nº 200, de 1967; e art. 40 da LOA de 2015. Tais dispositivos, repetimos, não podem ser lidos isoladamente. **A responsabilidade fiscal é um princípio implícito na Constituição e explícito na legislação infraconstitucional**.

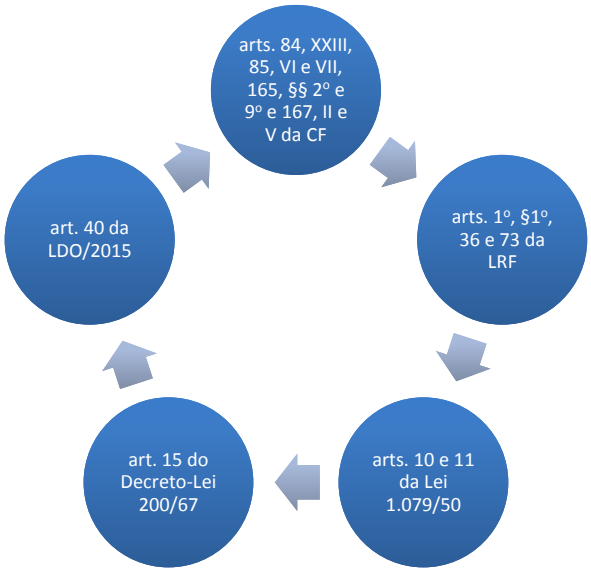
Este é o *sistema jurídico* que impõe ao Presidente da República o especial dever de garante em relação à gestão financeiro-orçamentária:

Página: 240/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



Vários dispositivos de nosso ordenamento jurídico exigem da Presidente da República o zelo e a vigilância na gestão do dinheiro público, no manejo e tutela dos bens jurídicos constitucionais objeto deste processo de *impeachment*. Vale explicitar do gráfico acima, além dos já referidos no decorrer deste Relatório (item 2.2.4), o art. 15 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal. Ao tratar do planejamento, do orçamento e da programação financeira, o referido dispositivo é claro: "**A ação administrativa do Poder Executivo** obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, **sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República**". No mesmo espírito vai o conhecido art. 84, II, da Constituição, que positivou que "Compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração federal". O art. 40 da LDO de 2015 é claro ao prescrever que as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA 2015 "**serão submetidas ao Presidente da República**". A essa autoridade cabe, portanto, a avaliação dos pressupostos de mérito e admissibilidade em última instância. Nessas disposições legais, é inconteste, repousa o dever de garante do Presidente da República em relação à gestão financeiro-orçamentária.

Portanto, é na combinação com os dispositivos acima mencionados – ou mesmo na combinação com o art. 13, § 2º, *a* do Código

SF/16863.10785-97
Página: 241/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Penal –, que o art. 10, item 6 e art. 11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, devem ser lidos: "ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal" e "contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal".

À Presidente da República foi dado o especial dever de garante por força dos vários dispositivos legais citados. Ela podia e devia, conforme demonstrado, ter evitado o resultado. Assim, responde como se o tivesse causado diretamente.

Há precedentes que reconhecem, em situações assemelhadas à presente, o dolo por violações à LRF. A maior corte eleitoral do País, o Tribunal Superior Eleitoral, considera ato doloso de improbidade administrativa situações que violem a LRF. No Recurso Ordinário nº 399.166, julgado em novembro de 2010, relatado pelo Ministro Hamilton Carvalhido, deu-se provimento com a decisão de que constituem **"irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis"**. No mesmo espírito, no Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 30.020, julgado em 2008, sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, registrou-se que o "descumprimento dos arts. 42 e 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que revela irresponsável execução orçamentária, má gestão do dinheiro público e ofensa ao princípio da economicidade por parte do gestor público, constitui irregularidade de natureza insanável".

Oportuno trazer conhecido julgado do STF: "**A causalidade, nos crimes comissivos por omissão, não é fática mas jurídica, consistente em não haver atuado o omitente, como devia e podia, para impedir o resultado**" (RHC 63428/SC, Rel. Carlos Madeira, DJ 14/11/1985).

No aspecto cognoscitivo, dentro da estrutura típica omissiva imprópria, o **dolo** requer o efetivo conhecimento da situação típica, a previsão da causalidade e que o sujeito conheça a qualidade ou condição que o coloca na posição de garantidor. Assim, o sujeito deve ter conhecimento de que lhe é possível impedir a produção do resultado, isto é, do "**poder de fato**" que tem para interromper a causalidade que desembocará no resultado (Eugenio Zaffaroni; José Henrique Pierangeli, *Manual de direito penal brasileiro – parte geral*, RT, 2002, p. 543-544). Esses elementos estão todos claramente presentes, como visto, em relação às chamadas "pedaladas fiscais".

SF/16863.10785-97

Página: 242/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Em relação ao dolo, Zaffaroni é preciso: "Da nossa parte, cremos que se pode falar de uma verdadeira finalidade nos tipos omissivos e que, portanto, a situação não muda substancialmente com respeito aos tipos dolosos ativos, pelo menos não a ponto de se pretender que não haja dolo nessa forma de tipicidade" (idem, p. 544).

Oportuno ressaltar que admite-se aqui também o chamado **dolo eventual**, quando o agente, ainda que não quisesse diretamente o resultado, **assumiu o risco** de produzi-lo. A listagem dos elementos de convicção feita no item anterior aponta, *no mínimo*, para dolo eventual.

No laudo apresentado pelos assistentes técnicos da defesa, foi argumentado que não se aplica o instituto da omissão imprópria à "omissão administrativa". Argumenta-se que o instituto só é aplicável quando se tratar de "atentados a bens pessoais, como a vida, a integridade física ou a liberdade, nos quais a falta de ação acarreta, desde logo, o desencadear da causalidade, apta a produzir o resultado" (DOC 164, p. 51-52). Contudo, o mesmo raciocínio se aplica perfeitamente aos crimes de responsabilidade objeto deste processo. Não existe qualquer impedimento da legislação penal à aplicação do instituto além do que estritamente previsto no art. 13 do CP. Não há delimitação de bens jurídicos no dispositivo. Além disso, a rigor, nem sequer seria necessária a menção ao referido art. 13, dado que o *sistema jurídico* de tutela mencionado anteriormente já exige o especial dever de garantia da autoridade máxima do País.

Página: 243/441 02/08/2016 11:57:47

Outra ressalva importante ao laudo técnico é que não se trata de simples "omissão administrativa", mas "**político-administrativa**". O Presidente da República tem liberdade de atuação funcional equivalente à dos juízes, já lembrou Hely Lopes Meirelles (em *Direito Administrativo Brasileiro*), não se submetendo às amarras da hierarquia administrativa. Seus limites são constitucionais. Os que participam da cadeia administrativa não têm esse **dever político**.

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

Há, portanto, uma ligação direta entre o art. 13, § 2º, *a* do Código Penal com os arts. 85, VI e VII, 165, §§ 2º, 8º e 9º e 167, V da Constituição Federal, e destes com o arts. 1º, §1º e 36 da LRF. O Presidente da República detém a assessoria qualificada, que pessoalmente escolhe, e a informação estratégica. A falta de ação acarreta o desencadear da causalidade apta a produzir o resultado danoso – resultado este, importante frisar, de **afronta**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

direta às cautelas e limites impostos pelo texto constitucional. As evidências, conforme visto, são várias.

Por oportuno, não se pode arguir, como fez o assistente técnico da defesa, Ricardo Lodi Ribeiro, em seus esclarecimentos em 05/07/16, que dispositivos legais como os referidos art. 84, II da CF e o art. 15 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, lidos com rigor e literalidade, implicariam que o Presidente seria responsabilizado até mesmo por pequenos furtos em uma repartição pública federal, como o de "grampeador". Nada mais destoante do espírito da lei. A situação do governante é bem diversa daqueles que simplesmente administram, assessoram e executam encargos burocráticos e profissionais, sem responsabilidade de **decisão política**. O Presidente da República maneja e define, privativamente, as opções políticas de um governo. Ele pode e deve ser responsabilizado por suas decisões conforme o regime jurídico dos crimes de responsabilidade – que incluem não apenas o fazer, mas também o deixar ou permitir fazer –, especificamente quando ofendem concretamente bens jurídicos que a Constituição expressamente quis proteger – entre eles o orçamento e as finanças públicas.

A Presidente da República, em seu depoimento lido por seu advogado perante esta Comissão, no dia 6 de julho, assim escreveu (DOC 167, p. 23):

> Se a gestão do Plano Safra não era feita pela Presidência da República, como se pode imaginar que tivesse eu algum dever específico a ser cumprido em relação à determinação destes repasses? Como pode ter se omitido aquele que não tinha o dever de fazer, e nem dispunha das informações gerenciais cotidianas que pudessem implicar uma eventual tomada de posição? Imaginar-se, em sã consciência, que um Presidente da República, comandando política e administrativamente o Poder Executivo, ou seja, dirigindo uma gigantesca máquina administrativa constituída de centenas de milhares de servidores, deva possuir um dever gerencial específico sobre o momento em que devem ser pagos os montantes de um determinado programa é um rematado absurdo.

As questões de que trata este processo não são *gerenciais* ou meramente *administrativas*. Não se exige, portanto, que a Presidente estivesse presente nas opções gerenciais e técnico-operacionais dos programas. A responsabilização é exigida quando a cadeia administrativa de ações se

SF/16863.10785-97
Página: 244/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

transforma, na última ponta, por opção política, em desgoverno fiscal, **conforme fartamente visto nos elementos elencados neste tópico.**

Por outro lado, não trata de responsabilização por meras decisões políticas, mas, sim, por decisões que violaram o delimitado regime jurídico dos crimes de responsabilidade, num contexto que, inequivocamente, demonstram a participação, por ação ou omissão, da dirigente máxima do governo federal.

2.2.6. Hipóteses de absolvição sumária

Esta Comissão analisou as hipóteses de absolvição sumária previstas no art. 397 do CPP no Parecer pela admissibilidade da denúncia, por medida de justiça e em tributo ao devido processo legal, uma vez que já havia defesa prévia nos autos. No presente momento, a lei exige nova análise de absolvição sumária, com novas hipóteses, em razão do que dispõe o art. 415 do CPP.

Esta Comissão deverá, fundamentadamente, absolver desde logo a acusada, quando:

I – provada a inexistência do fato;

II – provado não ser a acusada autora ou partícipe do fato;

III – o fato não constituir infração penal;

IV – demonstrada causa de isenção de pena ou de exclusão do crime.

Trata-se de uma cautela prevista no CPP, que reserva ao julgador a apreciação de algumas questões relacionadas à real existência do crime a ser submetido aos jurados – no caso, aos Senadores.

Os itens I e II tratam de questões de fato, e os incisos III e IV de questões de direito.

SF/16863.10785-97
Página: 245/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Em relação ao inciso I, os fatos estão provados e a defesa não os negou. A questão central trata da interpretação jurídica dada aos fatos – ou seja, questões de direito.

Em relação ao item II, a instrução não provou a não-autoria ou não-participação da acusada. Em relação aos decretos de abertura de créditos suplementares, os atos estão assinados e se encontram na órbita de competência funcional da acusada. Em relação às "pedaladas fiscais", a autoria da acusada se dá pela relevância da omissão, competência funcional e manifesta ação coordenada de órgãos e entidades de cúpula da Administração Pública.

Os incisos III e IV tratam das excludentes de ilicitude e de culpabilidade que excluem o crime e a respectiva punibilidade, por força dos seguintes artigos do CP: art. 20 (erro sobre elemento do tipo); art. 21 (erro sobre a ilicitude do fato); art. 22 (coação irresistível e obediência hierárquica), art. 23 (exclusão de ilicitude por estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito), art. 26 (inimputabilidade) e 28, § 1º (embriaguez completa decorrente de caso fortuito ou força maior).

Não identificamos a ocorrência de qualquer delas. A defesa levantou argumentos que apontam para erro de tipo (o elemento "operação de crédito", constitutivo de um dos tipos penais propostos na denúncia, não quis ser realizado pela denunciada) e para erro de proibição (todas as ações realizadas foram consideradas lícitas pela denunciada). A denunciada também levantou argumento de ausência de culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa e exclusão de ilicitude por estrito cumprimento do dever legal para a abertura de créditos suplementares para despesas obrigatórias e exclusão de ilicitude por exercício regular de direito para a edição de decretos suplementares de despesas discricionárias.

Todos esses argumentos, como visto, foram afastados no decorrer deste Relatório.

Por fim, nas alegações finais, a denunciada requereu expressamente sua absolvição sumária em relação ao Decreto de código 14252, de R$ 55,2 bilhões, e a sua exclusão do escopo fático deste processo.

SF/16863.10785-97
Página: 246/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Pelas razões já expostas no item 2.2.2.2.5, letra *o*, propomos a rejeição do requerimento.

2.2.7. Classificação jurídica dos fatos

Em relação aos fatos, o Senado Federal se ateve, durante esta instrução preliminar, ao que foi autorizado pela Câmara dos Deputados. O Ofício nº 526/2016/SGM-P, de 18 de maio de 2016, encaminhado pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao Presidente do Senado Federal, estabeleceu o seguinte:

> Comunico a Vossa Excelência que a Câmara dos Deputados AUTORIZOU a instauração de processo, por crime de responsabilidade, em virtude da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item II); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3), após apreciar o parecer oferecido pela Comissão Especial, constituída nos termos do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950 e art. 218, § 2º do Regimento Interno, para proferir parecer à Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015, apresentada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, mediante voto favorável de 367 (trezentos e sessenta e sete) de seus membros, registrando-se, ainda, 137 (cento e trinta e sete) votos contrários, 7 (sete) abstenções e 2 (duas) ausências.

Feita a instrução preliminar, averiguamos que a classificação jurídica proposta pela Câmara dos Deputados se mostra incompleta. Os fatos também são enquadráveis em outros dois dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950: **itens 6 e 7 do art. 10**. Ambos estão diretamente relacionados aos arts. 33 e 36 da LRF. Tais dispositivos constam da DEN nº 1, de 2016, mas não foram incluídos no voto do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. As alegações finais da acusação trouxeram nova proposta de classificação típica que também merece reparos (DOC 169).

Propomos, portanto, uma *emendatio libelli*, procedimento previsto nos arts. 383 e 418 do CPP, quando o juiz, sem modificar a exposição do fato contida na denúncia e, no presente caso, no parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, lhe atribui definição jurídica diversa. Não há, contudo, efeitos na sanção, uma vez que esta é única, independentemente da

SF/16863.10785-97
Página: 247/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

quantidade de dispositivos em que as condutas são enquadráveis. Ao *impeachment*, por ser uma instituição de direito constitucional, é inaplicável o princípio do direito penal comum de graduação da pena pela gravidade do delito.

Portanto, são estas as condutas típicas, previstas como crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079, de 1950, pelas quais a Presidente da República deve ser julgada pelo Plenário do Senado Federal:

a) Pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional:

Art. 10, item 4: infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária (ação dolosa);

Art. 11, item 2: abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais (ação dolosa).

b) Pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União ("pedaladas fiscais"):

Art. 10, item 6: ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal (omissão imprópria dolosa);

Art. 10, item 7: deixar de promover ou de ordenar na forma da lei a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei (omissão dolosa);

Art. 11, item 3: contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal (omissão imprópria dolosa).

No caso das "pedaladas fiscais", importante notar, a ilicitude revela-se gravosa em razão de sua consumação protraída no tempo. A cada dia em que se deixou de quitá-las, o crime de responsabilidade se consumou – por força do que positiva o art. 10, item 7 da Lei nº 1.079, de 1950.

SF/16863.10785-97

Página: 248/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2.2.8. Conclusão

A expansão insustentável do gasto público está associada à profunda crise econômica que o Brasil vive hoje. Os artifícios e manobras fiscais utilizados para a expansão do gasto implicaram perda de confiança dos agentes econômicos, dos investidores, das pessoas físicas, nos números da economia e no futuro da economia, e, hoje, perda do grau de investimento do Brasil pelas principais agências de classificação de risco. Com tudo isso vem a percepção, para a comunidade internacional, de que o Brasil não é um país comprometido com metas fixadas em lei, e que os compromissos de ordem financeira não são levados a sério no País.

Trata-se de conduta grave que atenta não apenas contra a responsabilidade fiscal, mas principalmente contra as prerrogativas do Congresso Nacional. Embora a política fiscal seja executada pelo Poder Executivo, ela somente se legitima pela aprovação do Poder Legislativo, que é o representante maior da sociedade brasileira. O controle da tributação e do gasto público é uma das funções essenciais do Parlamento, que antecede historicamente, inclusive, a função legislativa propriamente dita, e que se encontra no âmago da própria concepção do Estado de Direito.

A instrução preliminar nesta Comissão Especial evidenciou que o que se observou nos últimos anos foi um sistemático e abrangente descumprimento de princípios fundamentais e basilares que regem não apenas a Administração Pública, mas o Estado de Direito:

- **princípio do planejamento**: projeções de receitas superestimadas e despesas subestimadas, omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira e operações atípicas para possibilitar capacidade financeira para execução de despesas;

- **princípio da transparência**: transações omitidas nas estatísticas fiscais e projeções de despesas obrigatórias deliberadamente desconsideradas na programação orçamentária e financeira;

- **princípio da prudência**: diante do desequilíbrio entre receitas e despesas, necessidade de contingenciamento ignorada reiteradamente ao longo do ano e abertura de créditos

SF/16863.10785-97
Página: 249/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

suplementares quando a meta fiscal em vigor estava comprometida;

- **princípio do equilíbrio das contas públicas**: ao final do exercício, em consequência de todos os procedimentos irregulares, o desarranjo das contas públicas, em ambiente econômico em que se observava a elevação das taxas de juros que incidem sobre a dívida pública e dos índices inflacionários;

- **princípio da legalidade**: descumprimento de normas legais em vários procedimentos de gestão orçamentária e financeira;

- **princípio da separação dos poderes**: execução de política expansiva do gasto público sem sustentabilidade fiscal à revelia do Congresso Nacional, sem a devida autorização política e controle da sociedade;

- **princípio da moralidade administrativa**: não correção de rumos após os sinais de alerta dados pelo TCU e pela sociedade civil e defesa pública das manobras fiscais ilegais a pretexto de garantir as destinações sociais das políticas públicas envolvidas, em negligência ao equilíbrio das contas públicas e à saúde fiscal do Estado;

- **princípio democrático**: com o não registro nas estatísticas fiscais de dívidas contraídas e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal, criação de condição irreal de que havia riqueza disponível e expectativa para a sociedade de continuidade ou expansão dos programas sociais em curso.

Instaurou-se um *vale-tudo orçamentário e fiscal* que trouxe sérias consequências negativas para o País. No âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, para não comprometer a credibilidade do governo, para não termos desequilíbrio fiscal acompanhado do aumento do desemprego, da inflação, do endividamento, e da queda de confiança dos agentes econômicos.

SF/16863.10785-97
Página: 250/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

O que se observou foi uma política expansiva de gasto sem sustentabilidade fiscal e sem a devida transparência, com o uso de operações que passaram ao largo da legislação e das boas práticas de gestão fiscal e orçamentária, assim como a recusa em se interromper o curso danoso dos eventos pela autoridade máxima do País, que detinha o poder e as informações necessárias, em última instância, para ordenar e fazer cessar as irregularidades. Ao contrário, a Presidente as defendeu publicamente. Se não fosse a atuação do TCU, os montantes ocultos poderiam ter passado dos R$ 60 bilhões quitados ao final de 2015 e chegado a valores muito mais altos, a ponto de jogar o País em uma crise financeira de proporções inimagináveis.

Importante frisar que este processo não trata de manobras fiscais que teriam sido igualmente executadas em governos anteriores. A partir de 2014, pela primeira vez, desde a edição da LRF, decretos de suplementação de créditos foram editados sem compatibilidade com a meta fiscal. Pela primeira vez, em situação iniciada a partir de 2009, operações de crédito ilegais com instituições financeiras controladas saíram da situação de atrasos operacionais aceitáveis e curtos para a situação de atrasos sistemáticos e longos, a ponto de envolverem cifras bilionárias em progressão significativa, expondo a saúde fiscal do Estado a risco concreto. E, como decorrência, pela primeira vez, sob a Constituição em vigor, o Presidente da República teve a recomendação de rejeição de suas contas pelo TCU, e em decisão unânime de seus ministros. São essas as razões pelas quais a atual Presidente da República, e não os governantes anteriores, está sendo responsabilizada perante o Congresso Nacional.

Três são as lições fundamentais que devem ser consideradas pela sociedade brasileira ao acompanhar este processo de *impeachment*. Em primeiro lugar, o descontrole fiscal compromete a sustentabilidade das políticas públicas de serviços fundamentais para a sociedade, que nada mais são do que a justa contraprestação do governo aos tributos pagos pelos cidadãos. Em segundo lugar, o desequilíbrio das contas públicas amplia o endividamento público e impacta vários indicadores econômicos (como inflação, PIB, desemprego e taxa de juros), que, por sua vez, representarão prejuízos à qualidade de vida da população. Por fim, o Poder Legislativo, que é a caixa de ressonância da sociedade, não pode ter suas funções constitucionais de fiscalização e controle do orçamento usurpadas pelo Poder Executivo. A democracia também exige o controle da sociedade sobre a gestão do dinheiro público.

SF/16863.10785-97

Página: 251/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Cabe, por fim, reiterar o que já dissemos no Parecer de Admissibilidade.

Não se trata, aqui, de contrastar o mandato da Senhora Presidente da República com índices críticos de impopularidade; com o sentimento de rejeição, latente ou explícito, que se alastra em redes sociais irosas ou moderadas; com eventuais condutas veiculadas em áudios e delações; nem com quaisquer persecuções por condutas que não se relacionem ao exercício do seu *munus* presidencial.

Igualmente, não se cuida de uma revisão da biografia da mandatária da Nação, que a história de cada qual se escreve com a pena da verdade da própria consciência, que o discurso não (des)constrói, que a mídia não pode apropriar por inteiro, que a dimensão coletiva não é capaz de testemunhar.

3. VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **procedência da acusação** e **prosseguimento do processo**, e, com fundamento nos arts. 51 e 53 da Lei nº 1.079, de 1950, e no art. 413 do CPP, pela **pronúncia da denunciada**, Dilma Vana Rousseff, como incursa, pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI da Constituição Federal e no art. 10, item 4 e art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950, e pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, no art. 85, incisos VI e VII da Constituição Federal, no art. 10, itens 6 e 7 e no art.11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, a fim de que seja julgada pelo Senado Federal, como determina o art. 86 da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/16863.10785-97

Página: 252/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ANEXO 1 - RESUMO DO RELATÓRIO

SF/16863.10785-97

RESUMO DO RELATÓRIO DE PRONÚNCIA APRESENTADO PELO SENADOR ANTONIO ANASTASIA PERANTE A COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT DO SENADO FEDERAL EM 2 DE AGOSTO DE 2016

1. Objeto do processo

A COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT foi constituída para análise de procedência ou improcedência da DEN nº 1, de 2016, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, pela abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item 2); e pela contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

Nos termos do Parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, os atos supostamente cometidos pela Presidente da República que levariam ao enquadramento legal supracitado são os seguintes:

- Decretos não numerados assinados pela Presidente da República e datados de 27 de julho e 20 de agosto de 2015;

- Repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos à equalização de taxas de juros referentes ao Plano Safra, no exercício de 2015.

2. Instrução

Para instruir o processo, esta Comissão procedeu à oitiva de 44 depoentes, assim distribuídos: 2 testemunhas indicadas pela acusação; 36 testemunhas e 2 informantes indicados pela defesa; e 4 testemunhas do juízo.

Página: 253/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Foram recebidos 171 documentos, que abrangem: informações prestadas por órgãos públicos em resposta a requerimentos da Comissão; laudo técnico elaborado pela Junta Pericial designada pela Comissão; esclarecimentos da mesma junta sobre o laudo; laudo dos assistentes periciais da defesa e da acusação; petições das partes e requerimentos de senadores.

3. Preliminares

A defesa apresentou as preliminares que passamos a expor:

- Desvio de Poder: a condução do processo de impeachment teria tido o objetivo escuso de afastar a Presidente da República para obstaculizar a continuidade de investigações da Polícia Federal;
- Ampliação do objeto do processo: o parecer de admissibilidade aprovado pelo Senado teria adicionado um decreto aos que teriam sido admitidos pela Câmara dos Deputados;
- Não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950: o citado dispositivo legal não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988, em razão de se referir a hipótese de crime de responsabilidade prevista na Constituição de 1946, mas ausente das Constituições posteriores;
- Pendência do julgamento das contas presidenciais de 2015: por tratar a presente Denúncia de temas orçamentários e financeiros, far-se-ia necessário aguardar o julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional, após parecer prévio do TCU, para só então apreciar a existência ou não de crime de responsabilidade;
- Suspeição do Relator: por ser um parlamentar filiado a partido que apoia o processo de impeachment, o relator não teria isenção para atuar no caso.

A preliminar de **desvio de poder**, que já fora apresentada na etapa anterior do processo, foi rejeitada pela Comissão no dia 20 de junho e o recurso contra essa decisão foi indeferido pelo Presidente do STF no dia 4 de julho. Segundo Sua Excelência, a invocação do desvio de poder reclama imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, "atividade que é praticamente – senão de todo – inviável quando o ato sob contestação representa a vontade conjugada de quase 370 parlamentares, que aprovaram

SF/16863.10785-97
Página: 254/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

um relatório circunstanciado produzido por Comissão Especial, com fundamentação autônoma em relação ao ato presidencial que admitiu originalmente a representação."

Com relação ao **objeto do processo**, verificamos que o Parecer da Câmara dos Deputados não restringiu o objeto da autorização para processamento da denúncia a quatro decretos; apenas considerou, em análise preliminar da matéria, que, a depender da abordagem adotada para análise do caso, poder-se-ia considerar irregulares apenas quatro ou todos os seis decretos objeto da denúncia original. Apesar disso, a pedido da defesa e com parecer favorável deste relator, a Comissão decidiu restringir o universo de decretos a serem analisados apenas aos quatro correspondentes à interpretação menos restritiva apresentada no Parecer da Câmara dos Deputados.

A preliminar de **não recepção do art. 11** da Lei nº 1.079, de 1950, já fora apresentada e rejeitada na etapa de admissibilidade da denúncia. Consideramo-la improcedente porque entendemos ter sido esse dispositivo legal, que trata dos "crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos", recepcionado pelos incisos VI e VII do art. 85 da Constituição de 1988, que dizem respeito à "lei orçamentária" e ao "cumprimento das leis e das decisões judiciais", uma vez que as condutas tipificadas no art. 11 atingem valores abrigados nesses dispositivos constitucionais.

A preliminar de **pendência do julgamento das contas presidenciais** de 2015 foi rejeitada pela Comissão no dia 8 de junho. Há amplo consenso doutrinário e jurisprudencial quanto à independência das instâncias de responsabilização administrativa, cível e penal. Nada impede, portanto, que os mesmos fatos sejam analisados por diferentes órgãos do Estado, à luz de normas e princípios próprios a cada ramo do Direito.

A exceção de **suspeição do relator** foi indeferida pelo Presidente e confirmada pelo Plenário da Comissão, após recurso da defesa, no dia 2 de junho. Atuando como instância recursal, o Presidente do STF rejeitou novo recurso da defesa.

4. Primeira imputação: abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional

A denúncia aponta como ilegal a edição de seis decretos de suplementação orçamentária, por violação de condição constante da Lei

SF/16863.10785-97

Página: 255/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Orçamentária de 2015, relativa à sua compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário vigente. Como exposto, esta Comissão limitou os decretos objeto de análise àqueles apontados como irregulares pela interpretação menos restritiva da Câmara dos Deputados.

O artigo apontado como violado pela edição dos decretos tem a seguinte redação:

> 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 (...).

A incompatibilidade com a obtenção da meta decorreria do fato de que o governo já teria abandonado a meta de resultado vigente antes da edição dos decretos, tendo adotado, em seu lugar, meta inferior, submetida ao Congresso Nacional e ainda pendente de aprovação.

Em contraposição, a defesa argumenta que:

- Os créditos orçamentários seriam meras autorizações de gasto e não têm, portanto, qualquer impacto no resultado primário, pois este depende da efetiva realização da despesa. Esta, por sua vez, seria controlada pelos decretos de contingenciamento. Quanto a esse aspecto, no ano de 2015, o governo teria promovido o maior contingenciamento da história e cumprido a meta vigente ao final do exercício;
- No que diz respeito às despesas obrigatórias, a abertura de crédito suplementar por decreto seria caracterizada como estrito cumprimento do dever legal da Presidente, tendo em vista que a existência de crédito orçamentário é condição para a sua execução;
- O excesso de arrecadação deve ser verificado por órgão e não para a União como um todo;
- O TCU considerava legítima a adoção pelo Executivo de meta de resultado primário proposta ao Congresso Nacional e ainda pendente de sua aprovação, tendo

SF/16863.10785-97

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788 Página: 256/441 02/08/2016 11:57:47

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

mudado de orientação em data posterior à edição dos decretos questionados;

- 70% dos créditos orçamentários suplementados, relativos ao Ministério da Educação, teriam sido abertos em obediência a determinação do TCU;
- Não teria havido lesão ao bem jurídico tutelado, uma vez que a execução das ações suplementadas foi inferior às dotações originais da Lei Orçamentária de 2015;
- Não teria havido dolo da Presidente, uma vez que a edição dos decretos foi precedida de pareceres técnicos e jurídicos que indicavam sua regularidade;
- A aprovação pelo Congresso da meta proposta pelo Executivo afastaria a tipicidade da conduta.

Consideramos insustentável o argumento da defesa no sentido de que **apenas a execução estaria sujeita à exigência de compatibilidade com a meta** de resultado primário. A LRF exige, inclusive, que o projeto de Lei Orçamentária seja acompanhado de demonstrativo de compatibilidade da programação orçamentária com as metas fiscais fixadas pela LDO:

> Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
>
> I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º (Anexo de Metas Fiscais da LDO); (...).

Na ausência de uma vinculação à meta, o orçamento se tornaria uma autêntica peça de ficção, que autorizaria despesas à revelia da efetiva disponibilidade de recursos. O orçamento não é uma lista de projetos colocados à disposição do Poder Executivo. Suas programações correspondem a alocações de recursos escassos, decididas democraticamente pelo Legislativo.

A interpretação proposta pela defesa tornaria inócua, ademais, a exigência de compatibilidade dos créditos suplementares com a obtenção a meta de resultado primário constante do art. 4º da LOA 2015. Que papel cumpriria esse dispositivo, tendo em vista que a LRF já exige que todo crédito

Página: 257/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

orçamentário, quer oriundo da LOA, quer de créditos adicionais, se sujeite a eventual contingenciamento sempre que se verificar que "a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado" (art. 9º)?

Esclarecido esse ponto, passemos à análise do impacto dos decretos em questão sobre a obtenção da meta de resultado primário. Tendo em vista que o resultado é obtido pela subtração de receitas e despesas primárias, a meta será afetada sempre que se promover aumento das despesas primárias sem acréscimo de receitas primárias ou redução de outras despesas primárias.

Tendo em vista que a meta fiscal abrange a União como um todo, deve-se considerar, ainda, que o excesso de arrecadação, como fonte de receita primária, somente pode existir em um contexto de expectativa de cumprimento da meta de resultado. Não pode haver excesso de arrecadação de um órgão ou Poder específico quando a receita global da União se mostra insuficiente para a obtenção da meta.

Este era, precisamente, o quadro das finanças públicas no momento em que os decretos foram editados, razão pela qual essa fonte não pode ser admitida. No encerramento do primeiro semestre de 2015, o resultado primário era deficitário em R$ 2,8 bilhões, enquanto a meta vigente era de R$ 55,3 bilhões de superávit.

À luz desse entendimento, concluímos, com respaldo no laudo da Junta Pericial, que três dos quatro decretos promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época de sua edição, com impacto negativo sobre o resultado primário esperado de R$ 1,75 bilhão.

Observe-se que, ainda que se admitisse como legítimo o excesso de arrecadação de receita específica em um quadro de descumprimento global da meta de resultado, esta restaria negativamente impactada pelos decretos em R$ 921,3 milhões. Da mesma forma, mesmo que se considerasse legítimo como receita primária o excesso de arrecadação proveniente de convênios e doações, o impacto negativo seria de R$ 1,0 bilhão.

Os créditos suplementares em questão poderiam ter sido financiados mediante o cancelamento de outras dotações orçamentárias, o que

SF/16863.10785-97

Página: 258/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

preservaria sua compatibilidade com a obtenção da meta fiscal e prestigiaria o Orçamento enquanto instrumento precípuo de alocação de recursos escassos. Não há que se falar, portanto, em inexigibilidade de conduta diversa ou estrito cumprimento do dever legal. Registre-se, ainda, que nenhuma das dotações suplementadas teve por objeto despesas obrigatórias.

A instrução revelou que a Secretaria do Orçamento Federal (SOF), incumbida de analisar os pedidos de suplementação orçamentária encaminhados pelos órgãos setoriais, não fazia qualquer análise de compatibilidade desses pleitos com a meta de resultado primário. O sistema de informática empregado para essa finalidade fora parametrizado sem qualquer atenção a essa exigência legal. Considerava-se atendido o comando legal pela simples inserção de um parágrafo na exposição de motivos de cada decreto informando que sua execução sujeitar-se-ia à programação financeira.

A despeito de ser a execução financeira irrelevante para a caracterização do ilícito em questão, esta Comissão produziu provas a respeito.

Revelou-se que a execução orçamentária e financeira, limitada pelos chamados "decretos de contingenciamento", adotara a **meta proposta ao Congresso Nacional e pendente de sua aprovação**, em lugar da meta vigente. Com base nesse critério, explicitamente reconhecido pelos documentos oficiais do Poder Executivo e das autoridades que compareceram a esta Comissão, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, redefiniu a programação orçamentária e financeira, visando a alcançar não mais a meta de R$ 55,3 bilhões fixada na LDO, mas a meta de R$ 5,8 bilhões, constante de projeto de lei. Consequentemente, contingenciou-se R$ 8,6 bilhões, em contraposição aos R$ 58 bilhões que seriam exigidos para o cumprimento da LRF. Além disso, redefiniu a meta originalmente fixada para o 2º Quadrimestre, que era de R$ 21,2 bilhões de superávit, para R$ 17 bilhões de déficit. Com base nesse novo valor, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015 considerou atendida a meta quadrimestral fixada para agosto, apesar de o resultado apurado ter sido de R$ 15,2 bilhões de déficit.

Constatou-se, ainda, que as programações que se beneficiaram de suplementações aportadas por três dos decretos em exame tiveram **valores de empenho superiores aos das dotações iniciais** constantes da LOA e que em dois casos também o pagamento foi superior às dotações iniciais.

SF/16863.10785-97
Página: 259/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A análise da execução orçamentária e financeira realizada ao longo de 2015 demonstra, portanto, que também nesse plano os decretos de suplementação orçamentária violaram a meta de resultado primário vigente no momento em que foram editados e que os decretos de contingenciamento não evitaram que a despesa neles prevista fosse realizada.

O **contingenciamento realizado ao longo de 2015**, de aproximadamente R$ 79,5 bilhões, não é um indicador de responsabilidade fiscal, mas de irrealismo dos parâmetros com base nos quais foi elaborado o projeto da LOA 2015. Em agosto de 2014, momento em que este foi encaminhado ao Congresso Nacional, a expectativa do mercado era de crescimento do PIB em 1,1%, mas o parâmetro adotado pelo Executivo foi de 3%.

O esforço fiscal efetivo não se mede em função da correção de estimativas de receita ou despesa, mas dos resultados efetivamente alcançados. Sob esse ângulo, verifica-se que a despesa primária da União apresentou crescimento real de 2,1% em 2015, tendo passado de 18,3% para 19,5% do PIB. A receita primária, por sua vez, teve queda real de 6,3% e passou de 18,0% para 17,6% do PIB. Os resultados primário e nominal de 2015, por sua vez, foram negativos em 1,9% e 10,4% do PIB, respectivamente, em comparação com os déficits de 0,6% e 6,0% do PIB verificados em 2014.

No que diz respeito à suposta **mudança de entendimento do TCU** a respeito da matéria, constatou-se que o Acórdão nº 2.461/2015-Plenário, que recomendou a rejeição das contas presidenciais de 2014, foi o primeiro a tratar do assunto. Ao contrário do que afirma a defesa, no ano de 2009, o TCU em nenhum momento tratou da abertura de créditos suplementares por decreto. Tampouco considerou legítima a adoção pelo Executivo de meta fiscal constante de projeto de lei como critério de contingenciamento.

Registre-se, quanto a esse aspecto, a diligência da Corte de Contas, tendo em vista que os anos de 2014 e 2015 foram os primeiros em que se verificou, ao longo do ano, o descumprimento das metas quadrimestrais de resultado primário.

SF/16863.10785-97

Página: 260/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A alteração da meta fiscal no ano de 2001, também apontada como precedente pela defesa, não pode servir de parâmetro para 2015, pois naquela oportunidade a meta fiscal foi alterada por medida provisória e não por projeto de lei. Ademais, tal conduta passou a ser vedada nos anos seguintes pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que proibiu a edição de medida provisória sobre matéria orçamentária.

Com relação aos **recursos destinados ao Ministério da Educação**, verifica-se que o Acórdão nº 2.731/2008 do TCU limitou-se a determinar ao Poder Executivo que definisse rotinas e sistemáticas que possibilitassem maior agilidade na edição de decretos de suplementação orçamentária relativos às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Em nenhum momento tratou o Acórdão da compatibilidade desses decretos com a meta de resultado fiscal.

A aprovação da meta proposta, que se deu pela edição da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, **não teve o condão de convalidar** os decretos anteriormente editados em violação da meta vigente. Não há qualquer dispositivo nessa lei que disponha nesse sentido. As metas fiscais existem para orientar a gestão orçamentária e financeira futura. Não se destinam a registrar ou legitimar condutas passadas. Entendimento diverso seria contrário ao próprio conceito de responsabilidade fiscal, que define as metas fiscais como instrumento de ação planejada e prudente. Nos termos do art. 1º, § 1º da LRF:

> A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (...).

No que diz respeito à **existência ou não de dolo** o que se discute em um processo de *impeachment* é a responsabilidade ou irresponsabilidade do Presidente da República no exercício das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal.

Espera-se da Presidente diligência na avaliação dos projetos de decreto que lhe sejam submetidas. Um claro exemplo de desídia, nesse sentido, verificou-se na edição do Decreto não numerado de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar de R$ 1,7 bilhão. O projeto de decreto, de 9/7/2015, continha em sua Exposição de Motivos a informação de que o

SF/16863.10785-97

Página: 261/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

crédito em questão não afetaria a obtenção da meta de resultado primário em vigor, que era de R$ 55,3 bilhões.

Ocorre que, em 22/7/2015, a Presidente encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 269/2015, com vistas à redução da meta para R$ 5,8 bilhões. Nesse mesmo dia, foi divulgado pelo Poder Executivo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, em que se admite que o contingenciamento passaria a ser realizado com vistas à obtenção da **proposta de meta** de R$ 5,8 bilhões.

A partir desse momento, portanto, a denunciada já tinha plena consciência de que a meta de resultado primário fixada para o exercício não mais seria cumprida, o que evidentemente recomendaria a devolução do projeto recebido ao Ministério do Planejamento, para nova análise de sua compatibilidade com a meta. Ainda assim, cinco dias depois, ou seja, em 27/07/2015, a Presidente da República assina o referido decreto, publicado no Diário Oficial da União em 28/07/2015.

A abertura de créditos suplementares por decreto é uma exceção à regra geral de fixação das dotações orçamentárias em lei. Nesse sentido, a Constituição veda expressamente a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V). A edição dos decretos objeto deste processo, como demonstrado, violou flagrantemente esse dispositivo constitucional, revelando conduta irresponsável da denunciada com relação aos deveres de diligência que lhe são atribuídos com vistas à tutela do equilíbrio das contas públicas.

Trata-se de **conduta grave**, que atenta não apenas contra a responsabilidade fiscal, mas principalmente contra as prerrogativas do Congresso Nacional. Embora a política fiscal seja executada pelo Poder Executivo, ela somente se legitima pela aprovação do Poder Legislativo, que é o representante maior da sociedade brasileira. O controle da tributação e do gasto público é uma das funções essenciais do Parlamento, que antecede historicamente, inclusive, a função legislativa propriamente dita e que se encontra no âmago da própria concepção do Estado de Direito.

Não se está aqui, em qualquer hipótese, a criminalizar uma ou outra orientação de política fiscal. A democracia é aberta a todas as doutrinas econômicas. Exige, apenas que elas sejam implementadas segundo as leis e a

SF/16863.10785-97

Página: 262/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

SF/16863.10785-97

Constituição. No regime presidencialista, não se admite que o Executivo adote ou altere a política fiscal à revelia do Legislativo. Não é por outro motivo que a Constituição exige a aprovação parlamentar do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

A meta de resultado primário é o principal balizador da política fiscal, que define se haverá um crescimento da dívida pública ou, pelo contrário, a sua redução. Trata-se, portanto, de elemento decisivo para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, ou seja, para a própria responsabilidade fiscal. Não é por outro motivo que a meta fiscal integra, por determinação da LRF e da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com base na qual se elabora a Lei Orçamentária Anual.

Ao abrir créditos suplementares e contingenciar despesas com base em projeto de lei pendente da apreciação do Parlamento, a Presidente da República revelou, portanto, não apenas desconsideração pelos mais elementares princípios de responsabilidade fiscal, mas absoluto desrespeito ao Congresso Nacional.

5. Segunda imputação: contratação ilegal de operações de crédito ("pedaladas fiscais")

A denúncia imputa à acusada responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, decorrente de repasses não realizados ou realizados com atrasos relativos à equalização de taxas de juros do Plano Safra.

A equalização destina-se a financiar o subsídio nos financiamentos agrícolas concedidos pelo Banco do Brasil, que é oferecido aos produtores rurais a taxas inferiores às de mercado. O atraso no pagamento desses valores importaria na concessão de um crédito pelo BB à União, pois subsídios de responsabilidade desta estariam sendo suportados pela instituição financeira, com o correspondente acúmulo de passivos junto ao Tesouro Nacional.

A ilegalidade da operação decorreria da violação ao art. 36 da LRF, que veda o financiamento de ente da Federação por instituição financeira sob o seu controle:

Página: 263/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Tal expediente teria sido empregado não apenas no intuito de financiar despesas primárias da União, mas também de fraudar as contas públicas e de contornar a exigência legal de persecução da meta de resultado primário, uma vez que os passivos acumulados perante o Tesouro não eram registrados como dívida do setor público.

Em resposta, a defesa alega que:

- Não teria havido inadimplemento do Tesouro, pois não havia prazo fixado para o pagamento da subvenção;
- A relação entre o Banco do Brasil e o Tesouro na execução do Plano Safra não seria de operação de crédito, mas concessão de subvenção econômica;
- O TCU consideraria legítimo esse tipo de procedimento até abril de 2015, quando o Acórdão nº 825/2015 caracterizou as chamadas "pedaladas fiscais" como operações de crédito vedadas pela LRF;
- O governo teria agido de boa-fé, pois pagou todos os passivos existentes dentro do exercício de 2015, uma vez transitado em julgado o Acórdão do TCU;
- A Presidente da República não teria praticado nenhum ato que tenha contribuído para as irregularidades apontadas;
- A norma apontada como violada é uma lei complementar, não se podendo falar, portanto, em "atentado à Constituição"
- O Procurador da República responsável pela eventual persecução penal dos responsáveis pelas "pedadas fiscais" recomendou ao Poder Judiciário o arquivamento do caso, por considerar a conduta atípica, em face da não caracterização de operação de crédito.

O Plano Safra é disciplinado pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Nos termos desse diploma legal:

SF/16863.10785-97

Página: 264/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

> Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de: (...)
>
> II - equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.

A subvenção é limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescidos dos custos administrativos e tributários do banco, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

De acordo com as portarias do Ministério da Fazenda que disciplinavam a operacionalização dessa política em 2015, o período de equalização é semestral, sendo esta devida no primeiro dia subsequente. Seus valores devem ser atualizados até a data do efetivo pagamento pela taxa média SELIC.

Segundo a defesa, a data em que o valor é devido não se confunde com a data em que o pagamento deve ser realizado, que nunca teria sido fixada. Assim sendo, não teria havido qualquer inadimplemento do Tesouro Nacional. Desde logo registro que, se essa interpretação fosse verdadeira, estaríamos diante de indiscutível operação de crédito, posto que o financiamento da política pública pela instituição financeira faria parte da própria estrutura da relação entre as partes, e não decorreria do atraso no pagamento dos valores devidos, como afirma a acusação. Além disso, passivos acumulados ao longo dos anos deveriam ter sido reconhecidos como contingentes e informados no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs do período.

Em apoio ao seu argumento, a defesa alega que o pagamento da equalização demandaria prévia liquidação da despesa, o que exigiria a conferência pelo Tesouro das faturas apresentadas pelo Banco do Brasil e inviabilizaria sua execução no primeiro dia subsequente ao período de equalização.

Em realidade, como bem apontado no laudo pericial, na ausência de disposição expressa, deve-se aplicar a regra geral dos arts. 331 e 332 do Código Civil, que determinam a exigibilidade imediata das obrigações não condicionadas e, no caso das condicionadas, seu cumprimento na data do implemento da condição.

SF/16863.10785-97

Página: 265/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788





ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A fim de estimar um prazo razoável para esse pagamento, reportamo-nos a dois atos normativos do próprio Poder Executivo:

- A Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda, que fixou o prazo de 20 dias após o período de equalização para o banco operador de crédito rural informar à Secretaria do Tesouro Nacional os valores devidos, devendo esta proceder à liquidação da despesa até o último dia do mês.
- O Decreto nº 8.535, de 10 de outubro de 2015, que dispõe sobre a contratação de instituições financeiras por órgãos e entidades do Poder Executivo, que fixou em cinco dias o prazo para pagamento de débitos devidos pela União junto a essas instituições.

Conjugando esses prazos, concluímos que o máximo prazo razoável para o pagamento dos valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil seria de 40 dias.

Com base em informações prestadas pelo Banco do Brasil, constatou-se que os pagamentos realizados pelo Tesouro ao longo do ano de 2015 contemplaram valores originados a partir de 2008. Trata-se, evidentemente, de período incompatível com qualquer providência eventualmente exigível para a liquidação da despesa.

O passivo da União com o BB era de R$ 10,94 bilhões em 31 de dezembro de 2014. Em 2015, somaram-se a esse valor R$ 1,13 bilhões a título de atualização e R$ 3,2 bilhões relativos a equalizações que se tornaram exigíveis em 2015.

Conclui-se daí que Poder Executivo manteve ao longo dos onze primeiros meses de 2015 o inadimplemento de obrigações já devidas e exigíveis junto ao BB – inclusive com parcelas carregadas desde 2008 – em montante materialmente significativo, somente vindo a reparar a situação em dezembro, após a publicação do Acórdão 3.927/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, de 09/12/2015, que assim o determinava em caráter definitivo.

SF/16863.10785-97

Página: 266/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

No que diz respeito à natureza jurídica da relação constatada ente o BB e a União, entendemos, ao encontro do laudo pericial, que se tratou, efetivamente, de uma **operação de crédito**. A LRF é clara quanto ao caráter exemplificativo dos contratos listados em seu art. 29, III, que admite, explicitamente, "outras operações assemelhadas". Não se trata, portanto, de aplicação analógica do dispositivo, como entendeu o Procurador da República citado pela defesa.

Além disso equipara a operações de crédito diversas relações não formalizadas por instrumento contratual (art. 29, § 1º, e art. 37). Levando-se em consideração que o valor maior da LRF é o da responsabilidade fiscal, percebe-se claramente que a lei procurou dar ao conceito de operação de crédito a maior abrangência possível, de modo a impedir o endividamento dos entes da Federação à revelia das rigorosas normas fixadas para tanto (art. 32).

Esse entendimento é corroborado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, em sua 5ª edição (p. 616), segundo o qual:

> (...) as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela LRF nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos (...)

Trata-se de norma editada, com vistas à padronização de conceitos da LRF, pela própria Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, e tornada vinculante para a Administração Federal pela Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012. Por fim, como apontado no laudo da Junta Pericial, registramos que as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, incorporadas à legislação brasileira, determinam a aplicação do princípio fundamental da contabilidade, que é o da prevalência da essência sobre a forma.

Independente da formalização ou não da relação entre o BB e o Tesouro, é indiscutível que o passivo acumulado desde 2008 e saldado apenas em dezembro de 2015 foi constituído por acordo de vontades entre as partes, uma vez que a Lei nº 8.427, de 1992, apenas *autoriza* a União a conceder subvenção aos produtores rurais; não obriga o BB a suportar com recursos próprios a subvenção devida pela União.

SF/16863.10785-97
Página: 267/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Registre-se, a propósito, que o Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, elaborado pela AGU em 31 de março de 2015, reconhecia, a propósito do pagamento pela CEF de benefícios devidos a terceiros pelo Tesouro, que:

> (...) essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

SF/16863.10785-97

No mesmo sentido, ao analisar o caso das "pedaladas fiscais" detectadas pela área de fiscalização bancária da instituição, a Procuradoria Geral do Banco Central considerou aplicável ao caso o Parecer GQ-50, de 1994, que trata, precisamente, de "operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União".

Registre-se, ainda, que o próprio governo reconheceu, no desenho institucional do Programa Minha Casa Minha Vida, que se apresenta juridicamente análogo ao do Plano Safra, que a CEF jamais poderia suportar com recursos próprios as subvenções concedidas aos beneficiários do Programa, por se tratar de instituição financeira controlada pela União. Como forma de contornar essa restrição, introduziu-se na Lei nº 11.977, de 2009, dispositivo destinado a autorizar que essa antecipação de valores fosse feita com recursos do FGTS, que não é instituição financeira (parágrafo único do art. 5º, convertido no atual art. 82-A).

Página: 268/441 02/08/2016 11:57:47

A afirmação da defesa no sentido de que o **TCU teria mudado seu entendimento** a respeito da matéria não veio acompanhada de qualquer acórdão da Corte de Contas que pudesse corroborá-la. Registre-se, a propósito, que o TCU considerou como operação de crédito não a operação do Plano Safra e demais políticas públicas, mas o atraso deliberado no repasse dos valores devidos aos bancos públicos e ao FGTS pelo Tesouro, que resultou no financiamento de despesas da União por instituições financeiras sob o seu controle.

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

É preciso destacar a esse respeito que as chamadas "pedaladas fiscais" foram ocultadas da contabilidade pública ao longo dos anos, somente tendo sido identificadas e investigadas depois que denúncias veiculadas pela imprensa levaram o TCU a instaurar o TC-021.643/2014-8, que resultou nos Acórdãos 825, 992 e 3297, de 2015. Os passivos da União com os bancos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

públicos e com o FGTS, que chegaram a R$ 55,8 bilhões em dezembro de 2015, não eram registrados como dívida pública pelo Banco Central, nem arrolados como passivo contingente no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs.

A existência de passivos acumulados em anos anteriores somente foi tornada pública em 2016, quando o Banco Central, em cumprimento ao Acórdão 3297 do TCU, incorporou às Notas de Imprensa da Política Fiscal publicadas mensalmente os Quadros 43, 44 e 45, relativos ao impacto das "pedaladas fiscais" sobre à dívida líquida e aos resultados primário e nominal de janeiro de 2002 a dezembro de 2016.

O pagamento dos passivos da União com o BB em dezembro de 2015 não pode ser entendida como prova de **boa-fé** da Presidente. Não foi o trânsito em julgado do Acórdão nº 825/2015 do TCU que tornou exigíveis esses valores, mas a legislação vigente no País. A Corte de Contas tão somente constatou o desrespeito à LRF e determinou o seu cumprimento.

Conforme apurado pelo TCU e confirmado pelos dados divulgados pelo Banco Central, as "pedaladas fiscais" foram adotadas como instrumento de política fiscal a partir de 2009 e seus efeitos perduraram até dezembro de 2015. Durante todo o ano de 2015 o governo beneficiou-se, portanto, do financiamento de despesas primárias pelo Banco do Brasil.

O que se constata, na verdade, é que nenhuma medida foi adotada por livre e espontânea vontade do governo no sentido da quitação das "pedaladas fiscais". Todas as medidas adotadas em dezembro com esse objetivo foram explicitamente fundamentadas no Acórdão nº 825/2015 do TCU.

Verificou-se a esse respeito que as dotações da LOA 2015 para o pagamento de equalizações de taxa de juros ao BB eram de R$ 8,44 bilhões, frente a uma exigibilidade de R$ 10,9 bilhões acumulada ao final de 2014 e de R$ 3,2 bilhões relativos às equalizações apuradas no 1º semestre de 2015, o que demonstra não ter o governo, em nenhum momento anterior à determinação do TCU, ter tido a intenção de pagar esses passivos.

Tanto é assim que, para viabilizar o pagamento das "pedaladas fiscais", fez-se necessário editar, em dezembro de 2015, a Medida Provisória nº 702, que abriu crédito extraordinário, e a Medida Provisória nº 704, que

SF/16863.10785-97

Página: 269/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

destinou recursos vinculados a outras finalidades. A Exposição de Motivos da MP nº 702, de 2015, aponta, inclusive, como elemento caracterizador de sua relevância e urgência, "a necessidade de pagamento de passivos e valores devidos, no presente exercício, em consonância com as determinações presentes no Acórdão nº 825, de 15 de abril de 2015, confirmado pelo Acórdão nº 992, de 29 de abril de 2015, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União".

No que diz respeito à **ausência de ato** da acusada que tenha contribuído para as irregularidades apontadas, o que se verifica é que foi precisamente sua omissão que permitiu o financiamento de despesas primárias pelo Banco do Brasil.

O próprio pagamento das pedaladas realizado por determinação do TCU é prova de que seu comportamento fora deliberadamente omissivo até então, uma vez que era impossível saldar os passivos do Tesouro com os bancos públicos e com o FGTS sem a participação direta da Presidente da República. Tanto é assim que, além das mencionadas medidas provisórias, fez-se necessário também alterar a meta fiscal constante da LDO para criar espaço fiscal, e descontingenciar despesas, o que demandou a edição da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, e do Decreto nº 8.581, de 3 de dezembro de 2015.

A necessidade de edição desses atos, por sua vez, revela que omissões presidenciais anteriores contribuíram para viabilizar as "pedaladas fiscais". A LDO 2015 não registrara em seu Anexo de Riscos Fiscais a existência desses passivos; a LOA 2015 não alocara recursos suficientes para o seu pagamento. Até mesmo o PLN nº 5, de 2015, que propôs a alteração da meta fiscal, deixou de prever espaço fiscal para o pagamento desses passivos. Todos esses atos são de exclusiva responsabilidade da Presidente da República e não poderiam ter sido praticados por nenhuma outra autoridade.

A irresponsabilidade da Presidente na direção superior da Administração Federal revela-se, ainda, pelo comportamento leniente do Banco do Brasil, do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários diante da inadimplência do Tesouro Nacional.

O **comportamento do Banco do Brasil** é prova cabal da influência indevida da União, na qualidade de acionista controladora. O que

SF/16863.10785-97

Página: 270/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

explica que uma instituição financeira, credora de mais de R$ 10 bilhões em atraso, aceite ampliar em 20%, por determinação do devedor, a linha de crédito que originou esse passivo? Por que essa dívida, que acumulava valores devidos desde 2008, nunca foi cobrado em juízo?

Apesar de ter detectado essas irregularidades no início de 2014, o **Banco Central** nada fez a respeito. Alegou estar impedido de agir por força do Parecer da AGU GQ-50, de 1994, segundo o qual não haveria vedação às operações de crédito realizadas entre a União e os bancos sob o seu controle. Trata-se de parecer elaborado seis anos antes da LRF e flagrantemente contrário a um dos seus fundamentos mais importantes, que é a proibição de financiamento da Administração Pública por instituições financeiras sob o seu controle. O Banco Central deixou de registrar como dívida pública passivos do Tesouro lançados como ativos nas demonstrações contábeis das instituições financeiras credoras, em violação ao seu próprio Manual de Estatísticas Fiscais.

A **CVM**, por sua vez, tendo tomado conhecimento dos fatos pela imprensa em agosto de 2014 e recebido detalhada denúncia de entidade representativa de acionistas minoritários do Banco do Brasil em setembro do mesmo ano, limitou-se a recomendar ao Banco que avaliasse a conveniência de "aprimorar as notas explicativas" relativas aos valores detidos contra o Tesouro. Apesar da clara interferência do ente controlador nas atividades de uma sociedade anônima de capital aberto, como é o Banco do Brasil, nenhuma providência foi adotada em defesa dos acionistas minoritários e dos investidores em geral.

Ambas as instituições, cujos dirigentes são nomeados diretamente pela Presidente da República, aceitaram passivamente que créditos com atrasos superiores a 180 dias permanecessem no balanço do Banco do Brasil, quando a Resolução nº 2.682, de 1999, do Conselho Monetário Nacional, exigia que esses valores fossem integralmente provisionados.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, é explícito quanto à competência exclusiva o Presidente da República para orientar, coordenar e aprovar planos setoriais, como o Plano Safra:

SF/16863.10785-97
Página: 271/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

> Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República. (...)
>
> § 3º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

O que se constata, portanto, é que a acusada foi irresponsável não apenas na omissão quanto ao seu dever de coibir essas graves irregularidades, mas também na adoção de providências de sua competência exclusiva e na direção superior da Administração Federal. A Presidente da República era a pessoa em toda a cadeia administrativa que detinha o poder definitivo de mudar a rota da ação lesiva, mas não o fez.

Registre-se que em nenhum momento negou a acusada ter **conhecimento da existência dos passivos** bilionários acumulados pelo Tesouro em face dos bancos públicos e do FGTS. Nem o depoimento pessoal lido por seu advogado, nem as peças de defesa apresentada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal contém qualquer afirmação nesse sentido.

Além disso, em entrevista coletiva concedida à imprensa no dia 17 de abril de 2015, a propósito do julgamento do TCU que apontara a ilegalidade das operações de crédito já àquela altura amplamente conhecidas como "pedaladas fiscais", o então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, informou ter se reunido com a Presidente da República naquele mesmo dia para tratar do assunto, tendo ela orientado a "esclarecer os fatos"[59].

Nessa mesma entrevista coletiva, o então Advogado Geral da União, Luis Inácio Adams, afirmou ter orientado o governo no sentido da imediata cessação daquelas práticas, chegando a afirmar, inclusive, que a sua continuidade seria uma "afronta ao TCU"[60]. Em depoimento prestado a esta Comissão, confirmou, ainda ter falado diretamente com a Presidente da República logo após o julgamento das "pedaladas" e manifestado seu posicionamento no sentido de que os passivos deveriam ser quitados independentemente do trânsito em julgado do acórdão.

[59] Disponível em https://youtu.be/HhNR7xETRFM?t=1h10m36s
[60] Disponível em https://youtu.be/HhNR7xETRFM?t=1h12m40s

SF/16863.10785-97
Página: 272/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Advertida por seus ministros, em 17 de abril, da existência desses passivos bilionários, a Presidente anunciou pessoalmente, nos dias 2 de junho e 22 de junho de 2015, a ampliação em 20% dos recursos do Plano Safra para o período 2015/2016. Em concorridas cerimônias realizadas no Palácio do Planalto, informou que seriam disponibilizados R$ 187,7 bilhões para o Plano Agrícola e Pecuário[61] e R$ 28,9 bilhões para o Plano Safra da Agricultura Familiar[62].

A participação direta da acusada na preparação do Plano Safra é confirmada pelo discurso do então Vice-Presidente de Agronegócios do Banco do Brasil, que declarou em cerimônia realizada em 1º de julho de 2015 ter aquela política sido formulada em reuniões coordenadas pessoalmente pela Presidente da República[63].

Em mais de uma oportunidade chegou a acusada, inclusive, a defender publicamente as "pedaladas fiscais". Um exemplo disso foi o discurso feito em Boa Vista no dia 9 de dezembro de 2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, em que minimizou a gravidade do endividamento do Tesouro perante a Caixa Econômica Federal, por se tratar de instituição financeira de propriedade da União[64]. Não há dúvida, portanto, quanto ao fato de que a Presidente tinha pleno conhecimento das "pedaladas fiscais" e concordava com a sua prática.

Não merece acolhimento, por sua vez, a tese da defesa segundo a qual as "pedaladas fiscais" seriam, quando muito, meras infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal, e não à Constituição. A expressão "lei orçamentária", empregada no inciso VI do art. 85 da Constituição, não se refere apenas à Lei Orçamentária Anual, mas ao Sistema Orçamentário, ou seja, aos princípios e normas que regem as finanças públicas como um todo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar prevista nos artigos 163, 165 e 169 da Constituição, é o pilar fundamental desse sistema, sobre o qual se ancoram os instrumentos periódicos de planejamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Infração à LRF implica o desrespeito, portanto, não apenas à Lei Orçamentária Anual, que deve ser elaborada conforme as suas diretrizes, mas

[61] Disponível em https://youtu.be/EKnhJaOhmyc?t=26m47s
[62] Disponível em https://youtu.be/0bSZNr6f7PU?t=1h34m
[63] Disponível em https://youtu.be/vHzJ0IFSjIo?t=14m50s
[64] Disponível em https://youtu.be/9COepGTSlhc?t=55m54s

SF/16863.10785-97
Página: 273/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

aos princípios constitucionais mais caros às finanças públicas. Em se tratando, ainda, de operações de crédito não formalizadas ou registradas oficialmente, também resultam violados pelas "pedaladas fiscais" os diversos dispositivos constitucionais que disciplinam o endividamento público. Além disso, o inciso VII do art. 85 da Constituição considera crimes de responsabilidade os atos que atentem contra "o cumprimento das leis" em geral e não apenas aquelas de natureza orçamentária, hipótese em que, indiscutivelmente, se enquadra o comportamento da Presidente nesse episódio

A **gravidade dos fatos** constatados não deixa dúvidas quanto à existência não de meras formalidades contábeis, mas de um autêntico "atentado à Constituição".

Operações de crédito entre instituições financeiras e seus controladores são vedadas tanto no setor público quanto no setor privado. Trata-se de norma básica de regulação bancária, adotada internacionalmente. Procura-se evitar que a promiscuidade de interesses leve as instituições financeiras a atuarem temerariamente na concessão de crédito, em benefício se seus controladores.

O interesse público dessa vedação se dá porque os bancos operam não apenas com recursos próprios, mas da sociedade em geral. Operações bancárias temerárias colocam em risco, portanto, tanto o patrimônio de seus acionistas controladores quanto dos correntistas e investidores em geral. Além disso, a insolvência de um banco é um evento que pode comprometer a estabilidade do sistema financeiro como um todo, com efeitos catastróficos para a economia.

Quando o controlador da instituição financeira é o próprio governo, a gravidade desse tipo de operação é ainda mais acentuada, pois coloca em risco não apenas a higidez do sistema financeiro, mas também o equilíbrio das contas públicas, ou seja, a responsabilidade fiscal. No caso de operações que envolvem a União, o risco é exacerbado, pois o Banco Central, responsável pela supervisão bancária, é uma autarquia federal e seus dirigentes também são nomeados pelo Presidente da República.

Embora o endividamento público não seja, em si mesmo, um mal, ele deve ser mantido sempre em níveis sustentáveis, de modo a evitar o comprometimento do orçamento futuro com o serviço da dívida passada. Uma

SF/16863.10785-97

Página: 274/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

dívida pública descontrolada reduz os recursos disponíveis para as políticas públicas e impacta negativamente toda a economia, pois resulta em elevação da taxa de juros. A proibição de financiamento de entes públicos por bancos sob o seu controle é indispensável, portanto, para evitar que despesas primárias sejam realizadas na ausência de receitas primárias que as sustentem e que esse fato seja escamoteado por meio de empréstimos bancários temerários, como se constatou no episódio das "pedaladas fiscais".

No caso brasileiro, tal preocupação não se apresenta como uma mera especulação jurídica ou acadêmica. O País passou por uma autêntica crise bancária durante os anos 90 do século passado, decorrente do risco de insolvência de bancos estaduais que haviam concedido empréstimos aos governos que os controlavam sem a devida consideração pelos riscos envolvidos e sem cobrança das dívidas em atraso. Essa situação não se verificou apenas em um ou outro caso isolado; atingiu indistintamente todos os bancos estaduais, indicando tratar-se de um problema estrutural. Para equacionar esse quadro, viu-se a União obrigada a instituir o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, que, ao longo dos seus seis anos de duração, socorreu e em seguida privatizou ou extinguiu 41 das 64 instituições envolvidas, a um elevadíssimo custo fiscal.

A proibição de financiamento de entes públicos por instituições financeiras sob o seu controle foi incluída na LRF para evitar que episódios como esse se repetissem. Trata-se de uma medida profilática de responsabilidade fiscal e bancária, que conta com o respaldo da sociedade brasileira e cuja violação não pode, em hipótese nenhuma, ser equiparada a um mero erro contábil.

6. Classificação jurídica dos fatos

O Senado Federal ateve-se ao que foi autorizado pela Câmara dos Deputados. Feita a instrução preliminar, averiguamos, entretanto, que a classificação jurídica proposta pela Câmara dos Deputados se mostra incompleta. Os fatos também são enquadráveis em outros dois dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950: itens 6 e 7 do art. 10, que estão diretamente relacionados aos arts. 33 e 36 da LRF. Tais dispositivos constam da denúncia original, mas não foram incluídos no Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

SF/16863.10785-97
Página: 275/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Propomos, portanto, uma *emendatio libelli*, procedimento previsto nos arts. 383 e 418 do CPP, quando o juiz, sem modificar a exposição do fato contida na denúncia e, no presente caso, no parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, lhe atribui definição jurídica diversa. Não há, contudo, efeitos na sanção, uma vez que esta é única, independentemente da quantidade de dispositivos em que as condutas sejam enquadradas.

São estas, portanto, as condutas típicas, previstas como crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079, de 1950, pelas quais a Presidente da República deve ser julgada pelo Plenário do Senado Federal:

a) Pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional:

Art. 10, item 4: infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária;

Art. 11, item 2: abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais.

b) Pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União ("pedaladas fiscais"):

Art. 10, item 6: ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal;

Art. 10, item 7: deixar de promover ou de ordenar na forma da lei a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

Art. 11, item 3: contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.

7. Voto

Conforme amplamente demonstrado, não se está a responsabilizar a Presidente por meras decisões políticas, mas sim por condutas que violaram o delimitado regime jurídico dos crimes de

Página: 276/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

responsabilidade, num contexto que, inequivocamente, demonstra a participação, por ação ou omissão, da dirigente máxima do governo federal.

Cabe, por fim, reiterar o que já dissemos no Parecer de Admissibilidade. Não se trata, aqui, de contrastar o mandato da Senhora Presidente da República com índices críticos de impopularidade; com o sentimento de rejeição, latente ou explícito, que se alastra em redes sociais irosas ou moderadas; com eventuais condutas veiculadas em áudios e delações; nem com quaisquer persecuções por condutas que não se relacionem ao exercício do seu munus presidencial.

Igualmente, não se cuida de uma revisão da biografia da mandatária da Nação, que a história de cada qual se escreve com a pena da verdade da própria consciência, que o discurso não (des)constrói, que a mídia não pode apropriar por inteiro, que a dimensão coletiva não é capaz de testemunhar.

Em face do exposto, o voto é pela **procedência da acusação** e **prosseguimento do processo**, e, com fundamento nos arts. 51 e 53 da Lei nº 1.079, de 1950, e no art. 413 do CPP, pela **pronúncia da denunciada**, Dilma Vana Rousseff, como incursa, pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI da Constituição Federal e no art. 10, item 4 e no art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950; e pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, no art. 85, incisos VI e VII, da Constituição Federal, no art. 10, itens 6 e 7, e no art.11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, a fim de que seja julgada pelo Senado Federal, como determina o art. 86 da Constituição Federal.

SF/16863.10785-97

Página: 277/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

SF/16863.10785-97

ANEXO 2 - RESUMO DOS DEPOIMENTOS

13ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 8 de junho de 2016

Participantes:

1. Sr. Julio Marcelo de Oliveira, testemunha de acusação, Procurador do Ministério Público do Tribunal de Contas;
2. Sr. Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior, testemunha de acusação, Auditor Federal de Contas de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2004;
3. Sr. Adriano Pereira de Paula, testemunha de defesa, Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional; e
4. Sr. Otávio Ladeira de Medeiros, testemunha de defesa, Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional desde dezembro de 2015, Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública até abril de 2015.

Sr. Julio Marcelo de Oliveira

A testemunha de acusação afirmou que as pedaladas foram detectadas a partir da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Banco do Brasil e na Caixa Econômica. Segundo ele, apurou-se que essas instituições financeiras estavam funcionando como linha de financiamento para gastos e despesas primárias do Poder Executivo Federal.

Página: 278/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Em 2015, o Ministério Público de Contas ofereceu uma representação ao Tribunal de Contas, apontando a continuidade dessa prática ilegal. Naquela oportunidade, verificou-se que, com relação à Caixa Econômica, a questão tinha se limitado ao exercício de 2014. Contudo, com relação ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS, a questão perdurava pelo exercício de 2015.

Em relação ao Banco do Brasil e ao Banco Safra, informou que o Governo iniciou o ano de 2015 com um saldo devedor de R$10,915 bilhões, que aumentou para R$13,460 bilhões em junho de 2015. Após a realização de pagamentos, o saldo devedor passou a ser de R$12,476 bilhões, sendo que R$9,734 bilhões foram pagos em dezembro e R$3,3 bilhões em janeiro de 2016.

Por consequência, o Procurador explicou que o TCU arrolou dezessete autoridades em relação às pedaladas no ano de 2014. No ano de 2015, ainda está apontando as autoridades que serão ouvidas em audiência, para fins de eventual aplicação de sanção. Elucidando sobre o critério utilizado para verificar a compatibilidade com a meta fiscal, apontou como critério de validade a meta vigente no momento da edição do decreto, e não uma meta incerta, futura.

De acordo com sua concepção, a conduta praticada pela Presidente Dilma Rousseff feriu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois se configurou uma operação de crédito. Entende que, uma vez que o Governo se encontre numa situação de descumprimento da meta fiscal, estabelecida em lei, ele perde a autorização que o Congresso lhe deu para suplementação de créditos orçamentários sem consultá-lo. O critério adotado pelo Ministério Público de Contas é que ele perde por completo a autorização. O critério adotado pelo TCU no exame da questão, é que, quando se tratar de decretos cujo aumento da despesa primária esteja sendo custeado pela anulação de despesas também primárias, não haveria o impacto que merecesse uma rejeição desse decreto.

Questionado se houve alerta ao Governo sobre as irregularidades citadas, informou que a representação oferecida pelo Ministério Publico e a atuação do Tribunal de Contas foram divulgadas pela imprensa nacional. Que os fatos colocados em relatório sobre o Banco do Brasil não resultaram em

SF/16863.10785-97
Página: 279/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

nenhuma mudança de atitude do Governo. Que o Banco Central segue um padrão de registro, entretanto não estavam sendo registradas as dívidas do Plano Safra, do PSI, do FGTS, e da Caixa.

Respondeu que as irregularidades ocorridas ano de 2013 não constaram de relatório da época, pois não constavam das dívidas registradas.

Sobre o não atingimento das metas bimestrais, segundo ele o comportamento fiscal durante o ano deve considerado. Se o descumprimento da meta ao longo do ano for contumaz e se houver apenas o atingimento de uma meta aprovada no último mês do ano, além de outras irregularidades graves, o parecer pode ser pela rejeição. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a meta tem que ser percebida, acompanhada e monitorada bimestralmente e quadrimestralmente, inclusive com audiências públicas feitas perante a Comissão Mista do Orçamento.

Indagado sobre o conceito de operação de crédito, explicou que a LRF determina que, para efeitos seus efeitos, operação de crédito é qualquer operação financeira etc. E enumera uma série de ações "e outras operações assemelhadas", além de se referir "para outras condutas a operações de crédito". O objetivo da lei é evitar que o banco federal seja fonte de recursos, direta ou indiretamente, para o custeio de despesas primárias da União.

Sobre o Plano Safra, esclareceu que é operacionalizado mediante uma lei, não há um contrato entre a União, Tesouro e o Banco do Brasil. Entretanto, o regramento estabelecido na lei é para o seu funcionamento normal, saindo da normalidade com o não pagamento. O valor da equalização deveria ser pago semestralmente ao Banco, sendo que a inadimplência deixa o Banco do Brasil com o ônus negativo. Para ele, trata-se de situação forçada de concessão de crédito imposta pelo abuso do poder do ente controlador sobre a instituição controlada. Ademais, é gerado grande pagamento de juros, na ordem de R$6 bilhões para o Banco do Brasil e para o BNDES. Para a testemunha, configurou-se uma fraude fiscal.

Ao Procurador foi perguntado se a Presidente Dilma Rousseff tinha conhecimento da inviabilidade do cumprimento da meta de resultado primário quando da abertura dos créditos suplementares por meio dos decretos. A

SF/16863.10785-97

Página: 280/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

resposta foi que sim, pois foram usadas fontes de superávit financeiro, de excesso de arrecadação e fontes que, no momento da edição do decreto, este não era compatível com a meta vigente naquele momento. Ademais, defendeu que a Presidente tinha consciência da violação da Lei Orçamentária, porque ela mesma enviou o Projeto de Lei nº 5, para alterar a meta, sendo que na exposição de motivos foi expressa a falta condições para cumpri-la. Em relação aos débitos junto ao Banco do Brasil, a testemunha imputou à Presidente a responsabilidade pela gestão das finanças públicas no País, segundo a LRF. Ele defendeu que o que a lei prevê sobre a obrigação de alertas são para proximidade de descumprimento de limites de pessoal, não para fraudes que estão sendo descobertas.

As consequências das supostas pedaladas fiscais são: aumento da dívida pública e perda de confiança dos agentes econômicos, dos investidores e das pessoas físicas. Ainda citou a violação aos direitos de acionistas minoritários das instituições financeiras. Para ele, o déficit fiscal atual decorre, em grande parte, do aumento irresponsável de gastos. O descumprimento da LRF não é condicionado ao prejuízo direto ao erário, mas sim à irresponsabilidade na gestão fiscal do País, que gerou um endividamento acima daquele permitido e comprometido com o Congresso Nacional.

À testemunha foi perguntado sobre a mudança de entendimento do TCU sobre a verificação da meta fiscal. Ele respondeu que não ocorreu a mudança, pois na situação de 2009, o Tribunal estava avaliando decretos de contingenciamento e não decretos de abertura de crédito suplementar, considerando a meta fiscal futura.

A respeito das fontes vinculadas, ele explicou que devem ser aplicadas nas destinações estabelecidas em leis. No caso de excesso de arrecadação, os recursos devem ter o uso autorizado pelo Congresso Nacional.

Concluindo sua exposição, a testemunha entendeu que as supostas irregularidades geraram um cálculo de resultado fiscal fictício, acarretando no déficit fiscal bilionário reconhecido em 2015, que chegou a R$116 bilhões.

SF/16863.10785-97

Página: 281/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Sr. Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior

A testemunha da acusação informou que a auditoria do TCU se iniciou a partir da representação formulada pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira. O Ministro José Múcio Monteiro determinou, no dia 28 de agosto, que se procedesse à inspeção para verificar as evidências de ilícitos que estavam sendo narradas pela representação. O trabalho que foi efetuado em 2015, de análise das contrarrazões e de elaboração na assessoria do Ministro Relator Augusto Nardes e das contas de Governo de 2014, envolveu a Secretaria de Macroavaliação Governamental. Na análise das contrarrazões, trabalharam catorze auditores.

A auditoria teve uma fase de planejamento no mês de setembro, coordenada pela testemunha, com a presença do Auditor Federal de Controle Externo Charles Santana de Castro. Segundo a testemunha, foi verificada grave ofensa à LRF. Por intermédio do Acórdão nº 825, do Ministro José Múcio, aprovado por unanimidade pelo Plenário do TCU, foram chamadas em audiência dezessete autoridades e servidores públicos. Acredita que houve a continuidade da realização das operações de crédito vedadas pelo art. 36 da LRF no ano de 2015, elencando as seguintes práticas: utilizar a instituição financeira controlada pela União, no caso o Banco do Brasil, para o financiamento de políticas públicas de interesse da União; manter não registrados nas estatísticas fiscais do Departamento Econômico do Banco Central os estoques de endividamento contraídos junto a essas instituições financeiras.

Segundo o entendimento do auditor, quando a União deixou de transferir ao Banco do Brasil os recursos referentes ao Plano Safra, no primeiro dia de 2015, ocorreram duas operações de crédito: as equalizações que não foram quitadas, relativas ao segundo semestre de 2014, que deveriam ter sido pagas no início de janeiro; a rolagem de um saldo devedor no valor de R$8,3 bilhões, que também deveria ter sido pago no início de janeiro.

Questionado se houve crime de responsabilidade por parte da Presidente da República, explicou que não é de sua competência tal julgamento, pois os auditores verificam apenas o administrativo de gestão fiscal.

SF/16863.10785-97

Página: 282/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Perguntado sobre o não registro das dívidas nas estatísticas fiscais pelo Banco Central, a testemunha esclareceu que, pelo Acórdão nº 825, de 2015, prolatado pelo Plenário do Tribunal, por unanimidade, os gestores do Banco Central, o Presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, e o Chefe do Departamento Econômico do Banco Central, responsável pela apuração do resultado fiscal, foram chamados em audiência para prestar esclarecimentos. O processo está em análise no gabinete do Ministro Relator, José Múcio Monteiro, que vai propor ao Plenário do Tribunal aplicar multas ou inabilitar para o exercício de função pública. Quando o Banco Central deixa de registrar uma dívida, deixa-se também de captar uma despesa primária, abrindo-se espaço para que exista a execução de outras. O falseamento foi descoberto quando a auditoria teve acesso a demonstrações das instituições federais e verificaram que existiam ativos das instituições junto ao setor público e que não estavam registrados nos sistemas oficiais.

Questionado pela defesa sobre a comunicação dos atos do Tribunal de Contas ao Executivo, respondeu que não há como alertar sobre o cometimento de uma operação de crédito irregular antes de sua execução. Explicou que a identificação de saldos devedores em 2011 a 2014 foram detectados na auditoria realizada no ano de 2014 apenas, não anteriormente. Sobre a meta fiscal, esclareceu que a meta é anual. Entretanto, a LRF, em vários dispositivos, estabelece controle bimestral e quadrimestral do alcance da meta.

À testemunha foi perguntado sobre a mudança de entendimento do TCU sobre a meta fiscal. Ele respondeu que em relação à programação orçamentária, não há alteração de entendimento em 2014 e 2015. O Tribunal não se manifestou em 2009 sobre a abertura de créditos suplementares e o fez em 2015. O Poder Executivo poderia, por decreto, fazer a abertura de crédito suplementar, desde que obedecidas algumas condições, inclusive se a abertura fosse compatível com a obtenção da meta.

Por fim, foi indagado se o verificado pelo Tribunal, em 2015, em relação ao Plano Safra, pode ser atribuído diretamente à Presidente da República. A testemunha respondeu que, em nenhum momento, achou que

SF/16863.10785-97
Página: 283/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

encontraria um contrato assinado pelo Chefe do Poder Executivo. Não existia contrato, mas existiu, na opinião do auditor, a operação de crédito.

Sr. Adriano Pereira de Paula

A testemunha da defesa elucidou que no caso do Plano Safra, a responsabilidade da área específica do Tesouro era fazer o pagamento das equalizações de taxas de juros e preços de todos os programas individualmente. Explicou que ocorreu uma suspensão parcial dos pagamentos, entretanto algum desembolso foi realizado, seletivos por volumes. Havia o cálculo relativo a esse valor devido e os pagamentos não eram realizados. Informou que a Presidente Dilma Rousseff participou das cerimônias de lançamento do Plano Safa, mas não tem conhecimento e não possui competência para qualquer discussão acima ou junto à Presidência, ou participação em fórum com a presença da Presidente.

Segundo ele, a responsabilidade por autorizar os volumes de recursos que serão destinados aos programas públicos é do Secretário do Tesouro. Informou que preparou um documento em 2013, junto com o gerente da área de operações, alertando sobre a situação do acúmulo de recursos em débito que se iniciou em 2011. Sobre todos esses pagamentos caberia, conforme previsto inclusive nos próprios normativos de cada um dos programas, uma atualização no momento do pagamento.

Questionado sobre o pagamento ao Banco do Brasil, respondeu que não havia necessidade de haver um contrato especificamente para caracterização da que forma será feito o cálculo do pagamento. Informou que o Banco do Brasil, assim como o BNDES, expediu documentos com cobrança dos montantes em atraso. A resposta dada foi que não seria feito pagamento até que ele recebesse ordem formal do Secretário do Tesouro.

Perguntado sobre o a situação fiscal em 2015, explicou que no início do exercício, os técnicos foram chamados para apresentar um diagnóstico de situação, porque já havia indicação no TCU. Foi apresentada proposta de início de quitação do passivo e regularização do pagamento dos vencimentos de 2015. Iniciou-se o pagamento e, ao final do exercício, após a mudança da aprovação do PLN 5, todos os pagamentos foram quitados, inclusive os

SF/16863.10785-97
Página: 284/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

valores do exercício. Não foi feito o pagamento inicial daquilo que vencia em 2015 devido ao critério de anterioridade, prezando o início do pagamento da dívida mais antiga. Assim, primeiramente houve necessidade de certificar esses valores junto aos agentes financeiros, preparar cronograma de pagamento adequado ás metas estabelecidas. Desta forma, a programação financeira de 2015 foi feita, inicialmente, com a situação encaminhada no PLDO de 2015, em agosto de 2014. Ele tinha uma restrição de volume e de espaço fiscal, e foi apresentada proposta para quitação dentro desse espaço fiscal. Ao final do exercício, foram quitados todos os valores pendentes de pagamento, bem como aqueles que venceram dentro do exercício.

A partir daí, alguns atos administrativos foram baixados, inclusive a própria portaria do programa do PSI, que tinha um gatilho de postergação de despesa de 24 meses. Ele teria que ser revogado e, ao ser revogado, ele traria para aquele exercício imediatamente um volume expressivo desse passivo. Então, ele só pôde ser completamente saldado no dia 28 de dezembro. Tecnicamente, a liquidação completa, com extinção do passivo, foi no final de dezembro. Contudo, houve um recurso, que por não poder ter documento que habilitasse a sua quitação ao final de dezembro, foi pago logo nos primeiros dias de 2016, com restos a pagar. É tecnicamente um recurso que é empenhado no exercício anterior e pago no exercício seguinte ou no exercício futuro. Então, foi pago R$1,5 bilhão, valor do Plano Safra referente a um pagamento junto ao BNDES.

Por fim, questionado sobre o conhecimento da Presidente da República a respeito das operações realizadas, entende que qualquer volume expressivo de recursos seja levado ao Chefe do Executivo. Entretanto, não participou, presenciou ou fez parte de fórum que tivesse por objeto essa discussão.

Sr. Otávio Ladeira de Medeiros

O depoente informou que, quando o Secretário do Tesouro Nacional Marcelo Barbosa Saintive assumiu a Secretaria, houve um período de adaptação, no início de 2015. Segundo ele, o orçamento foi aprovado apenas em abril de 2015. Antes disso, qualquer movimento de pagamento de despesas em montante bastante elevado poderia trazer uma complicação fiscal.

SF/16863.10785-97
Página: 285/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A primeira decisão tomada foi regularizar os pagamentos, dentro do possível, de todas as despesas públicas, tentando pagar em 2015 os valores no ano. Sobre as principais despesas estavam em discussão pelo Acórdão nº 825 do TCU, aguardando uma decisão final. Em relação aos fluxos do Plano Safra, os pagamentos referentes a 2015 foram regularizados ao longo ano. Quanto ao estoque, aguardou-se a decisão do TCU para que pudesse ser realizado o pagamento.

Questionado sobre a situação fiscal em 2013, informou que no dia 22 de novembro do ano ocorreu uma reunião, quando foram apresentadas ao Secretário preocupações quanto aos rumos da política fiscal, à compreensão dos investidores da comunidade econômica de modo geral, dos investidores com relação à situação fiscal e o risco de perda do grau de investimento. Foi discutido o risco de a deterioração fiscal levar à perda do grau de investimento. O Secretário contrapôs a apresentação dos coordenadores, terminando a reunião sem encaminhamento.

Sobre a situação fiscal do País em 2015, ele explicou que alguns pagamentos ocorreram a partir de abril, quando o orçamento foi aprovado. Com a aprovação do orçamento, realizaram a projeção de receitas e despesas novas e o contingenciamento para o pagamento. Muitas dessas despesas já tinham sido pagas anteriormente. Outras, como as do PSI e do Plano Safra, foram feitas a partir de abril, e, a partir de então, foi se regularizando. De julho a dezembro, praticamente todas as despesas do ano foram pagas no ano. O Ministério do Planejamento foi o responsável pelo espaço orçamentário aberto e foi preciso abrir o espaço financeiro com a utilização de receitas de anos anteriores. Assim, foi pago em dezembro o restante do valor devido em 2015, além da totalidade dos passivos de anos anteriores.

Questionado sobre relatório bimestral, esclareceu que não se trata de uma comprovação de meta bimestral. O relatório bimestral visa a antecipar riscos para o alcance da meta ao final do exercício, estimando receitas e estima despesas e avaliando se é necessário ou não um contingenciamento em relação àquele bimestral. A meta é anual, e o bimestral se utiliza dela.

SF/16863.10785-97
Página: 286/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Por fim, noticiou a criação do Comitê de Programação Financeira e o Comitê de Política Fiscal, para que as decisões e informações sejam discutidas e apresentadas para um amplo grupo de técnicos.

SF/16863.10785-97

14ª Reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1 de 2016 relativa à autorização para processo e julgamento da Presidenta da República por suposto crime de responsabilidade

Data: 13 de junho de 2016

Participantes:

1. Dr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, auditor federal de controle externo, titular da Secretaria de Controle Externo e Fazenda Nacional do Tribunal de Contas da União – TCU ;
2. Dr. Leonardo Rodrigues Albernaz, auditor federal de controle externo, titular da Secretaria de Macroavaliação Governamental, Semag, do Tribunal de Contas da União – TCU, unidade técnica responsável pelas contas presidenciais e pela auditoria dos decretos de abertura dos créditos suplementares.

Página: 287/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

Dr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

O Dr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra respondeu questionamento afirmando a reiteração das chamadas pedaladas fiscais - operações de crédito junto a bancos públicos controlados pela União - que resultaram no Acórdão nº 825 no ano de 2015. Declarou desconhecer qualquer responsabilização feita pelo próprio governo a gestores. No tocante ao restabelecimento de pagamentos em 2015, aduziu ter ocorrido restabelecimento em abril até outubro de 2015 de valores referentes a anos anteriores, tendo os valores que deveriam ser pagos em janeiro e em julho de 2015 sido saldados em 28 de dezembro do mesmo ano, caracterizando operação de crédito. Isto, segundo a testemunha, devido ao prazo de 6 meses fixado nas portarias do Ministério da Fazenda, tornando o valor devido no dia seguinte ao final do semestre. Adiante narrou que tal prazo é necessário para acumular todas as operações

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

de crédito e a partir dos saldos médios diários, calcular o diferencial de taxas cobrado do mutuário que poderia ter sido cobrado se em condições de mercado, diferencial este que caracterizaria subvenção econômica.

Sobre as pessoas mencionadas em audiência na CAE por estarem sendo chamadas a oferecer defesa prévia no processo que resultou no Acórdão 815 citou Guido Mantega, Arno Augustin, Marcus Aucélio, Marcelo Amorim, Dyogo de Oliveira e Nelson Barbosa, afirmando ser a análise feita na Secretaria de Controle Externo de Fazenda Nacional do Tribunal de Contas da União preliminar, aguardando decisão final do Plenário do TCU. Destacou não ser comum arrolar Ministros de Estado, tendo estes sido em razão da gravidade das circunstâncias identificadas.

Quanto aos bancos públicos onde haveria passivo a ser regularizado em 2015, teriam sido o BNDES e o Banco do Brasil incluídos no escopo da fiscalização.

Questionado se o Banco Central divulgou passivos da União desde 2001 em decorrência do Plano Safra, respondeu que tais dados só foram divulgados em 29/01/2016 devido a determinação do TCU, não havendo transparência sobre estatísticas fiscais antes. Sustentou terem ocorrido pequenos atrasos de 2001 a 2010 normais da prestação de serviços feita pela Caixa Econômica Federal. Asseverou que a caracterização como operação de crédito se dá devido ao fato de ser sistemático, uma vez que 30 dias seria um tempo normal de prazo operacional, necessitando de atrasos significativos de tempo. Reportou, no entanto, que no entendimento da unidade técnica houve operações de crédito, mas não há entendimento do TCU em relação a 2015. Pontuou existir imprecisão no termo "pedalada", por dar a noção que se trataria de mero atraso, o que não se aplica, já que se tratam de operações de crédito ilegais, proibidas pela LRF. Perguntado sobre a razão do TCU não ter se valido do art. 59, §1º, V, para alertar o Poder Executivo sobre o crescimento dos débitos afirmou que estas informações só entraram nas estatísticas fiscais em janeiro de 2016 por determinação do TCU ao Banco Central. Aduziu que caso os saldos já estivessem registrados teria havido atuação do Tribunal já em 2008, 2009 e 2010, mas que haveria altíssimo risco em alterar as estatísticas fiscais dos anos anteriores, motivo pelo qual o Tribunal optou por

SF/16863.10785-97
Página: 288/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

alterar de 2015 em diante. Relatou que na auditoria das operações de crédito e os atrasos em 2015 foi constatado que houve subavaliação da dívida líquida do setor público e superavaliação do resultado fiscal.

Em resposta a pergunta sobre vedação dos passivos ao longo dos últimos 14 anos disse que não havia transparência, logo seria impossível identificar e fazer qualquer tipo de trabalho. Pontuou que quando os montantes alcançaram bilhões de reais foi feita representação pelo Ministério Público e deliberação por unanimidade do Tribunal em decisão definitiva Reportou não haver prazo para quitação, e sim sugestão de cronograma, tendo ocorrido regularização em 2016 após a decisão do TCU. Posteriormente falou que a irregularidade está no atraso sistemático, e que o valor apenas viabilizou a identificação da irregularidade.

Quanto a questionamento sobre existência ou não de ato da Chefe do Poder Executivo afirmou que não cabe ao Tribunal fiscaliza-la diretamente em virtude da separação de poderes, na qual o TCU atuaria em auxílio ao controle externo. Destacou que o valor foi quitado em 28/12/2015 por uma solicitação de alteração da meta feita pelo PLN 5 em julho, com alteração no final de outubro, alteração cuja iniciativa seria da Chefe do Poder Executivo.

No tocante às possíveis consequências para a economia do país, alegou ter ocorrido um artifício deliberado para maquiar as estatísticas fiscais, impedindo a correta tomada de decisões orçamentárias e fiscais. Lembrou que o primeiro rebaixamento de grau de investimento do Brasil ocorreu em setembro de 2015, o segundo em dezembro e o terceiro em fevereiro de 2016, pelas ditas três maiores agências de *rating* do mundo. Apontou que o rebaixamento é um efeito apenas indireto dos problemas com as estatísticas fiscais, uma vez que tais avaliações utilizam outros elementos como custo da dívida, inflação, crescimento do PIB e histórico de calote do País como variáveis. Salientou que o reconhecimento e pagamento destes valores em dezembro de 2015 resultaram em uma ampliação de 100% do déficit fiscal de 2015.

Segundo a testemunha, quanto à alteração no entendimento do TCU ter se dado só agora não haveria nenhum acordão do Tribunal tratando dessa matéria. Reportou que a LRF não estaria vinculada ao processo tramitando no

SF/16863.10785-97

Página: 289/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Tribunal, cuja decisão apenas caracterizaria uma irregularidade já prevista em lei. Declarou que o Tribunal considera irregular não computar estas operações fiscais nas estatísticas oficiais a partir do Acórdão 3.297. De acordo com a testemunha, não caberia aguardar o TCU decidir sobre o assunto, uma vez que a divulgação de estatísticas já está prevista no Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central. Pontuou que a determinação do Tribunal não seria para considerar os atrasos como operação de crédito, por já serem considerados pela LRF, e sim para que se efetuem os pagamentos. Inquirido sobre ser a interpretação dada pelo TCU apenas uma das possíveis, respondeu que é pacífico no Tribunal que atrasos representam operações de crédito. Quanto a interpretação do artigo 36 da LRF disse que o entendimento é que seu objetivo de evitar o abuso do poder de controlar para garantir uma expansão do financiamento de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, e não evitar realização de um contrato, conforme caracterizado em cinco acórdãos unânimes do TCU.

Aduziu que o processo decisório dentro do Tribunal se dá com conferência de independência, autonomia e liberdade de expressar opinião em instrução a cada auditor. Em seguida, um diretor poderia concordar ou despachar, após o Secretário, o relator, o Ministério Público e por fim o Plenário do Tribunal. Esclareceu que o TCU não se manifesta sobre crimes, mas sim verifica conformidade com a legislação administrativa, orçamentária e fiscal que rege a Administração Pública Federal.

Expôs gráfico mostrando não ter ocorrido atraso até 2009 no caso do Banco do Brasil.

O Dr. Tiago Dutra disse ter ocorrido pagamento integral em 28/12/2015, restando os valores referentes ao segundo semestre de 2015 que deveriam ser pagos em janeiro de 2016.

Sobre o momento no qual o valor seria devido, reportou ser logo em seguida aos seis meses, tendo ocorrido mudança no caso do BNDES em abril de 2012 estabelecendo prazo de 24 meses para pagamento. Asseverou que a partir dos seis meses chega uma fatura referente ao semestral anterior e o Tesouro Nacional tem necessidade de conciliar os valores para conferir se estão corretos, o que demanda prazo operacional.

SF/16863.10785-97

Página: 290/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Concordou terem sido dados avisos pelos servidores do Tesouro Nacional por meio de notas técnicas informando a evolução perigosa dos saldos, incluindo estimativas para 2014, 2015 e 2016. Asseverou não saber dizer quais outras pessoas tomaram conhecimento a partir daí, alegando estar esta documentação nos dois processos relacionados no TCU.

Afirmou ser normal a utilização de bancos públicos para operação de políticas públicas, mas ponderou que um banco não pode financiar seu controlador, regra que foi trazida pela LRF para o setor público.

Perguntado sobre a possível relação entre o pedido da Procuradoria de auditoria apenas em 2014 e a possível ligação com o processo eleitoral, relatou ter sido sigiloso o primeiro trabalho, realizado entre setembro e outubro daquele ano sem nenhum vazamento. Esclareceu que não havia nenhuma denúncia ou representação antes de 2014 que permitisse ao Tribunal atuar em relação a esta matéria, afirmando ter havido fraude por interesse deliberado de esconder esta realidade. Afirmou que ocorre contabilidade criativa há algum tempo, tendo o Tribunal acórdão das contas de governo de 2012 destacando e enumerando conjunto de manobras neste sentido, mas que tais manobras só passaram a ser caracterizadas ilegais a partir de 2014.

Inquirido sobre a menção no Acórdão 3.297 do TCU da inclusão no rol de passivos da dívida líquida do setor público no último dia do exercício financeiro de 2015, respondeu que este entendimento se refere às estatísticas fiscais, não tendo relação com as operações de crédito.

Em relação ao responsável pela execução, conclusão e encaminhamento ao TCU da prestação de contas da equalização da taxa de juros da safra agrícola de 2015, narrou ser o Governo Federal um todo, constando informações nas prestações individuais do Banco do Brasil., do Tesouro Nacional e na prestação consolidada do Presidente da República. Elucidou que o Tribunal tem competência para julgar as contas individuais dos gestores e para emitir parecer prévio sobre as contas consolidadas do Governo, motivo pelo qual há atualmente paralelamente uma fiscalização específica do Plano Safra – em fase preliminar - e a análise e apreciação das contas do Governo do exercício de 2015.

SF/16863.10785-97

Página: 291/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

O Sr. Tiago declarou não poder emitir informação sobre os decretos de crédito suplementar por não ter participado do processo, tendo que se restringir ao caso das operações de crédito.

Assegurou não haver relação entre a aprovação do Orçamento de 2015 em abril e os pagamentos de débitos terem ocorrido no mesmo mês. Destacou que o art. 53 da LDO trata da execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária, facultando a implementação das subvenções econômicas mesmo sem a aprovação do Orçamento. Chamou a atenção então para as cobranças constantes do processo no TCU onde Banco do Brasil cobra Tesouro Nacional sobre passivos referentes ao segundo semestre de 2013, ao primeiro semestre de 2014, ao segundo semestre de 2014, ao primeiro semestre de 2015, atrasados, ainda pendentes de manifestação pelo Plenário do TCU.

Disse não ter conhecimento das empresas beneficiárias dos Planos PSI e Safra, por não fazer parte do escopo das fiscalizações que participa.

Questionado se edição medidas provisórias que teriam flexibilizado destino do dinheiro para saúde e educação teriam se destinado a pagar pedaladas, alegou não poder responder por não ser tema tratado em sua área no Tribunal.

Em resposta a pergunta se tinha conhecimento de decisão do Tribunal autorizando a generalizar entendimento que todo atraso relativo a instituições financeiras caracterizaria operação de crédito asseverou haver relatório dizendo que nem todo atraso é operação de crédito, o que justificaria o período de 2002 a 2010 não ser considerado operação de crédito. Estabeleceu ser o atraso sistemático o fator caracterizador da operação de crédito, conduta que seria coibida pela LRF.

Dr. Leonardo Rodrigues Albernaz

O Dr. Leonardo Rodrigues Albernaz disse inicialmente que o TCU, ao analisar as contas do Governo, deve se pronunciar sobre a confiabilidade do balanço geral da União e sobre a observância dos princípios constitucionais e legais na execução do orçamento e na gestão dos recursos, tudo sob a ótica da

SF/16863.10785-97

Página: 292/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Os atos identificados pela LRF são de responsabilidade máxima do Chefe do Poder Executivo.

Afirmou que, no entendimento das equipes técnicas do TCU, tanto em 2014, quanto em 2015, houve não só edição de decretos com abertura de créditos suplementares incompatíveis com a meta do resultado primário, mas também pedaladas, como no caso do Banco Safra e PSI BNDES.

O relatório do TCU de avaliação das contas do Governo em 2015, ainda não apreciado, apontou que, no terceiro bimestre, o Governo abandonou a meta vigente na LDO, por considerá-la inviável, e passou a trabalhar com a meta do PLN ainda pendente de aprovação pelo Congresso Nacional. Adotou-a para fazer um contingenciamento menor do que o necessário, R$ 8 bilhões de reais ao invés de R$ 57 bilhões e, ao mesmo tempo, para a emissão de decretos de abertura de crédito suplementar; irregulares, segundo ele, por desobedecerem ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual – LOA e o art. 167, Inciso V, da Constituição da República.

O art. 4º da LOA prevê que, se a meta estiver sendo cumprida, ou seja, se o controle da execução financeira estiver funcionando, é válida a autorização legislativa para abertura de créditos suplementares por meio de decreto. Se, no entanto, a meta não estiver sendo alcançada por falhas no controle de execução, o Governante, sob pena de violar o art. 167, inciso V, da Constituição da República, tem que encaminhar um projeto de lei para análise do Poder Legislativo.

Em sua opinião, o Poder Executivo invadiu a competência legiferante do Congresso Nacional ao trabalhar com uma meta ainda não aprovada e feriu a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que impede o Presidente de editar ato normativo com efeitos imediatos no PPA, na LDO e na LOA.

Acredita que as pedaladas não são meras práticas contábeis, mas violação dos princípios da gestão planejada e transparente, bases da LRF.

Ressaltou que a meta é anual, e, portanto, o aferimento para ver se ela foi ou não alcançada é feito no final do ano. Os art. 8º e 9º da LRF, no entanto, preveem relatórios de acompanhamento bimestrais e quadrimestrais para verificação da necessidade de contingenciamento. Esses controles periódicos

SF/16863.10785-97
Página: 293/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

permitem colocar o resultado fiscal em convergência com a meta aprovada na LDO pelo Congresso. Afirmou que não alcançar a meta não é crime. O que se examina é a conduta do gestor ao longo do ano, se ele governou no sentido de tentar fazer essa convergência. A Lei de Crimes Fiscais prevê como infração administrativa, decorrente do art. 9º da LRF, a omissão do Chefe do Poder Executivo de não contingenciar quando for necessário cortar gastos.

Acrescentou que ajustar a meta somente no final do ano significa aceitar que não há controle político do Congresso sobre o Executivo.

Em resposta à Senadora Vanessa Grazziotin, disse que a Lei nº 4.320, de 1964, nos artigos recepcionados pela Constituição como lei complementar e naqueles não revogados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é a norma de regência de vários pontos da execução orçamentária.

Afirmou ainda que o Banco Central tem sido o órgão público responsável pela apuração da meta de resultado primário, designado pelo Presidente da República ao encaminhar o projeto da lei orçamentária para o Congresso. Na inexistência de uma definição quanto à metodologia de apuração do resultado primário, o Banco tem se baseado no Manual de Estatísticas Fiscais editado por ele mesmo. Esse Manual trabalha com o critério de identificar necessidades de financiamento do setor público mais do que com caixa e competência. Salientou que a apuração é financeira.

As vinculações de fontes de receitas a determinadas despesas ou a determinado órgão são feitas por leis especiais e, da mesma forma, se assim acontecer, as desvinculações. No caso de fundos especiais, a Lei nº 4.320, de 1964, determina que a desvinculação se faça na mesma lei que criou a vinculação, sob pena de violação do art. 8º da LRF, que trata da utilização de uma fonte vinculada para finalidade diversa daquela para a qual ela foi consignada.

Salientou que há previsão na LDO de os próprios órgãos fazerem abertura de crédito via anulação de despesa. Se não for por anulação, podem recorrer ao Poder Executivo, desde que tenham previsão legal, e fazer essa solicitação. Quem, entretanto, tem o poder de apreciar a demanda e definir a forma como ele será concedido é o Ministério do Planejamento, via Secretaria de Orçamento Federal - SOF, por meio de um ato emitido pelo Presidente da República. A avaliação é do próprio Poder Executivo. Se estiver cumprindo a meta, o Governante pode fazer isso via decreto.

SF/16863.10785-97

Página: 294/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Disse que essa questão surgiu durante a análise das contrarrazões sobre o parecer do TCU a respeito das contas do Governo de 2014, quando a Advocacia Geral da União – AGU arguiu que o pedido de crédito foi feito por outros órgãos. Isso não muda a natureza de como ele deveria ter sido concedido.

Sobre a mudança de entendimento do Tribunal na apreciação das contas do Governo de 2009 para 2015, disse que ter as contas do Governo apreciadas e posteriormente aprovadas não significa que todos os atos de gestão cometidos naquele exercício estejam abonados e sejam considerados corretos. Além disso, a aprovação das contas não tem o condão de estabelecer uma jurisprudência que depois pudesse ser mudada. Reafirmou, portanto, que não houve mudança de entendimento de 2009 para cá, dada a ausência de entendimento prévio, mas, se existirem atos de 2009 ainda pendentes que possam ser examinados, não há por que não o fazer.

Em 2015, portanto, quando o Poder Executivo propôs na LDO e o Congresso aprovou um contingenciamento de 1,2% do PIB, o papel do TCU consistiu em defender essa lei que foi aprovada. Se, mais tarde, o Poder Executivo entendesse diferentemente, deveria encaminhar essa informação ao Congresso para decidir.

O palestrante informou que, como secretário da Secretaria de Macroavaliação Governamental, trata das contas do Governo há pelo menos oito anos e, em nenhuma ocasião anterior, foi feita alguma análise sobre a existência de decretos fora de cumprimento de meta; em boa medida, porque houve superávit durante muito tempo. A primeira vez que o Tribunal se manifestou sobre esse assunto, em relatório e em acórdão, foi nas contas do governo de 2014. Por isso, considera equivocada a afirmação de que houve mudança de entendimento por parte do TCU, no que diz respeito a decretos de abertura de créditos suplementares.

Perguntado sobre quais crimes a Presidente da República cometeu com relação à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, respondeu que o TCU verifica a conformidade dos atos com que a legislação estabelece, mas não avança para fazer tipificação criminal. Se for crime comum, o máximo que o Tribunal pode fazer é dar ciência ao Ministério Público; se for crime de responsabilidade, ao Congresso Nacional.

Afirmou que, em 2014, houve violação da LDO, da Lei Orçamentária e do que estabelece a Constituição Federal no art. 167, V, os normativos mais importantes para reger as Finanças Públicas. Não pode dizer a mesma coisa

SF/16863.10785-97

Página: 295/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

com relação ao ano de 2015, pois, por enquanto, só existe um relatório da equipe de auditoria afirmando a repetição das mesmas práticas.

Disse que, no final de 2014, o TCU já tinha apontado e alertado para os riscos do que ficou conhecido depois, popularmente, como pedaladas fiscais. Em 2015, o Tribunal editou o Acordão nº 825 determinando a interrupção dessas condutas e a correção dos erros. A prática de fazer subvenções econômicas sem ter os recursos necessários para arcar com elas, utilizando os bancos públicos para fazer o financiamento, jamais seria possível se não houvesse uma relação entre o ente político e a instituição financeira por ele controlada. Isso começou alguns anos atrás e se estendeu também por 2015 de forma ainda mais grave, em sua opinião, porque reincidente. Despesas obrigatórias de caráter continuado demandam planejamento. Há que se prever medidas que garantam o financiamento dessa política de forma permanente para os exercícios futuros.

Perguntado pela Senadora Gleisi Hoffmann sobre a impossibilidade de o Governo fazer um contingenciamento maior do que o que fez durante o exercício financeiro de 2015, em que houve uma grande queda na arrecadação devido a um baixo crescimento do Produto Interno Bruto, não previsto no ano anterior quando se estabeleceu a meta, disse que a frustração de receitas ocorre, principalmente, em momentos de crise. Para ele, o Governo Federal tem trabalhado com superestimativa de receita e projeções baseadas em cenários econômicos improváveis.

O Sr. Leonardo concordou com a Senadora Gleisi Hoffmann que há um controle muito maior sobre as despesas do que sobre as receitas, ou seja, as receitas estão sujeitas a variáveis que nem sempre estão sob o controle do governo. Lembrou, entretanto, das renúncias de receitas, que podem ser meritórias, mas que têm acontecido e causam grande impacto na arrecadação disponível. De 2004 a 2014, a renúncia de receitas subiu de sessenta e poucos bilhões para mais de trezentos bilhões. Dados da Receita Federal e da Secretaria de Política Econômica, ambos do Ministério da Fazenda, demostram que o ano de 2015 é um recorde em termos de renúncia fiscal no sentido amplo: subsídios tributários e subsídios creditícios e financeiros.

SF/16863.10785-97
Página: 296/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Então, parte do impacto com perdas de arrecadação decorre de escolhas feitas pelo governante.

Informou que a interpretação do TCU para as contas de Governo no relatório tem sido a mais flexível encontrada, aquela que permite a anulação de despesas para abertura de crédito e aquela que retira despesas financeiras do rol de créditos incompatíveis. O único problema é quando a despesa discricionária, seja ela primária ou obrigatória, é custeada com superávit financeiro ou com excesso de arrecadação. Muito embora o superávit financeiro tenha impacto mais direto, porque prejudica a meta, o Tribunal entende que o excesso de arrecadação, numa situação de descumprimento da meta, precisa ser utilizado na recomposição dela. Se a recomposição não for possível, o que pode acontecer, o momento de aferição, que é o momento do pagamento, se mostraria incompatível, porque aumentaria uma despesa numa situação em que a meta já está cumprida. Uma despesa primária, portanto, é feita no resultado primário. Se uma receita financeira custear uma despesa primária, causará um impacto primário negativo e prejudicará o alcance da meta.

Disse que não teve contato pessoal com técnicos do Tesouro Nacional e não saberia dizer se eles alertaram o Secretário do Tesouro Nacional, ou até mesmo ministros, sobre as irregularidades apontadas pelo Tribunal. Informou ter conhecimento de várias notas técnicas, produzidas pelos técnicos do Tesouro, que antecipam problemas e alertam sobre riscos de rebaixamento do País e questões que poderiam vir a impactar as finanças públicas mais à frente.

Sobre a questão da relação entre pedaladas e decretos, disse que isso ficou evidente durante o exercício de 2014 e se repetiu, em algum grau, em 2015. Salientou que, quando algumas operações que deveriam constar das estatísticas fiscais não são captadas pelo Banco Central, o resultado apurado mês a mês acaba distorcido e induz o Governo a tomar medidas incorretas quando precisa decidir o tamanho do contingenciamento.

Acredita que perto de R$ 70 bilhões do déficit dos 116 bilhões oficialmente apurados pelo Banco Central no final do ano de 2015 pode ser creditado ao pagamento das pedaladas. Acrescentou que as subvenções não

SF/16863.10785-97
Página: 297/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

foram concedidas todas em 2015, mas acabaram sendo apropriadas ali para efeito das estatísticas.

Perguntado pelo Advogado-Geral da União sobre a relação entre emissão de R$1,8 bilhão em decretos de créditos suplementares, meta e crise econômica, disse que não afirmou, em momento nenhum, que esse valor impacta a meta e provoca a crise. Considera que eles não poderiam ter sido editados, porque violavam o art. 4º da LOA. Além disso, a importância deles está no que eles significam, que, no se ponto de vista, é o aviltamento dos sistemas de freios e contrapesos.

Por ter afirmado que a aprovação da meta no final do exercício não tem poder de retroagir e corrigir os atos anteriores, foi questionado pelo Sr. José Eduardo Cardozo sobre a figura da convalidação dos atos administrativos que, segundo o Advogado-Geral da União, se aplicaria à aprovação da mudança da meta feita pelo Congresso após a emissão dos decretos de créditos suplementares. Em resposta, disse que não tem formação jurídica e dificilmente entraria num debate sobre qual a força da convalidação e qual o alcance dela. Entende, entretanto, que o fato de ela ser aprovada no final do ano não muda o requisito do art. 167 da Constituição, inciso V, sobre prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

15ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 14 de junho de 2016

Participantes:

SF/16863.10785-97

Página: 298/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

5. Sr. Gilson Alceu Bittencourt, testemunha de defesa, Secretário de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento de janeiro de 2015 a maio de 2016.

6. Sr. André Nassar, testemunha de defesa, Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de março de 2015 a maio de 2016.

Sr. Gilson Alceu Bittencourt

Questionado sobre quais eram as estimativas de recursos necessários para cobrir as despesas do Plano Safra no Plano Plurianual (PPA) da União, especialmente quanto às despesas com equalização das taxas de juros, esclareceu que, no âmbito da SPI, trabalhou com o PPA 2016/2019, ou seja, as estimativas foram feitas para o próximo quadriênio. Explicou que, em relação ao Plano Safra, tais estimativas são formuladas a partir de uma apresentação realizada pelo Ministério da Fazenda, que prevê a demanda para o próximo ano com base nos recursos já aplicados no Plano Safra dos anos anteriores e na expectativa de crescimento das aplicações. Outras variáveis, como a renegociação de dívida ou a queda de preços, também influenciam na equalização das taxas de juros.

Indagado a respeito das providências adotadas para que a implementação do Plano Safra fosse suportada pela previsão de recursos no âmbito do Plano Plurianual, respondeu que, de 2012 a 2015, houve alterações em relação ao PPA devido a renegociações de dívidas. Afirmou, ainda, que a disponibilidade fiscal e os recursos orçamentários para fazer frente ao Plano Safra são tratados no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e do Tesouro Nacional.

Disse não ter conhecimento das cartas do Banco do Brasil cobrando a equalização dos juros da dívida do Plano Safra, pois não passavam pela SPI.

Perguntado se as subvenções econômicas decorrentes do Plano Safra estão previstas em lei ou em contrato de operação de crédito da União com o Banco do Brasil, informou que a subvenção está definida em lei de 1992, que garante tanto a subvenção de taxas de juros quanto de preços, e sua regulamentação é feita por resoluções do Conselho Monetário Nacional. No caso específico da subvenção relacionada a crédito rural, a regulamentação

SF/16863.10785-97
Página: 299/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

é feita por portaria do Ministério da Fazenda. Afirmou, também, que, no seu entender, não se trata de uma operação de crédito e, sim, de uma prestação de serviço, uma vez que a operação é feita pelo banco com seus recursos e a União só vai reembolsá-lo se a taxa de juros for menor e, portanto, resultar numa diferença. Ressaltou, ainda, que os valores são devidos pela União somente a partir do momento em que o banco encaminhar a cobrança, uma vez a cada seis meses, e não com a efetiva contratação da operação de crédito.

Disse desconhecer qualquer outro acórdão do TCU anterior ao de nº 825, de 2015, que se tornou definitivo a partir do Acórdão nº 3.297, de dezembro de 2015, tratando de "pedaladas", já que esse processo de pagamento é antigo e varia a cada ano. Também afirmou que a maioria dos passivos a partir de 2015 foram liquidados, restando para 2016 o que seria devido só em 2016, ou seja, o custo das operações entre 1º de julho e 30 ou 31 de dezembro de 2015, devido em 1º de janeiro do ano seguinte, conforme explícito na portaria. Disse, ainda, que a Presidenta apenas anunciou, como todos os Chefes do Poder Executivo o fazem a cada ano, o valor total do Plano Safra, não tendo proferido nenhum ato quanto aos passivos de 2015 da União junto ao Banco do Brasil. Tampouco sabe sobre qualquer determinação da Presidenta de não divulgação ou divulgação irregular das estatísticas fiscais pelo Banco Central. Afirmou, ademais, que não são o valor das subvenções ou o período do atraso nos pagamentos que determinam se se trata ou não de uma operação de crédito.

Questionado se tinha filiação partidária, respondeu que não, que foi filiado ao PT até 2001, quando se desvinculou para assumir um cargo no governo FHC.

Explicou que o Banco do Brasil é, ao mesmo tempo, financiador do Plano Safra, uma vez que a legislação obriga que parte dos depósitos à vista e da poupança seja destinada ao crédito rural, e operador, na medida em o faz autorizado por uma portaria do Ministério da Fazenda, recebendo a diferença em relação à taxa de juros do Governo. Também afirmou que os bancos podem aderir ou não ao que é proposto na portaria ministerial e que o Banco do Brasil, nos últimos anos, tem frequentemente solicitado a ampliação dos

SF/16863.10785-97
Página: 300/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

limites das portarias, porque há uma demanda por recursos equalizados por parte do setor rural.

Destacou que o Banco do Brasil, em princípio, não teve nenhum prejuízo, já que entre esse e o Tesouro não há contrato. O que existe é uma portaria do Ministério da Fazenda autorizando determinado limite para taxas de juros, e o banco opera se assim o desejar. Portanto, o que a União paga ao banco não tem relação com o que o produtor rural recebe. Esse obtém recurso do próprio banco ou de outra fonte, como a Funcafé. Já a União paga ao banco apenas a diferença entre a taxa de juros, o que não caracteriza uma operação de crédito entre eles.

Quanto à ausência de previsão de prazo nas portarias para o pagamento das equalizações das taxas de juros por parte da União, ponderou que seria melhor se houvesse um prazo determinado, mas, em não havendo, não se pode alegar atraso ilegal no pagamento. Informou, ainda, que a demora no pagamento ao Banco do Brasil dizia respeito muito mais à SOF e ao Ministério da Fazenda do que à SPI.

Indagado sobre a operacionalização do Plano Safra, explicou que o seu processo de elaboração se dá a partir de uma demanda dos bancos e das organizações de agricultura familiar e empresariais, que negociam tanto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) quanto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Ministério da Fazenda recebe tais demandas e, a partir daí, inicia um processo de negociação para definir taxa de juros e volume de recursos. Fechado um acordo com os Ministérios de forma genérica, o Ministério da Fazenda, internamente, pleiteia junto ao Banco Central a disponibilidade de recursos de depósito à vista e de poupança e, assim, vai montando o mosaico que é o Plano Safra, com diferentes fontes, diferentes taxas de juros, diferentes agentes operadores, diferentes custos.

Questionado se o não lançamento na contabilidade pública das dívidas constituídas junto aos bancos controlados pela União caracterizaria uma omissão fraudulenta, respondeu que, em relação a 2015, que é o período em discussão, houve pagamento.

SF/16863.10785-97

Página: 301/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Esclareceu que os órgãos que tratam da equalização da taxa de juros são o Conselho Monetário Nacional, na medida em que determina a taxa de juros a ser praticada nas operações de crédito, e, o principal, o Ministério da Fazenda, que, a partir da definição dessas taxas, calcula o quanto de recurso efetivamente vai ser emprestado, quais são as fontes de recursos, quais são as onerosas, quais são as não onerosas para a União, e faz as portarias de equalização para cada um dos bancos públicos e dos bancos cooperativos. Não havia participação da Presidenta em nenhum desses atos, mas única e exclusivamente do Ministério da Fazenda.

Explicou que existe uma gestão política do Plano Safra, feita pelo Mapa e pelo MDA, mas a gestão efetiva, do ponto de vista tanto da definição das regras quanto do pagamento, como expresso na Lei nº 8.427, de 1992, é do Ministério da Fazenda. Destacou que se trata de uma atribuição dada pela lei, e não pela Presidenta da República.

Por fim, afirmou que, em 2015, já estava no Ministério do Planejamento, não tendo visto nenhum tipo de participação de Arno Augustin em relação ao Plano Safra 2015.

Sr. André Nassar

A respeito de como eram orçados, no âmbito da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, os valores que deveriam ser solicitados à SOF, para efeito de elaboração da Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas relativas ao Plano Safra, informou que o Mapa definia uma demanda de crédito para investimento e para custeio, dialogava com o Tesouro e com o Ministério da Fazenda para verificar o quanto da proposta de taxa de juros gerava de subvenção e se essa subvenção se encaixava ou não dentro das dotações orçamentárias. Assim, destacou não ser o Secretário de Política Agrícola quem gerencia as dotações orçamentárias, mas a Secretaria do Tesouro.

Questionado sobre que informação lhe foi prestada pelo Tesouro quanto ao pagamento das subvenções em atraso, afirmou que essa discussão se refere ao Plano Safra 2014/2015, enquanto o plano por ele gerenciado foi o 2015/2016, cuja subvenção começou a ser paga em 2016. Também informou

Página: 302/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

que, durante sua atuação como Secretário, teve a notícia de que havia atraso no pagamento das subvenções, mas não foi uma informação oficial de que poderia haver qualquer prejuízo ao andamento do Plano Safra. Afirmou ter checado que a informação não dizia respeito a sua gestão, pois se referia ao Plano Safra 2014/2015 e, mais tarde, já conhecendo a informação do acórdão do TCU, pediu ao Tesouro dados sobre o fluxo dos referidos pagamentos, apenas para sua ciência.

Afirmou que o não estabelecimento, pelo Ministério da Fazenda, de um prazo para o pagamento das equalizações nas portarias é uma prática antiga e instaurada, mas entende que deveria ser revista.

Considera a Lei nº 8.427, de 1992, que define quais são as subvenções para o setor agrícola, ao lado do crédito e da política de garantia de preço mínimo, uma das mais importantes leis para o setor agrícola. Todavia, precisa de melhorias.

Questionado a respeito das determinações das Portarias nº 315, de 2014, e nº 419, de 2015, de que os pagamentos devem ser feitos no primeiro dia após a apuração da equalização, respondeu que, no seu entender, as portarias determinam que cabe ao Banco do Brasil cobrar a partir do primeiro dia do semestre subsequente à equalização. Já o pagamento feito pelo Tesouro não tem prazo. Afirmou, ainda, que os pagamentos foram feitos após o referido prazo, mas isso já havia ocorrido outras vezes.

16ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 15 de junho de 2016

Participantes:

SF/16863.10785-97
Página: 303/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

7. Sr. Cilair Rodrigues de Abreu, testemunha de defesa, Analista de Planejamento e Orçamento desde janeiro de 2000 e Secretário-Adjunto da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) de março de 2015 a junho de 2016.

8. Sr. José Geraldo França Diniz, testemunha de defesa, Subsecretário de Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Previdência ao longo do ano de 2015, participou como um dos demandantes do crédito de R$1,7 bilhão do decreto de 27/07/2015.

9. Sr. Walter **Baere** de Araújo Filho, consultor jurídico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que aprovou pareceres favoráveis aos projetos de decreto de abertura de créditos suplementares. Ouvido como informante, pois atuou como advogado, fornecendo subsídios à Defesa da denunciada, na primeira etapa do processo de impeachment.

10. O Sr. Hipólito Gadelha Remígio, testemunha de defesa, Consultor de Orçamento do Senado Federal e Subchefe de Gabinete do Senador Roberto Requião.

Sr. Cilair Rodrigues de Abreu

Questionado sobre sua participação na análise prévia da compatibilidade fiscal dos decretos, explicou que a análise realizada abrange todos os aspectos legais. Segundo ele, a análise de compatibilidade depende do tipo de despesa, sendo realizada apenas se a despesa for primária discricionária, sujeitas integralmente ao decreto de programação orçamentária e financeira, instrumento fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que tem como objetivo controlar a meta, conhecido como decreto de contingenciamento. As despesas primárias obrigatórias são incontingenciáveis. Desde 2001, além desse decreto, outro instrumento fiscal utilizado é o relatório de avaliação de receita e despesa, que contém todas as despesas primárias. Como se trata da meta de resultado primário, a despesa financeira, pela própria definição, não está no cômputo das despesas ou receitas.

Informou que a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade dos créditos foi expectativa de meta que estava sendo proposta no PLN 5, e não a meta até então vigente, dado que a gestão

SF/16863.10785-97

Página: 304/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

da meta, inclusive decorrente dos créditos, é sempre retrospectiva e prospectiva. Pontuou que se trata de um mecanismo utilizado e validado, inclusive, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no acórdão relativo às contas do Presidente em 2009. De acordo com o Sr. Cilair Rodrigues de Abreu, não há meta de resultado fiscal fixada por lei para período inferior a um ano, pois a anualidade é um dos princípios orçamentários mundiais.

Indagado sobre as diferenças entre gestão orçamentária e gestão financeira, esclareceu que a primeira ocorre no campo das autorizações e das alterações das dotações orçamentárias, sem implicar em impacto fiscal, enquanto a segunda envolve o caixa, tendo impacto fiscal. Apesar de terem inter-relações, são utilizados sistemas diferentes desde o início do procedimento.

Disse que são editados entre 60 e 70 decretos por ano, que antes de serem publicados passam por um procedimento que começa com um pedido de crédito de uma unidade orçamentária no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Na indicação do crédito, os parâmetros (fonte utilizada e instrumento legal) já são definidos pelo próprio sistema. No caso do Executivo, o pedido é passado para o Ministério da pasta, depois para a SOF, para Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, para o gabinete do Ministro, que o encaminha para a Casa Civil, e, finalmente, para a Presidenta. Todos os créditos possuem parecer técnico e jurídico. O parecer da área jurídica, tanto no Ministério do Planejamento quanto na Casa Civil, é dado por Consultorias Jurídicas ligadas à Advocacia-Geral da União (AGU). O número de órgãos jurídicos que se manifestam depende da origem do pedido. Segundo ele, nenhum dos decretos analisados foi rejeitado por esses órgãos. O parecer técnico do Ministério do Planejamento é de responsabilidade da SOF. Indagado sobre o procedimento de abertura de crédito no Judiciário, disse saber que sempre há um parecer do CNJ, mas que desconhece os detalhes da tramitação. Segundo a testemunha, a metodologia é seguida desde a edição da LRF e, apesar de ter sofrido algumas alterações ao longo dos anos, seu escopo macro continua o mesmo. Acredita que não tenha havido alterações no governo Dilma. O sistema usado é o mesmo desde que iniciou sua carreira, há dezesseis anos, e foi modernizado pela última vez em 2011.

SF/16863.10785-97

Página: 305/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Sobre o fato de o Ministério da Educação (MEC) ter recebido 70% dos recursos dos decretos, disse ser devido ao fato de se tratar do terceiro maior orçamento e possuir um mecanismo mais célere e transparente para incorporar os excessos de arrecadação e superávit financeiro de ano anterior, proposto pelo Ministério do Planejamento em decorrência de um acórdão do TCU quando houve o problema com as fundações universitárias em 2008. Em geral, são excessos advindos de doações para programas de desenvolvimento técnico-científico, vestibulares e cursos.

Disse desconhecer a existência de qualquer recomendação expressa do TCU, anterior a dezembro de 2015, informando que o procedimento de edição de decreto de crédito suplementar, nas circunstâncias questionadas, era ilegal. Segundo ele, quando foi recebido o Aviso do TCU nº 895, do dia 12 de agosto de 2015, na SOF, demoraram dez dias para entender o que estava sendo questionado, pois o documento não era objetivo e era contraditório. Mesmo assim, antes mesmo da decisão do Tribunal, no dia 7 de outubro de 2015, por precaução, pararam de utilizar o procedimento.

Informou ser a última instância técnica por onde os créditos passavam e que ele mesmo chegou a encaminhar a documentação para o gabinete do Ministro algumas vezes, por ser substituto da Secretária. Explicou o procedimento internamente adotado pela SOF para analisar os créditos, enfatizando que a Secretaria tem autonomia total na tarefa. Conforme relatou, são utilizados como comando a Lei nº 4.320, a LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária anual (LOA) e os decretos que regem a matéria, além de entendimentos firmados a partir de interpretações de órgãos de controle. Ademais, disse haver na Secretaria check-lists contendo o que os analistas de carreira devem analisar para que um crédito possa seguir em frente.

Perguntado sobre a compatibilidade dos créditos em debate com a meta de 2015, afirmou que todos eram compatíveis. Esclareceu que as autorizações orçamentárias nunca aumentam a despesa, por se tratarem de uma autorização prévia. A despesa só aumenta, impactando a meta, quando há sua execução financeira. Quanto à possibilidade de se ajustar o crédito depois que ele é aberto, para se compatibilizar com a obtenção da meta, disse ser possível. No

SF/16863.10785-97
Página: 306/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

entanto, pontuou que essa medida é inócua, pois a abertura de um crédito não impacta o limite dado pelo decreto de contingenciamento, que leva em conta a execução da despesa, e não sua autorização. Segundo ele, quando há um crédito para despesa obrigatória, o fato é apontado no relatório e o contingenciamento ocorre na despesa discricionária.

Sobre o dever de a autoridade zelar pela observância da meta durante o ano, lembrou que o orçamento estima a receita e fixa a despesa. Portanto, em todos os parâmetros utilizados se trabalha com uma expectativa de receita. Assim, os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas são utilizados para projetar a expectativa.

Questionado sobre a possibilidade de um Presidente da República entender o conteúdo dos decretos, respondeu que apenas alguém com muito conhecimento técnico na área de orçamento teria essa capacidade.

Sr. José Geraldo França Diniz

A respeito do crédito suplementar no valor de R$1,7 bilhão (um bilhão e setecentos milhões de reais), disse não saber informar sobre a meta de resultado primário considerada quando de sua abertura, pois o órgão setorial no qual trabalha não faz exame de enquadramento da meta fiscal, apenas realiza uma primeira análise, focada nas implicações que esse crédito terá sobre a programação do próprio Ministério. Informou ainda que, esse decreto, diz respeito ao Ministério da Previdência Social apenas um crédito de cerca de R$ 40,9 milhões (quarenta milhões e novecentos mil reais), dos quais R$ 40 milhões (quarenta milhões de reais) referiam-se a pagamento do INSS à Dataprev e o restante a pagamento a organismos internacionais, devido à variação cambial. Trata-se de um crédito de remanejamento interno de dotações. Concordou que o fato de uma das fontes ser o superávit financeiro implica em impacto na meta primária, mas sublinhou que essa análise é de responsabilidade do órgão central.

Sobre a possibilidade de as fontes utilizadas nos créditos poderem ser utilizadas para despesas diferentes das quais estavam vinculadas, disse entender que não, dado que a vinculação é prevista em lei.

SF/16863.10785-97

Página: 307/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Quanto a pedidos de crédito por decreto por parte do Judiciário, com base em receita própria, disse acreditar que não possam ser negados, devido ao princípio da separação dos poderes. Ademais, informou que, na abertura de crédito suplementar nesse poder, o CNJ é responsável pela elaboração de um parecer prévio de análise da legalidade.

Questionado sobre o procedimento na hipótese de convênios, explicou que os recursos recebidos nesses casos não podem ser contingenciados, bem como não podem ser destinados para outras finalidades que não o próprio objeto do convênio ou da doação. Disse ainda desconhecer casos de excesso de arrecadação de convênios.

Sobre as consequências da abertura de um crédito, opinou que não há impacto na meta fiscal, visto que a administração financeira, diferentemente da orçamentária, opera com o regime de caixa. Sendo assim, o impacto na meta fiscal só se concretiza quando é realizada a última etapa da despesa pública: o pagamento. Conforme seu entendimento, a meta fiscal é anual, mas sujeita a possíveis correções ao longo do ano, de acordo com o que apontam os relatórios bimestrais.

Explicou que as alterações orçamentárias são regulamentadas por uma portaria da SOF, um ato do Secretário de Orçamento Federal reeditado anualmente para incorporar alterações da LDO e da LOA. De acordo com a testemunha, essa portaria consubstancia instrumentos da Constituição Federal, da LRF, da LDO e da LOA. Negou ter conhecimento de qualquer impugnação desse tipo de portaria por algum órgão de controle.

Solicitado a explicar como se dá o procedimento de abertura de crédito suplementar, informou que o pedido se origina na unidade orçamentária, por meio do sistema, que contém os parâmetros para definir o tipo de crédito. Em seguida, é enviado para o órgão setorial, que checa se a justificativa que a unidade apresenta é compatível e aceitável, se o crédito vai interferir no planejamento orçamentário e financeiro daquela unidade e do próprio órgão, bem como se atende os aspectos legais. Posteriormente, é encaminhado à SOF, que faz as suas análises, verifica as fontes e encaminha à Consultoria Jurídica do Ministério, que dá o parecer final. Os pareceres jurídicos são realizados na SOF e na Casa Civil. Finalmente, é encaminhado à Presidência

SF/16863.10785-97

Página: 308/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

da República. Segundo o Sr. José Geraldo França Diniz, não há nenhuma possibilidade de haver alteração nessa etapa final. Para tanto, seria necessário retomar todos os estágios. Acrescentou ainda que, se o crédito não tivesse base legal, não teria nem chegado à Presidenta. Afirmou não ter conhecimento de nenhuma situação de devolução de decreto pela assessoria jurídica ou técnica, apenas de devolução de proposição de decreto que chega à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, com solicitação de seja realizada alguma correção. Ratificou que a metodologia utilizada é a mesma desde 2001 e que, desde então, não conhece nenhuma intervenção com o objetivo de alterá-la, apenas evoluções normativas. Da mesma forma, o sistema nunca foi alterado, apenas atualizado para incorporar alterações decorrentes da LOA e da LDO.

Quanto às despesas de transferências constitucionais (classificadas como despesas obrigatórias da União), explicou que, se não houver tempo de incluí-las no Relatório de Avaliação Bimestral, deve-se fazer o crédito e mencionar que elas serão incluídas no próximo Relatório, bem como identificar o valor a ser contingenciado nas despesas discricionárias para compensá-la.

Com relação às dívidas com instituições financeiras, informou que elas são contabilizadas por meio de eventos criados especificamente para esse fim no Siafi, assim como todos os passivos da União com qualquer contratado.

Sr. Walter Baere de Araújo Filho

Questionado sobre o critério utilizado para a avaliação da compatibilidade do crédito suplementar de R$1,7 bilhão (um bilhão e setecentos milhões de reais) com o art. 4º, caput, da Lei Orçamentária de 2015, informou que as manifestações e pareceres proferidos previamente – incluindo o parecer da SOF, que analisa a compatibilidade do decreto com a obtenção de meta de superávit – foram levados em consideração pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, órgão de execução da AGU. Trata-se de um procedimento de praxe quando da realização de pareceres, que foi seguido no caso dos quatro decretos questionados. Enfatizou que a abertura de créditos suplementares é um ato administrativo

Página: 309/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

complexo, o que garante transparência e permite que haja auditoria por parte dos órgãos de controle. Apesar disso, nunca sofreu qualquer tipo de pressão do governo para adoção de uma posição jurídica na Consultoria e os pareceres tampouco foram elaborados para induzir a Presidente a erro.

Relatou que, como consultor jurídico do Ministério do Planejamento, não teve conhecimento de qualquer consignação formal da Comissão Mista de Orçamento ou do Congresso Nacional alertando sobre o não cumprimento das metas. Segundo ele, o Congresso Nacional poderia realizar alterações, caso percebesse um desalinhamento entre a obtenção da meta e a dinâmica da execução do orçamento, e é poder-dever do TCU fazer alertas quando há possibilidade de não atingimento das metas fiscais.

Negou que tenha havido alteração significativa na dinâmica de elaboração e publicação de decretos que abrem créditos suplementares.

Sublinhando que a execução financeira do orçamento é dinâmica, e não estanque, afirmou que não houve qualquer violação ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual na abertura dos créditos. Lembrou que vigora na Administração Pública o princípio de presunção de legalidade dos atos administrativos. Portanto, se a interpretação jurídica era plausível e vigente à época do ato, não há que se falar em irregularidade. No caso dos decretos em análise, a interpretação vigente era a de que superávit financeiro e excesso de arrecadação não necessariamente impactariam a meta, pois dependia do decreto de programação orçamentária e financeira. E ainda não havia qualquer decisão por parte dos órgãos de controle em sentido contrário. Discordou que tenha havido desrespeito ao art. 167 da Constituição Federal, que trata da necessidade de autorização legal para a abertura de crédito. Segundo ele, a autorização existia no próprio art. 4º da LOA. Ressaltou que é uma prática corriqueira e que diversos decretos foram publicados antes da aprovação de leis que alteravam a meta, em diversos exercícios anteriores.

Questionado sobre a possibilidade de contingenciamento de recursos decorrentes de convênios e de doações, respondeu que isso depende da natureza da receita (vinculada ou não) e da despesa (obrigatória ou não).

SF/16863.10785-97

Página: 310/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Informou que as questões referentes ao Plano Safra não foram objeto de análise específica por parte da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento.

Sobre o relatório enviado pelo TCU à AGU em 22 de junho de 2015, no qual era questionada a edição de decretos para a abertura de créditos orçamentários sem a prévia adequação e necessária autorização legislativa, explicou que, em junho de 2015, ainda não havia o relatório do TCU sobre as contas de 2014, nem a representação do Ministério Público junto ao TCU questionando a juridicidade dos decretos, mas apenas um primeiro relatório, que tratava das chamadas pedaladas fiscais, e um pedido do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Nesse contexto, aguardava-se um posicionamento definitivo do Tribunal, via acórdão. Sem isso, a posição veiculada por meio de uma representação do Ministério Público junto ao TCU foi ponderada juntamente com as práticas usuais da administração na verificação da existência de uma interpretação jurídica que desse suporte ao ato administrativo praticado. Pontuou ainda que, com relação aos decretos de abertura de crédito suplementar ainda não há esse posicionamento por parte da Corte de Contas.

Explicou ainda as diferenças entre gestão orçamentária e gestão financeira, sublinhando que esta última é a que vai redundar no decreto de contigenciamento. Ressaltou que definir uma situação de descumprimento da meta fiscal depende da fonte utilizada para abertura de crédito, da natureza da despesa e da forma como ela vai ser executada. Além disso, conforme explicou, atos jurídicos supervenientes podem vir a interferir, como a alteração legislativa da própria meta prevista na LDO.

Perguntado sobre qual seria a consequência da não execução do contingenciamento dos gastos e da não realização dos decretos, disse ser difícil avaliar em abstrato, tendo em vista que não é a fonte dos recursos que vai torná- los inválidos nem qualquer despesa que vai gerar prejuízo.

.

O Sr. Hipólito Gadelha Remígio

SF/16863.10785-97

Página: 311/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

A testemunha foi dispensada pela Comissão por não possuir informações sobre os fatos e os atos em análise.

SF/16863.10785-97

17ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 16 de junho de 2016

Participantes:

11. Sr. Luiz Claudio Costa, testemunha de defesa, Ex-Secretário Executivo do Ministério da Educação.
12. Sr. Wagner Vilas Boas, testemunha de defesa, Ex-Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Educação.
13. Sra. Iara Ferreira Pinheiro, testemunha de defesa, Subsecretária de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação.
14. Sr. Clayton Luiz Montes, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Programas da Área Econômica da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento.

O Sr. Felipe Daurich Neto, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Programas Sociais da Secretaria do Orçamento Federal, presente à reunião, foi dispensado, por razões de saúde, atendendo-se a requerimento da Defesa.

Página: 312/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

Sr. Luiz Claudio Costa

A testemunha iniciou sua participação respondendo a indagações sobre o decreto de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar no valor de R$1,7 bilhão nos orçamentos fiscal e da seguridade em favor de diversos Ministérios, dentre eles o Ministério da Educação. Questionado se era atribuição do órgão solicitante, no caso, o Ministério da Educação, avaliar o

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário, respondeu, objetivamente, que não, esclarecendo a seguir que compete ao órgão a análise técnica dos pedidos. Explicou que, após a análise, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério encaminha à Secretaria de Orçamento Federal, para que o Ministério do Planejamento dê os encaminhamentos necessários. Complementando sua resposta, informou que o Ministério da Educação tem 150 unidades orçamentárias, entre elas universidades e institutos, que, baseados no Acórdão do TCU nº 2.731, de 2008, tiveram permissão para abrir créditos quando tivessem superávit financeiro, ou seja, utilizar superávit financeiro do exercício anterior para que fosse incluído no orçamento do ano seguinte. Destacou que tal procedimento foi feito desde 2008. Esclareceu, também, que, em 2009, houve solicitação de auditoria com a finalidade de verificar se o MEC e o Ministério do Planejamento estavam tomando providências para atender ao acórdão citado. No Acórdão nº 5358, de 2011, o TCU confirmou o cumprimento, pelo MEC e pelo Ministério do Planejamento, da decisão constante do Acórdão nº 2.731, de 2008.

Questionado se tinha conhecimento de que, do referido crédito suplementar de R$1,7 bilhão, utilizou-se de superávit financeiro o valor de R$676 milhões e foram adicionadas dotações primárias à Lei Orçamentária de 2015, sem que houvesse em contrapartida origens primárias do mesmo montante, respondeu que, apesar de não ter conhecimento do fato citado, entende que a ampliação do Orçamento, sendo autorizativo, não levou a aumento de despesa, destacando que o Ministério da Educação teve um forte corte em seu orçamento: da dotação da LOA, em 2015, excluindo-se os gastos obrigatórios, passou-se de R$ 48,453 bilhões para R$ 37,483 bilhões, o que significa um corte, de limite, de R$10,970 bilhões. Frisou que esse corte foi o maior que já vivenciou, tendo ocasionado transtornos muito sérios ao Ministério.

Perguntado se tinha conhecimento de alguma nova legislação que justificasse a mudança interpretativa do Tribunal de Contas da União em relação à possibilidade de abertura de créditos por decreto, afirmou não ter ciência de alterações legislativas, mas teve conhecimento de mudanças de entendimento sobre a matéria por parte do Tribunal de Contas da União.

SF/16863.10785-97
Página: 313/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Destacou que, após ter ocorrido mudança de interpretação e da Secretaria de Orçamento Federal ter sido notificada, não houve mais decretos para abertura de créditos, apesar de ter havido solicitação para tanto, em razão de uma doação feita para a Capes. Esclareceu que, na ocasião, a Secretaria de Orçamento respondeu que, a partir de então, o crédito adicional somente poderia ser feito por meio de projeto de lei. Assim, segundo informou, após a notificação, não houve mais abertura de créditos por decreto relacionados ao Ministério da Educação.

Sobre os beneficiados com os decretos de crédito suplementar ou com a possibilidade de gestão dada por eles, citou: as universidades, uma vez que os reitores tiveram flexibilidade para fazer com que seus orçamentos fossem mais adequados às suas necessidades, dentro do mesmo limite; os institutos federais; o Inep, nas suas avaliações; os jovens que fazem o Enem, que tiveram mais flexibilidade para tal; o FNDE, beneficiando assim Estados e Municípios, com a possibilidade, por exemplo, de se alocar orçamento para creches. Em sua avaliação, os decretos foram importantes para a gestão, no âmbito da educação.

Concluindo sua participação, afirmou que, no caso do Ministério da Educação, houve um decreto de R$1,6 bilhão, mas não houve nenhum aumento de limite. Ao contrário, houve contingenciamento. Assim sendo, entende que não houve autorização para gastos, mas sim flexibilidade para uma gestão mais eficiente. Por fim, frisou que a edição dos decretos em discussão decorre de pleitos técnicos que passam por análises técnicas no Ministério da Educação, no Ministério do Planejamento e, segundo supõe, também na Casa Civil. Deste modo, não se trata de um processo que chega à Presidência em decorrência de uma demanda da própria Presidente da República.

Sr. Wagner Vilas Boas

A testemunha iniciou sua participação sendo indagado, em relação ao decreto de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar no valor de R$ 1,7 bilhão aos Orçamentos fiscal e de seguridade social em favor de diversos ministérios, dentre eles o Ministério da Educação, se era atribuição

SF/16863.10785-97
Página: 314/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

do órgão solicitante do crédito avaliar o impacto da abertura do crédito sobre obtenção da meta de resultado primário. Sobre a questão, respondeu negativamente, informando que não era atribuição do Ministério da Educação avaliar o impacto da abertura do crédito sobre obtenção da meta de resultado primário. Complementando sua resposta, informou que, antes de assumir o cargo de Secretário Executivo Adjunto no Ministério da Educação, ocupou, até 23 de fevereiro de 2015, o cargo de Subsecretário de Planejamento e Orçamento. Explicou que a Lei nº 10.180, que organiza e disciplina o sistema de planejamento e de Orçamento federal, estabelece quem é o órgão setorial e o órgão central de Orçamento. No art. 4º dessa lei, conforme esclareceu, os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa eles estiverem integrados, ou seja, quem encaminha a solicitação de decreto de planejamento é subordinado administrativamente ao Secretário Executivo, mas a orientação técnica, segundo a lei, decorre do órgão central de Orçamento. Assim sendo, não compete ao órgão setorial, segundo a Lei nº 10.4.320 e as normas que o órgão central emite, se manifestar ou fazer essa avaliação sobre o resultado primário.

Sobre os procedimentos adotados para a elaboração do decreto em questão, informou que a solicitação de crédito parte de uma demanda de uma área solicitante, que pode ser, por exemplo, a área finalística das universidades, do FNDE, da Capes, do Inep. A área de orçamento do Ministério da Educação faz então uma análise técnica da solicitação, verificando, no caso do crédito em questão, que envolve superávit, se o superávit existe. Para isso, explicou que o art. 3º da Constituição estabelece que o Tesouro Nacional deve publicar bimestralmente os relatórios contábeis. No caso em discussão, esse relatório foi publicado por meio da Portaria nº 176, do dia 30 de março de 2015. Essa portaria, que é da Subsecretaria de Contabilidade Pública, indica a existência desse superávit por fonte de recursos. A área de orçamento do MEC verifica, em relação àquele pleito da unidade, qual sua finalidade, se existe amparo na legislação e se aquele superávit existe. É observada neste procedimento o normativo do órgão central, que, no caso, é a Portaria SOF nº 16, do dia 29 de abril de 2015. Esclareceu que as informações da demanda, incluindo o tipo de crédito, são

SF/16863.10785-97
Página: 315/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

cadastradas no sistema pela própria área finalística que faz a solicitação. O sistema, que é parametrizado, gera o pedido de crédito, que é encaminhado para o Ministério do Planejamento, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Indagado sobre a instrução do processo que precede a assinatura de um decreto de crédito suplementar, esclareceu que, no MEC, é feita a análise da legalidade, as informações são incluídas no sistema, verifica-se a existência de superávit e há o encaminhamento para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Tanto na SOF como no Ministério do Planejamento e na Casa Civil, há uma análise de mérito e uma análise jurídica antes de se chegar à Presidente da República, para que o decreto seja assinado. A testemunha informou que esse é o procedimento, conforme consta do Manual Técnico de Orçamento, nos termos da Lei nº 10.180 e conforme os regulamentos da elaboração de crédito orçamentário.

Questionado se a abertura de crédito, mesmo com fonte financeira, impede a obediência do limite, respondeu que não, esclarecendo que todos os créditos estão vinculados ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Explicou ainda que os créditos objeto das discussões seguem os mesmos trâmites desde 2009, quando foi incluído no art. 4º da Lei Orçamentária a questão da possibilidade, no caso do Ministério da Educação, de fazer créditos orçamentários do superávit das fontes vinculadas à educação até o limite do saldo não empenhado no ano anterior. Frisou que existem decretos de 2009 até 2015 adotando-se a mesma sistemática, com o mesmo amparo legal. Em razão do Acórdão do TCU nº 2.731, de 2008, e das auditorias posteriores feitas pelo próprio TCU, entende que os procedimentos adotados no MEC em relação ao crédito suplementar, de solicitações do período de 2009 até 2015, possuíam autorização legal, nos termos do art. 4º da Lei Orçamentária Anual.

Em relação aos decretos de limitação de empenho, conhecidos como cortes, informou que, na Lei Orçamentária de 2015, em rubricas discricionárias e nas obrigatórias com controle de limite de empenho, estava aprovado o valor de R$ 48,4 bilhões. Houve vários decretos diminuindo o limite de empenho, encerrando-se o ano com R$ 10,9 bilhões de

SF/16863.10785-97

Página: 316/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

contingenciamento. Segundo a testemunha, com relação ao decreto de suplementação em discussão, não houve um crescimento da despesa porque o que estabelece o teto da execução de despesas é o decreto de contingenciamento: em atenção ao art. 8º da LRF, até 30 dias da publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo deve publicar o decreto de programação orçamentária e financeira. Conforme o art. 9º, a cada dois meses, verificado se a arrecadação não foi confirmada, deve-se contingenciar ou liberar.

Sra. Iara Ferreira Pinheiro

A testemunha foi indagada, em relação ao Decreto de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar no valor de R$ 1,7 bilhão aos Orçamentos fiscal e da seguridade social em favor de diversos Ministérios, dentre eles o Ministério da Educação, se era atribuição do órgão solicitante do crédito, ou seja, do Ministério da Educação, avaliar o impacto da abertura do crédito sob a obtenção da meta do resultado primário. Em resposta, inicialmente contextualizou ser servidora e estar no Ministério da Educação há onze anos, sendo que exerce o cargo de Subsecretária de Planejamento e Orçamento desde fevereiro de 2015. A seguir, esclareceu que não é obrigação do órgão verificar a questão da meta, porque não possuem condições para tanto. Complementou que os órgãos responsáveis pela avaliação da meta são da área fiscal: o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda. Deste modo, quando o MEC faz a solicitação de um crédito suplementar, não tem condições de avaliar o impacto em relação à meta do resultado primário.

Questionada sobre decretos de contingenciamento e sua relação com decretos de suplementação orçamentária, explicou que houve um contingenciamento, em 2015, de quase onze bilhões, sendo que todo crédito suplementar entra no limite estabelecido pelo decreto de programação orçamentária e financeira que cada órgão possui. Se ocorre aumento da despesa, ela entra nesse limite estabelecido no decreto de programação orçamentária e financeira.

Sobre o processo de alteração orçamentária, explicou que ele começa na unidade finalística, que é a unidade orçamentária (por exemplo, uma

SF/16863.10785-97

Página: 317/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

universidade), que encaminha o pedido no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Esse pedido passa pela setorial orçamentária do órgão, que, no caso, é a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação. Verifica-se a fonte que a unidade indicou e se encaminha o pedido para a Secretaria de Orçamento Federal, que faz a análise técnica. A seguir, o pedido segue para o Ministério do Planejamento, que faz a análise de mérito e jurídica do crédito orçamentário. Esclareceu que, no âmbito do Ministério da Educação, é comum universidades e outras unidades receberem, por meio de convênios, valores que devem ser destinados para fontes específicas. Citou, como exemplo, a Capes, que recebeu, da Petrobras e da Febraban, doações para o Programa Ciência sem Fronteiras.

Questionada se teve conhecimento de algum tipo de ingerência do Governo da Presidente Dilma Rousseff para que certos decretos fossem baixados e outros não, ou se houve influência política, ação, pressão, alguma coação para que decretos fossem baixados, respondeu que seu cargo é vinculado à Secretaria Executiva. Nesse contexto, não tem contato com autoridades, sendo seu papel eminentemente técnico. Assim sendo, não teve conhecimento de pressões ou coações, nos termos indagados, ao tempo que esclareceu que pressões chegam ao Secretário Executivo e ao Ministro.

Sr. Clayton Luiz Montes

Preliminarmente, esclareceu que não participou da elaboração ou análise de nenhum dos quatro decretos objeto da Denúncia nº 1, de 2016.

Questionado sobre o processo de elaboração de um decreto de crédito suplementar, explicou que a edição de um decreto ou de qualquer outro crédito adicional tem início na unidade orçamentária, de acordo com a portaria da SOF que disciplina a matéria. Em seguida, esse crédito, via sistema, é enviado para o órgão setorial de orçamento, que são os ministérios setoriais, os quais realizam uma análise prévia quanto a fontes e despesas. Em seguida, os ministérios enviam, via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, para a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. Prosseguindo, explicou que, na Secretaria de Orçamento Federal, é feita a análise técnica dos pedidos, e esses atos são encaminhados ao Ministério do

SF/16863.10785-97

Página: 318/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Planejamento, no qual se elabora um parecer jurídico. Em seguida, o Ministério do Planejamento encaminha para a Casa Civil. Lá ele recebe nova avaliação jurídica e, em seguida, é enviado para assinatura da Presidência.

Sobre o processo descrito, avaliou que, sendo o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento parametrizado, impede-se o envio de crédito em desacordo com a lei. Explicou também que o sistema não permite que seja inserido um crédito que esteja fora do limite que a unidade orçamentária ou o órgão setorial possa lançar. Em sua opinião, as análises feitas pelos técnicos em relação a todos os pedidos, em todas as instâncias, desde a unidade orçamentária, passando pelo órgão setorial e pela SOF, asseguram que não seja encaminhado crédito com ilegalidade para o Ministério do Planejamento, para a Casa Civil e para a Presidência da República. Ainda sobre o processo descrito, afirmou não ter conhecimento de qualquer pressão da Presidência para aprovação de decretos.

Indagado sobre a existência de fundamentação legal para a edição dos decretos objeto da Denúncia nº 1, de 2016, esclareceu que, até outubro de 2015, havia o entendimento de que o art. 4º da LOA era o amparo legal para os decretos. Destacou que o entendimento da Secretaria, à época, era de que o art. 4º sempre deu base para o encaminhamento dos decretos. Somente em outubro de 2015 a Secretaria teve conhecimento de uma mudança de posição do TCU quanto à autorização contida no art. 4º da LOA. A partir do momento em que tiveram conhecimento dessa mudança de interpretação, segundo a qual, em suas palavras, "se o Poder Executivo não estivesse no rumo de alcançar a meta de resultado primário, o art. 4º não valeria", afirmou que não houve mais o encaminhamento de créditos orçamentários por decreto, ou seja, não foram mais encaminhados decretos utilizando fonte de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação.

18ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização

SF/16863.10785-97

Página: 319/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 17 de junho de 2016

Participantes:

15. Nelson Barbosa, testemunha de defesa. Ouvido na condição de ex-Ministro de Estado do Planejamento e ex-Ministro de Estado da Fazenda.
16. José Henrique Paim Fernandes, testemunha de defesa. Ouvido na condição de ex-Secretário Executivo do Ministério da Educação e ex-Ministro de Estado da Educação.
17. Zarak de Oliveira Ferreira, testemunha de defesa. Diretor do Departamento de Programas de Infraestrutura da Secretaria de Orçamento Federal.
18. Antonio José Chatack Carmelo, testemunha de defesa. Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
19. Georgimar Martiniano de Sousa, testemunha de defesa. Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal e Gerente de Projeto do Departamento de Programas Especiais.

Sr. Nelson Barbosa

Discorreu sobre aspectos técnicos da abertura de créditos suplementares, afirmando que, quando ocorre por meio de decreto, não é afetada a obtenção de meta de resultado primário se não for acompanhada de um decreto de descontingenciamento. A meta de resultado primário é financeira e só é afetada se houver liberação de gasto financeiro. Se o crédito suplementar for editado sem mudança no decreto de programação fiscal, ocorre apenas alteração das alternativas nas quais pode ser utilizado o mesmo valor estipulado no decreto de contingenciamento.

SF/16863.10785-97
Página: 320/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Afirmou que, quando da abertura do crédito suplementar no valor de R$ 1,7 bilhão, entendeu-se que não haveria impacto sobre a meta – seja a vigente, seja a proposta –, de modo que não foi considerada a meta de resultado primário. Explicou que o crédito suplementar serviu para dar mais liberdade para a alocação de um valor já disponibilizado, já que o decreto foi editado após um aumento do contingenciamento. Negou que a meta fiscal tenha sido utilizada como base para o decreto, já que a sua edição não criava obrigação de gasto financeiro, não afetando o cumprimento nem da meta vigente nem da meta proposta.

Segundo o depoente, o único momento em que se fala de um resultado programado é na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve seguir o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece a meta de resultado primário. Baseado na projeção de receita enviada pelo Governo, o Congresso precisa aprovar uma despesa na LOA compatível com a meta programada na LDO. Na execução do Orçamento, a discussão do cumprimento da meta passa a se dar somente sobre os critérios de empenho e de gasto, ou de liquidação financeira do gasto. Tanto é assim que, nos relatórios de programação fiscal e financeira, quando é detectada variação de receita ou de despesa obrigatória além do programado na LOA, o governo deve contingenciar o empenho e o gasto financeiro. Não se deve contingenciar as dotações.

Explicou que os decretos de programação orçamentária não cancelam ou aumentam as dotações orçamentárias, mas apenas limitam ou liberam valores de empenho e valores financeiros e que na execução da LOA o que vale para efeito fiscal é a meta de gasto. Tanto é assim a chamada PEC de Limite dos Gastos apresentada pelo Governo do Vice-Presidente em exercício não aborda questão semelhante na exposição de motivos, cujo § 16º estabeleceu o limite de gastos pelo critério financeiro, não pelo critério de empenho ou pelo critério de dotação orçamentária. Essa escolha demonstraria ser correta a tese da Defesa da Presidente.

O depoente informou que o Decreto de código 142-42 se utilizou de superávit financeiro de R$ 662,2 milhões, adicionando esse valor às dotações primárias. Mas ressaltou que houve contrapartida em origens primárias,

SF/16863.10785-97
Página: 321/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

porque se esse valor fosse utilizado, poderia ser adotado como fonte o superávit financeiro de exercícios anteriores, compensado por uma redução de despesa ou por um aumento de receita equivalente em outra área. Foram consideradas origens primárias do mesmo montante se e quando ele fosse autorizado, sendo que isso acontece na edição de um decreto de contingenciamento.

O depoente não considera vazia a norma contida no art. 4º da LOA, que em seu entendimento contém autorização prévia para que o Poder Executivo possa baixar decretos de crédito, desde que haja compatibilidade com a meta e, especificamente, desde que não sejam acompanhados de um decreto de liberação de gasto financeiro ou de empenho que comprometa a meta. Para ele, a norma visa a dar flexibilidade limitada ao Poder Executivo para aprovar créditos suplementares compatíveis com a meta apurada para efeito de verificação do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é a meta financeira. Explicou que discricionariedade conferida ao Executivo é limitada por critérios definidos pelo Congresso Nacional. Observou que o artigo contém 28 itens com alternativas para alocar o mesmo valor financeiro determinado pelo decreto de contingenciamento, que é o valor final a ser executado pelo Governo.

Quanto às notificações do Tribunal de Contas da União (TCU), relatou que a primeira notificação do parecer preliminar do Ministro Augusto Nardes, em junho de 2015, com o parecer inicial sobre as contas de 2014, tinha prazo de 30 dias para recurso da Presidente, que, afinal, foi interposto. Essa notificação continha um alerta inicial sobre os decretos. Para o depoente, a notificação não passava disso: de um alerta inicial. Tanto que a menção inicial do Procurador do Ministério Público se referia a seis decretos, enquanto a Comissão Especial do Impeachment acabou analisando apenas quatro, o que em sua visão demonstra a diferença entre o alerta inicial e a decisão final.

O depoente afirmou que, no momento em que houve a representação do Ministério Público contra a utilização de superávit financeiro e excesso de arrecadação para a edição de decretos, o Governo imediatamente interrompeu a edição de decretos com essa fonte de recurso, até que a matéria fosse esclarecida, o que somente ocorreu em outubro de 2015, no julgamento das

SF/16863.10785-97
Página: 322/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

contas da Presidente. Disse que essa circunstância foi apresentada na defesa. Defendeu que o pronunciamento do Ministério Público não pode ser considerado uma decisão final, observando que dos questionamentos do TCU cabem contestações, recursos e pedidos de reexame, e posterior contestação judicial. Desse modo, quando foi apresentado o parecer preliminar, a Presidente apresentou os argumentos necessários para demonstrar que os decretos não afetavam a meta de resultado primário, medido pelo critério financeiro, e que a simples autorização de um crédito suplementar não garante a execução do seu gasto.

O depoente registrou que os aspectos relacionados à abertura de créditos suplementares em 2015 são mencionados no parecer preliminar do Relator, Ministro José Múcio, sobre os quais foi conferido prazo para que a Presidente se pronuncie, não fazendo parte dos créditos apresentados no processo. Segundo ele, no ano de 2015, o Governo deixou de praticar atos que eventualmente o TCU tenha considerado irregulares, em decisão final. Em 2015, o Governo modificou o pagamento das equalizações de taxas de juros, editou um decreto estabelecendo novas regras para o pagamento do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (CEF) e obteve autorização do Congresso Nacional para alterar a meta e pagar os passivos apontados pelo TCU. Segundo ele, todas as decisões foram amparadas na legislação em vigor e em decisões e recomendações apresentadas pelo TCU, a partir do momento em que deixaram de ser preliminares ou alertas e se transformaram em acórdãos finais.

O depoente afirmou que, no Plano Safra, ao final de 2015, havia um saldo de R$ 10,9 bilhões; em junho de 2015, um saldo de R$ 13,4 bilhões, o que denotaria um aumento do valor a ser equalizado[65]. Porém, o valor de R$ 13,4 bilhões se decompõe em duas partes: R$ 10,4 bilhões de exercícios anteriores; e R$ 3 bilhões de equalizações geradas no primeiro semestre de 2015, valor que, pela regra aprovada pelo TCU, só passa a ser devido no segundo semestre de 2015. Segundo o depoente, contrariamente ao que se

[65] As notas taquigráficas foram conferidas com o áudio. As referências são todas ao ano de 2015. Pelo contexto, é possível presumir que a intenção do depoente era fazer referência a um saldo de R$ 10,9 bilhões ao final de 2014 e não ao final de 2015, já que a referência foi a um aparente aumento do valor quando se apurou o saldo de R$ 13,4 bilhões, em junho de 2015.

SF/16863.10785-97
Página: 323/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

coloca na acusação, houve redução do valor devido no Plano Safra de exercícios anteriores, de R$ 10,9 bilhões para R$ 10,4 bilhões, em meados de 2015, sendo que os outros R$ 3 bilhões passaram a ser devidos no segundo semestre de 2015. O depoente ressaltou que essa questão foi decidida pelo TCU em outubro de 2015, quando o Tribunal recomendou que a melhor prática era estabelecer uma metodologia para saldar os passivos anteriores, o que foi feito pelo Governo.

Segundo o depoente, de acordo com a metodologia adotada pelo TCU e pelo Banco Central até 2014, essas operações não eram consideradas operações de crédito ou passivos financeiros da União e por isso não foram computadas nas estatísticas de dívida pública até 2014. A partir da análise do TCU concluída em 2015, essas estatísticas passaram a ser computadas no passivo fiscal do Governo, entrando nas estatísticas de dívida e de resultado, e passaram a impactá-las, através da nota publicada pelo Banco Central, em dezembro de 2015. O impacto, que chegou a cerca de "cinquenta e poucos" bilhões de reais em novembro, foi reduzido para cerca de R$ 11 bilhões devido ao pagamento feito em dezembro. Em proporção, o Governo gastou, em swaps de taxas de juros, cerca de 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB), quase R$ 90 bilhões.

O depoente afirmou que o Congresso Nacional é soberano sobre as questões fiscais, tendo conferido, na LOA de 2015, autorização legislativa ao Poder Executivo para editar decretos de crédito suplementar. Considera, portanto, que todos os decretos de crédito suplementar foram editados com autorização legislativa. Disse que não considera o Congresso ou o TCU secundários, destacando que a mudança de entendimentos faz parte do aperfeiçoamento da política fiscal e que as determinações do TCU, quando se tornaram finais, foram adotadas pelo Governo Federal, mesmo que tenha havido contestações ou recursos após as notificações iniciais.

O depoente negou que tenha participado de atividades eleitorais ao longo de 2014, tendo em vista que deixou a função de Secretário Executivo em junho de 2013 e somente retornou ao Governo, como Ministro, em janeiro de 2015.

SF/16863.10785-97
Página: 324/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Negou que tenha havido aumento de empenho e de gasto financeiro a partir de julho ou de setembro de 2015, já que o contingenciamento foi aumentado no mês de julho de R$ 70 bilhões para R$ 78,6 bilhões. Disse que pode ter havido mudança de alocação dentro do valor que não foi contingenciado, mas negou que tenha havido aumento de despesa financeira total ou aumento de valor de empenho total até a mudança da meta. Ressaltou que quando a decisão do TCU se transformou em acórdão sobre as contas de 2014, em outubro de 2015, no decreto de programação orçamentária que se seguiu, o Governo contingenciou todas as despesas discricionárias, no que a imprensa chamou de "shutdown do Governo", o que durou cerca de cinco dias, até que o Congresso aprovasse a meta fiscal.

Afirmou que a execução dos programas de equalização, seja do Plano Safra, seja do Programa de Sustentação do Investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PSI-BNDES), é determinada por lei, que remete a decisões do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Ministério da Fazenda a implementação desses programas. Disse que se trata de uma decisão infralegal que não cabe à Presidente da República.

Explicou que, no caso do PSI, foi adotado, a partir de 2012, um prazo de carência de 24 meses para o pagamento das equalizações devidas, por meio de uma portaria do Ministro Guido Mantega. Disse que está sendo questionado pelo TCU sobre uma portaria que editou para simplificar a metodologia de apresentação de resultados dessa equalização e que tem segurança de que o ato estava de acordo com a interpretação adotada naquele momento, independentemente de essa interpretação ter sido modificada em 2015.

Quanto a alegados atrasos dos pagamentos de equalização, após a conclusão das avaliações pelo TCU, em dezembro de 2015, e a partir da aprovação da mudança de meta, informou que esses compromissos foram saldados em 2015.

Reiterou entendimento de que a edição de decreto de crédito suplementar, não afeta a meta fiscal e que esta é afetada por decretos de contingenciamento, e que esta foi a interpretação do Governo, tanto em julho quanto em setembro, com base no ocorrido no ano de 2009. Explicou que em

SF/16863.10785-97

Página: 325/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

2009 houve uma proposta de mudança de meta, em que o Governo se baseou para fazer um descontingenciamento. Esse procedimento foi validado pelo TCU, como consta da aprovação das contas presidenciais de 2009. O depoente afirmou que uma manifestação final do TCU sobre esse ponto somente ocorreu em outubro de 2015, quando o Tribunal determinou que deveria ser considerada a meta vigente, e não a meta proposta, sendo que, após a determinação, o Governo fez o contingenciamento total das despesas discricionárias, ao final de novembro.

Explicou que a meta é anual e que o seu aferimento é feito ao final do ano, à semelhança da meta de inflação. Disse que o fato de haver relatórios bimestrais para aferir a evolução da situação fiscal não elimina o fato de que o cumprimento da meta é considerado apenas ao final do ano. Observou que a equipe econômica faz reavaliações periódicas de gastos e de despesas, tomando as decisões necessárias para cumprir a meta vigente no final do ano e que, no ano de 2015, a meta foi cumprida a partir das decisões tomadas e da autorização para a mudança de meta aprovada pelo Congresso Nacional.

Registrou que o Decreto nº 8.466, de 2015, fez um contingenciamento de R$ 70,8 bilhões, o maior contingenciamento já feito na história do Brasil, que ainda foi aumentado em R$ 8,6 bilhões, no decreto de julho. Negou que tenha havido falta de esforço fiscal por parte do Governo, afirmando que o que houve foi uma grande queda de receita, da ordem de R$ 180 bilhões, em relação ao que estava previsto na LOA. Disse que se essa queda não ocorresse, haveria superávit de R$ 63 bilhões. Afirmou que o principal fator que determinou a queda do resultado foi uma frustração de receita, e não um excesso de gasto.

O depoente afirmou que a opção do Governo por editar decretos ao invés de enviar projeto de lei não foi uma desconsideração com o Congresso Nacional, porque se baseou na interpretação de que havia autorização no art. 4º da LOA, corroborada por pareceres jurídicos de todos os órgãos envolvidos.

Observou que a dívida bruta era de cerca de 76% do PIB em 2002, ao final do governo Fernando Henrique e que atualmente, mesmo com a crise, está em cerca de 67%. A dívida líquida era de 60% e hoje está em 40%. Destacou que a dívida está principalmente em reais, o que faz com que os

SF/16863.10785-97
Página: 326/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

problemas sejam resolvidos pelo Congresso Nacional e não por instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a exemplo do que ocorre com a Grécia.

Explicou que, ao final de 2014, esperava-se que economia brasileira cresceria 0,8% em 2015, mas houve queda de 3,8%. Diante desse cenário, disse que a diferença entre a receita projetada na LOA e a receita verificada, de R$180 bilhões, demandou várias ações por parte do Governo: revisão de alguns programas sociais por meio de Medidas Provisórias (MPs) como a do abono salarial e a do seguro-desemprego; revisão das condições do Fies; aumento do contingenciamento; liberalização de preços administrados. Segundo ele, essas revisões tiveram impacto recessivo sobre a economia, mas esse impacto foi necessário para ordenar as contas e já está gerando benefícios. Disse que, ainda na administração Dilma Rousseff, ocorreram os primeiros sinais de estabilização das expectativas dos consumidores, dos empresários, da produção industrial e das vendas, além de redução da perspectiva de queda do PIB.

O depoente defendeu a LRF como instrumento vital para o reequilíbrio fiscal do Brasil. Alertou, todavia, que as diferenças do Brasil em relação a 2001 exigirão a discussão de pontos como a renegociação das dívidas dos Estados e dos Municípios. Disse que deverá ocorrer uma mudança gradual do foco da política fiscal do resultado para o controle do gasto, já que a LRF, por focar em controles de resultado, induz os governos a criarem receitas para justificar o aumento de gasto, enquanto a melhor prática internacional é estabelecer uma meta para o gasto.

Defendeu a decisão do Governo Lula de quitar sua dívida com o FMI, afirmando que, por mais custoso que seja, é melhor ter autonomia de política econômica e discuti-la com representantes eleitos pela população do que com autoridades internacionais.

Quanto à questão sobre se a redução no resultado fiscal causou a crise ou é um efeito da crise, afirmou que houve uma redução do nível de atividade muito mais forte do que o previsto na LOA, o que foi o principal fator do déficit. Para ele, não foi a proposta de mudança de meta que causou o déficit, mas a queda de receita e a rigidez de despesa, que mostraram que a projeção

SF/16863.10785-97
Página: 327/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

de resultado não era mais factível. A alternativa à mudança de meta teria sido um contingenciamento brutal, que levaria à paralisação total de serviços públicos essenciais.

Sobre o relacionamento do Governo com o Congresso Nacional, o depoente citou propostas que demoraram a ser aprovadas, como a desvinculação de receitas da União mudança de meta fiscal. Citou propostas de acordos salariais com mais de um milhão de servidores, o aumento da progressividade da tributação brasileira, com criação de tributos sobre heranças e doações e mudança do Imposto de Renda, o aumento da transparência do gasto tributário com publicação das empresas que recebem desonerações tributárias. Citou, ainda, proposta de limite de gastos enviada pela Presidente Dilma Rousseff, a ser incluída na LRF, segundo a qual, a cada quatro anos, os representantes eleitos pela população brasileira decidam qual é o limite de gastos.

Afirmou que o fato de os decretos terem dado dotações adicionais ao Ministério da Educação (MEC) não significa que tenha havido autorização de gasto maior, ressaltando que houve corte de gastos. Explicou que os decretos aumentaram o rol de disponibilidade de contas, nas quais o valor menor poderia ser utilizado, e que esse remanejamento de recursos se deu dentro do limite financeiro estipulado para o Ministério, melhorando a execução da política fiscal com os recursos limitados disponíveis. Citou como exemplos dotações feitas para hospitais universitários.

O depoente explicou que os pedidos de suplementação orçamentária são feitos pelos Ministérios, com propostas de remanejamento de recursos dentro da sua dotação ou de utilização de excessos de arrecadação (superávits), também dentro da sua dotação. Os pedidos são enviados à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), para análise da compatibilidade com a LOA e com a legislação em vigor. Em seguida, há uma discussão entre as áreas técnicas sobre a pertinência da realocação, que, se aprovada, é submetida à análise jurídica do Ministério do Planejamento. Então, os decretos são encaminhados à Presidência da República, quando há nova análise de viabilidade jurídica e econômica, antes de serem finalmente editados.

SF/16863.10785-97

Página: 328/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Alegou que desconhece que os decretos tenham sido modificados depois de enviados à Presidência da República, porque tratavam apenas de realocação de recursos dentro de uma dotação existente ou de ampliação de uma dotação com base nos critérios definidos em lei em caso de excesso de arrecadação ou de superávit existente.

O depoente afirmou que o sistema de orçamento do Brasil é um dos mais transparentes do mundo. Explicou que as informações sobre receita de cada mês são disponibilizadas na terceira semana do mês seguinte, o que gera uma defasagem de 20 dias. Disse que, no início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, a equipe econômica optou por trabalhar com estimativas realistas de PIB e de inflação, próximas das de mercado. Essas expectativas foram sendo ajustadas, o que levou à proposta de mudança de metas quando se concretizaram as projeções de frustração de receita com a redução das expectativas de crescimento. Citou, ainda, a frustração de medidas de aumento de receita propostas pelo Governo, como as modificações da MP que promovia mudanças na desoneração da folha que, ao invés de proporcionar economia de 6 a 7 bilhões de reais, resultaram em economia inferior a R$ 1 bilhão.

O depoente negou que tenha havido falta de transparência sobre os passivos dos bancos públicos e que não fossem de conhecimento público. Afirmou que essas informações constavam dos balanços das instituições e o que havia era uma discussão sobre se esses passivos constituíam ou não uma operação de crédito junto à União ou contratos de subvenção ou prestação de serviços, ponto que foi pacificado pelo TCU em suas decisões.

Afirmou que as MPs editadas para quitar os débitos reconhecidos pelo TCU eram idôneas, tanto que aprovadas pelo Congresso Nacional e não discutidas sob o aspecto de sua constitucionalidade.

Relatou que o Governo tomou medidas para reduzir o pagamento de juros e subvenções, citando a redução do volume de subsídios no caso do Plano Safra e a elevação da TJLP no âmbito do PSI, de 4,5% para 7,5%, seguida de redução de subsídios e da própria extinção do programa.

SF/16863.10785-97

Página: 329/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Sobre a inscrição dos débitos dos bancos, o depoente explicou que os bancos trabalham com regime de competência, de modo que, no momento em que uma equalização é devida, ocorre a inscrição no balanço do mês em que foi gerada pelo regime de competência. Já o Tesouro Nacional trabalha com regime de caixa, de modo que a obrigação é inscrita no momento em que é devido o seu pagamento. Segundo ele, esse era o motivo da diferença que havia até a implantação da recomendação do TCU: os bancos registravam o seu balanço em cada mês, enquanto o Tesouro só registrava quando devia pagar a equalização.

Destacou que, no caso do Plano Safra, esses passivos já existem desde 1992, e no caso do PSI e do FGTS, desde do final da década de 2000, sem que tivessem sido objeto de questionamento. Afirmou que havia pareceres de auditores do TCU indicando que essas operações não caracterizavam operação de crédito, independentemente do fato de que deviam ser quitadas.

Disse que não participou de reunião com o ex-Secretário Arno Augustin com técnicos do Tesouro sobre irregularidades, por não estar mais no Governo, no ano de 2014 e afirmou não ter conhecimento nem da reunião nem de suas consequências. Disse acreditar que a Presidente tinha uma relação mais estreita com o Secretário Arno do que com o Secretário Saintive, mas que não se considerava apto a definir o grau de profundidade dessa relação.

Sobre a participação da Presidente nas decisões econômicas, explicou que havia um comitê chamado Junta Orçamentária do Governo Federal, composto pelos Ministros do Planejamento, da Casa Civil e da Fazenda, que discutia as projeções fiscais, de dois em dois meses, para a elaboração dos decretos de contingenciamento.

O depoente explicou que as projeções de receita levam em consideração as projeções de PIB, de inflação, de taxa de câmbio, de preço do petróleo e afirmou que que as projeções para essas variáveis eram muito próximas das projetadas pelo mercado, que acabaram se revelando muito otimistas em relação ao ano de 2015. No caso das estatais, explicou que o impacto principal é da projeção de recebimento de dividendos pela União, com base nos lucros esperados pelas empresas e no mínimo estipulado pela Lei das S.A., que é de 25%.

SF/16863.10785-97

Página: 330/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Sr. José Henrique Paim Fernandes

Ressalvando que não estava no MEC em 2015, ao tempo da edição dos decretos questionados, e dizendo que se baseava em sua experiência, explicou que o MEC se subordina ao órgão central de orçamento, que era o Ministério do Planejamento. Disse que os créditos suplementares são baseados no superávit financeiro gerado, mas que os limites são dados pelo decreto de contingenciamento.

Relatou que quando estava no MEC, houve uma auditoria operacional do TCU junto às fundações de apoio, em que houve uma determinação para o MEC e para o Ministério do Planejamento de que fossem promovidas alterações legais que permitissem às instituições de ensino superior públicas federais uma "aceleração em relação aos decretos de suplementação por excesso de arrecadação" e que essas instituições pudessem aproveitar os saldos não empenhados de exercícios anteriores. Para ele, a determinação do TCU era clara no sentido de que houvesse o crédito suplementar e que fosse registrado no balanço patrimonial da União o superávit financeiro, e que esse procedimento ocorreu em 2015, em relação ao balanço de 2014.

Afirmou que, por força dessa determinação do TCU, foram procedidas alterações nas leis orçamentárias, a partir de 2009, relacionadas ao superávit financeiro. Explicou que essa solução foi obtida em conjunto com o Congresso Nacional, para que universidades, institutos federais e órgãos do MEC pudessem evitar o problema do empenho de recursos em fundações de apoio, que levava a apontamentos da CGU e do TCU em relação aos dirigentes. Disse que essa questão foi considerada resolvida pela Segunda Câmara do TCU em acórdão de 2011.

Disse que o seu entendimento é o de que a meta fiscal é anual, que pode ser alterada pelo Congresso Nacional e que deve servir de base para o crédito suplementar. Explicou que para editar o crédito, deve haver superávit financeiro, com fonte definida, após o balanço patrimonial da União, cujo resultado é publicado em março. Esse superávit por fonte dá base para o crédito suplementar, permitindo o aproveitamento do saldo não empenhado, desde que haja limite dado pelo Ministério do Planejamento no decreto de contingenciamento.

SF/16863.10785-97

Página: 331/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Explicou que, entre as fontes de financiamento da educação, existem receitas próprias financeiras das universidades, obtidas a partir de aplicações no mercado financeiro, e receitas próprias provenientes de convênios feitos pelas universidades com a iniciativa privada, com órgãos públicos e agências de fomento. Explicou que as receitas próprias, consideradas excesso de arrecadação, precisam de um crédito suplementar para serem recepcionadas e que o limite de empenho só é dado às universidades a partir do decreto de contingenciamento.

Afirmou que o decreto de suplementação não aumenta o gasto, porque o Ministério deve obedecer ao decreto de contingenciamento e aos limites estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, embora eventualmente possa realizar remanejamentos previstos em lei, destinando o recurso para outra ação específica de uma unidade orçamentária. Defendeu esses procedimentos, tendo em vista o fato de os recursos serem fundamentais para os órgãos a que se destinam, observada a autonomia de que dispõem as universidades.

Esclareceu que, da arrecadação no ano anterior, são excluídas as despesas executadas e os restos a pagar de cada fonte específica, para se apurar no balanço patrimonial da União se há déficit ou superávit, para que possa ser editado decreto de suplementação orçamentária, observado o limite de contingenciamento.

Assegurou que, enquanto ocupou os cargos de Ministro e de Secretário Executivo, não se recorda de nenhum apontamento do TCU em relação ao uso do art. 4º da LOA.

Sr. Zarak de Oliveira Ferreira

Explicou que, em relação aos decretos de créditos suplementares questionados no processo de impeachment, o órgão responsável por avaliar o impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário era a SOF em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Afirmou que qualquer despesa primária que for paga causa impacto, explicando que o controle é feito no acompanhamento dos limites e dos empenhos e pagamentos.

SF/16863.10785-97

Página: 332/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Disse que a abertura de crédito suplementar por decreto, por si só, não afeta a meta de resultado primário, por se tratar de uma disponibilidade orçamentária acrescentada ao orçamento. O impacto no resultado só ocorre quando a despesa é efetivamente paga, ou seja, depois de empenhada, liquidada e paga.

Explicou A apuração da meta é feita pelo regime de caixa. O orçamento tem um regime misto: regime de caixa – as receitas arrecadadas – e regime de competência – as despesas empenhadas.

Questionado sobre quem seria responsável por considerar, quando da inauguração do Relatório de Avaliação do 3º bimestre, que os limites de contingenciamento já poderiam considerar com eficácia imediata a meta reduzida do PLN enviado ao Congresso, ainda que não aprovada, respondeu que os decretos editados se basearam no decreto de maio. Afirmou que parte dos decretos foram editados com base na meta prospectiva, ou seja, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, citando como exemplo o caso da despesa de convênios. Afirmou que esse procedimento havia sido adotado sem contestação no ano de 2009.

Assegurou que os créditos abertos eram compatíveis com a obtenção da meta de 2015. Disse que, ao ser encaminhado, o crédito contém como referências legais a LOA e a LDO, que conferem autorização para abertura de créditos de acordo com a meta de resultado primário. Explicou que para que sejam executadas essas despesas, ou seja, empenhadas e pagas, é necessário deixar de fazer outras despesas.

Afirmou que qualquer crédito, seja conferido por MPs, seja suplementar ou especial, somente é um gasto efetivo depois de pago. Disse que a programação autorizada é considerada despesa quando empenhada, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, que também estabelece que a despesa só pertence ao exercício se for empenhada.

Disse que, com amparo legal no art. 9º da LRF, os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para promover um ajuste. São feitas estimativas de receitas e despesas e se a realização das despesas não cumprir a meta, é feita uma limitação de empenho e pagamento. Ressaltou que o decreto de

SF/16863.10785-97
Página: 333/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

contingenciamento não limita só o empenho, contendo também uma limitação financeira, já que o limite financeiro não é somente para pagar as despesas do exercício, mas também para pagar as despesas de restos a pagar empenhadas em exercícios passados.

Afirmou que a suplementação de despesas primárias discricionárias, à conta de recursos de origem financeira, não afeta a obtenção da meta de resultado primário. Explicou que as LDOs foram aperfeiçoadas nesse sentido, já que anteriormente, quando havia suplementação com recursos financeiros de superávit, era encaminhado um anexo com o cancelamento de despesas primárias, para demonstrar que o crédito estava sendo compensado, não causando impacto. Esse procedimento foi alterado quando se chegou à conclusão de que o próprio decreto de contingenciamento orçamentário e financeiro cumpria esse papel. Por essa razão, a atual LDO dispõe no art. 52 que a abertura ou reabertura de créditos suplementares já estão contidas nos limites de empenho e pagamento, já que o empenho de despesa significa que outra despesa deixa de ser empenhada e paga.

Explicou que todo crédito deve ser inserido no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), em um processo que começa na unidade orçamentária. Após a inserção no sistema, há várias opções sobre o seu enquadramento, se por decreto, se por projeto de lei, se com fonte de convênio, de doação ou de superávit, entre outras. O crédito é encaminhado ao sistema setorial, que o analisa, podendo ou não o encaminhar ao órgão central, onde são feitas as análises de mérito e de oportunidade e se estão adequados aos normativos legais, como a LOA, a LDO e o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. O crédito é submetido à consultoria jurídica do Ministério do Planejamento e encaminhado à Casa Civil. Disse que dificilmente o crédito é retornado, entendendo-se que ele já foi analisado sob o ponto de vista da legalidade. Aprovado o crédito, depois de ser novamente verificado, a SOF o efetiva no Siafi. Explicou que os requisitos de elaboração do crédito são a adequação ao dispositivo legal, com as vinculações existentes e a existência de uma fonte, a necessidade, o mérito e a oportunidade.

Explicou que havia o entendimento de que poderia haver abertura de créditos suplementares mesmo com o encaminhamento do PLN nº 5 ao

SF/16863.10785-97
Página: 334/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Congresso, tendo em vista que os relatórios de avaliação de receitas e despesas são feitos com base em uma prospecção, ou seja, uma estimativa de receita e despesa. Além disso, quando o próprio projeto de lei fora encaminhado ainda não havia sido executada a despesa, prevalecendo o decreto de contingenciamento. Esse entendimento teria sido respaldado pelo TCU com relação ao ano de 2009.

Explicou que, como a meta é anual e financeira, ou seja, apurada pelo regime de caixa, quando é editado o decreto, poderia haver apenas um limite financeiro, sem limite de empenho. O limite de empenho (contingenciamento de despesas) é observado devido à boa gestão fiscal, buscando-se evitar uma pressão adicional sobre os gastos. Por outro lado, a cada avaliação é feita nova estimativa de receitas e despesas, sujeita à variação de parâmetros como taxas de juros, inflação e PIB. Ele ressaltou que houve deterioração da expectativa do PIB, com queda das receitas além do que estava previsto na LOA, o que motivou o encaminhamento do projeto de lei. Destacou que o projeto de lei continha a meta para o final de exercício, consideradas as avaliações bimestrais.

Explicou que a Petrobras não faz parte do orçamento e que o que entra no orçamento no caso das estatais são as participações da União, a exemplo das receitas dos dividendos.

Assegurou que as desonerações foram consideradas nas estimativas de avaliação.

Não soube responder se os recursos previstos nos decretos foram efetivamente pagos, mas afirmou que essa informação não importa, porque as ações estavam sujeitas à limitação do decreto, de modo que se houve empenho e pagamento, outra despesa não foi paga.

O Sr. Antônio José Chatack Carmelo

Afirmou que abertura de crédito suplementar ou de qualquer modificação orçamentária não afeta a meta do resultado primário e não sensibiliza os limites de movimentação, de empenho e de pagamento. Esses limites são definidos após a avaliação bimestral, a partir da qual, se for o caso,

SF/16863.10785-97
Página: 335/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

são editados os decretos de programação orçamentária e financeira. O relatório de avaliação bimestral é o principal instrumento para controle da meta de impacto sobre o resultado primário.

Disse que não era atribuição do órgão solicitante avaliar o impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário e que essa atribuição era da SOF, com base no relatório bimestral de avaliação de receita e de despesa, elaborado pela própria SOF e pela STN.

Afirmou que os créditos foram abertos por decreto, porque a LOA assim o permitia e que o fato de ter sido constatado excesso de arrecadação e superávit financeiro em fontes vinculadas obrigava o Executivo a abrir créditos suplementares, tendo em vista a previsão na Lei nº 4.320, de 1964, de que todo superávit deve ser incorporado ao Orçamento nos anos seguintes.

Explicou que a meta de resultado primário é anual, prevista na LDO. Por determinação da LRF, é preciso haver avaliação do comportamento da receita e da despesa e se houver comprometimento da meta, o Executivo indica aos outros Poderes a necessidade de contingenciamento, por ato próprio. O Executivo o faz pelo decreto de programação orçamentária financeira, que prevê a meta prospectiva. A cada dois meses, quando é feita a avaliação, há uma estimativa da meta de resultado primário. Os créditos levam em consideração a meta prospectiva. A estimativa dessa meta é a que consta do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, já que a meta só é verificada efetivamente ao final do ano.

Ressaltou que nos anos de 2001 e 2009 também foram encaminhados ao Congresso Nacional projetos modificando a meta de resultado primário, sem que tenha havido questionamento do TCU. Afirmou que, no ano de 2015, a informação de que deveria ser considerada a meta em trâmite no Congresso Nacional só foi informada pelo TCU no Acórdão nº 2.461, de 7 de outubro.

Disse que a autorização do gasto não impacta a meta porque apenas ajusta a programação orçamentária e porque só há impacto quando efetivamente realizado o pagamento. Afirmou que em todos os créditos analisados, a SOF informa que há compatibilidade com os relatórios bimestrais em vigor.

SF/16863.10785-97

Página: 336/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Explicou que os relatórios quadrimestrais apenas informam o comportamento da despesa nos quatro meses a que se referem. Disse que não são de cumprimento obrigatório e que não é neles que se avalia se a meta está ou não sendo cumprida, mas sim nas avaliações bimestrais.

O Sr. Georgimar Martiniano de Sousa

Explicou que o Departamento de Programas Especiais tem a atribuição de avaliar o mérito dos pedidos de suplementação, com o acompanhamento da tramitação operacional no âmbito do Siop, a parametrização do sistema e a verificação sobre se os excessos e superávits estão apontados no sistema, de modo que o crédito possa tramitar. Explicou que não atua na definição de metas e que não poderia comentar sobre esse assunto.

Manifestou entendimento de que a LOA autoriza a abertura de créditos, no art. 4º. Que recursos decorrentes de convênio e doações não podiam ser contingenciados e que não foram incluídos no decreto de contingenciamento. Que os recursos não podem ser destinados para outras finalidades que não o próprio objeto do convênio. Que a programação autorizada só é considerada despesa no último estágio, no pagamento. Que não tomou conhecimento de alerta do TCU sobre a existência de possíveis irregularidades na abertura de créditos.

Explicou que não é possível processar o crédito se não estiver de acordo com as normas e os parâmetros do sistema, observando que todo ano há mudanças nas leis orçamentárias que motivam conferência e ajustes desses parâmetros.

Quanto ao processo, explicou que as unidades orçamentárias criam os créditos no sistema e os encaminham aos setoriais, que os repassam à SOF. Na SOF, os créditos vão para os departamentos específicos, onde é feita a avaliação do mérito da sua justificativa, são verificados todos os acertos do sistema, e elaborados e encaminhados os atos. Os créditos do Judiciário são encaminhados do mesmo modo, com a diferença de que muitos deles têm um parecer de mérito dos conselhos.

SF/16863.10785-97

Página: 337/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Afirmou que caso seja apontada alguma irregularidade nos pareceres dos órgãos, os créditos não são efetivados e que esses pareceres são feitos a partir de todo o arcabouço jurídico e jurisprudencial.

SF/16863.10785-97

19ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 20 de junho de 2016

Participantes:

20. Ivo da Motta Azevedo Correa, testemunha de defesa, Ex-Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República;
21. Renato Janine Ribeiro, testemunha de defesa, Ex-Ministro de Estado da Educação;
22. Felipe Daruich Neto, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Programas Sociais da Secretaria do Orçamento Federal;
23. Bruno Moretti, testemunha de defesa, Ex-Secretário Executivo Adjunto da Casa Civil.

Página: 338/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

Sr. Ivo da Motta Azevedo Correa

Questionado se, levando em consideração que os decretos de abertura de créditos suplementares podem usar três fontes para abertura, a saber: superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação parcial de dotações, tais créditos suplementares poderiam ter sido abertos usando como fonte para a abertura apenas a anulação parcial de dotações, a testemunha afirmou que sim, já que a Lei nº 4.320 foi recepcionada como lei complementar e lista ali quais são as fontes que poderiam ser utilizadas para abertura de crédito suplementar.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Questionado sobre quais alternativas para o uso do excesso de arrecadação em fontes relacionadas a doações estavam à disposição do Poder Executivo, além da abertura de crédito suplementar por meio de decreto, , a testemunha afirmou que não saberia entrar em detalhes sobre fontes relacionadas a doações, que não saberia responder especificamente esse tema.

Questionado se o fato de ter sido constatado excesso de arrecadação e superávit financeiro em fontes vinculadas obrigava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares alocando essas fontes em autorizações de despesas do exercício 2015, a testemunha afirmou entender que não, apesar de não ser especialista no tema orçamentário. Disse que a abertura de créditos suplementares é, na verdade, uma faculdade, um direito que o Congresso Nacional outorga ao Executivo em determinadas condições. Apontou que pelo procedimento normal, é uma requisição feita pelos órgãos e que, analisada pelo Ministério do Planejamento, devidamente discutida do ponto de vista jurídico, pode ser ou não concedida.

Questionado se de alguma forma, participou dos procedimentos administrativos que culminaram com as edições dos decretos não numerados, que são objeto da denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff, a testemunha disse que exerceu o cargo de Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, salvo engano, até o dia 22 de junho de 2015, havendo participado, portanto, de processos anteriores, não da edição específica desses quatro decretos citados aqui, e que participou das discussões que, eventualmente, tenham redundado na chamada pedalada fiscal, como têm sido tratadas as questões relativas ao Banco do Brasil.

Questionado se, a luz das competências elencadas no art. 84 da Constituição Federal, um decreto que abra crédito suplementar está dentro do escopo do que se possa denominar direção superior da Administração Federal, se em alguma hipótese, o Presidente ou a Presidente da República pode eximir-se da responsabilidade por atos que ele ou ela mesma assinou, se, enfim, a Presidente é ou não é responsável pelos decretos em análise na Comissão, a testemunha afirmou que relativamente ao entendimento do art. 84, a questão central não é nem tanto se os decretos suplementares se encaixam ou não na conduta de alta direção da Administração, porque haveria

SF/16863.10785-97
Página: 339/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

um debate se a alta Administração estaria tratando dos atos de gestão ou se entrariam os atos jurídicos propriamente ditos. Apontou que a própria edição de decretos está prevista em outro inciso do mesmo art. 84, podendo se discutir se são competências distintas da Presidência da República. Disse entender que a questão central é a questão da responsabilidade pela edição dos decretos, isto é, qual é a responsabilidade da Presidente da República.

Disse entender, relativamente a este ponto, que a atribuição para a edição de decretos é, por força constitucional também, exclusiva da Presidência da República, de quem quer que a esteja ocupando, o que, para fins de apuração, por exemplo, de responsabilidade penal, por força do Texto Constitucional, que exige crime de responsabilidade para o processamento do impeachment é distinto, por exemplo, da responsabilidade penal por esse ato. É um ato decorrente não da decisão deste ou daquele governo, mas por força de um decreto, que é o Decreto nº 4.176, de 2002, editado ainda na época do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Afirmou que os decretos de orçamento são fruto de uma cadeia de procedimentos muito longa, que se inicia, por definição – é o que está no decreto –, por uma requisição do Ministério interessado, que tem de apresentar a sua compatibilidade orçamentária e a sua justificativa legal, jurídica. Essa proposta é encaminhada ao Ministério do Planejamento, que, uma vez mais, analisa a compatibilidade orçamentária e a pertinência jurídica, faz uma análise jurídica desse procedimento. Se entende que está tudo correto, encaminha esse procedimento para a Casa Civil. E a Casa Civil, novamente, por força do Decreto nº 4.176, de 2002, deve fazer tanto a análise de mérito, de compatibilidade orçamentária, quanto a análise jurídica, que, aí sim, está sempre sob os auspícios da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil.

Assim, afirmou a testemunha, realizada toda essa cadeia, ao chegar ao Presidente da República, entende que há quase uma inexigibilidade de conduta diversa por parte do Presidente da República. O Presidente da República não tem condições de reanalisar todos esses pressupostos, em especial se estão acompanhados com o Ministério dizendo que há compatibilidade orçamentária e há respaldo jurídico. Afirmou que quando chega ao Presidente da República, há, pelo menos, três pareceres jurídicos; pelo menos três pareceres pela compatibilidade orçamentária.

SF/16863.10785-97

Página: 340/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Sr. Renato Janine Ribeiro

Relativamente ao decreto de 27 de julho de 2015, que abriu aos orçamentos fiscal e da seguridade social em favor de diversos ministérios, dentre eles o da Educação, crédito suplementar no valor de R$ 1,7 bilhão, foi questionado se sabia se era atribuição do órgão solicitante do crédito, ou seja, do próprio Ministério da Educação, avaliar o impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário. A testemunha afirmou que o órgão solicitante, no caso o MEC, não avalia o impacto que terá sobre a meta fiscal, que essa é a praxe. Disse que, em face da solicitação, cabe, depois, ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil verificar o que pode ser atendido e o que não pode ser atendido. Afirmou ainda que uma parte substancial a que se referem os decretos é de receitas próprias dos 150 órgãos ordenadores de despesas do MEC. Segundo a testemunha, isso significa muito claramente que, se um instituto produz café, como é o caso, e vende o produto, para gastar o dinheiro arrecadado pela venda que ele fez do café, é preciso um decreto presidencial que o autorize. Se uma universidade produz doce de leite – o melhor doce de leite do Brasil, da Universidade Federal de Viçosa –, e esse dinheiro é arrecadado para ser gasto pela universidade no seu próprio fim. Então, continuou a testemunha, em outras palavras, não se trata de dinheiro do contribuinte e sim de dinheiro obtido no mercado, por uma ligação que tem o ensino superior federal com o mercado e que é algo que todos queremos: que ela seja capaz de gerar receitas próprias, sem prejuízo de sua missão. Então, nesse caso, entende a testemunha que se trata simplesmente de validar esse dinheiro, que não há um acréscimo que o contribuinte vá pagar.

Questionado se as fontes vinculadas do Ministério da Educação são sempre executadas em sua integralidade no exercício financeiro em que são arrecadadas, ou, eventualmente, uma parte desses recursos é executada em exercícios financeiros subsequentes, afirmou que não poderia responder por não conhecer detalhes do orçamento, que como não chegou a passar mais do que uma gestão, não foi defrontado com a questão da transmissão de recursos de um ano-calendário para outro.

Questionado se participou dos atos praticados pela Presidente que são objetos da Denúncia, se assinou junto com ela e se, ao seu ver, fica claro ou não ter havido irresponsabilidade fiscal, respondeu que não participou, que o procedimento padrão é que cada universidade inscreve o seu pedido de cancelamento de uma despesa de um crédito previsto para sua substituição por outro ou de uso do dinheiro auferido pela venda de um determinado produto que ela produziu ou de um serviço que prestou. Isso é inserido no sistema federal. É encaminhado à SPO, a Secretaria de Planejamento e Orçamento

SF/16863.10785-97
Página: 341/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

interna ao MEC, que também faz uma abordagem técnica do assunto e encaminha para o Ministério do Planejamento, que isso não passa pelo Ministro.

Afirmou que o decreto seguiu a norma da LOA do ano anterior, que autoriza esse remanejamento, não importando em custo adicional, que não foi aumentado o gasto do contribuinte com esse decreto. Continuou explicando que o decreto é presidencial, assinado pela Senhora Presidenta e pelo Ministro do Planejamento. Sejam quem forem, são os que assinam. Os ministros das pastas afetadas não assinam o decreto e, depois, isso vai ser gasto pela instituição, dentro das suas limitações, dentro do que houver de possível e de priorizado por ela.

Sr. Felipe Daruich Neto

Questionado se há, no âmbito da SOF, como subsídio para a análise dos pleitos de créditos suplementares por decreto, controles gerenciais que apurem o impacto desses créditos sobre o resultado primário, ou seja, se há controles que apurem pleitos com impacto e sem impacto, a testemunha afirmou que, a rigor, esses créditos não têm impacto, se submetendo aos limites atuais, que quando eles foram abertos, a sua execução, conforme dispõe a LDO, conforme dispõe o próprio decreto de contingenciamento, esses créditos se subordinam aos limites atuais. Afirmou que naquela oportunidade, os limites atuais dos órgãos é que respaldaram esses créditos, não houve aumento de limite e que, portanto, ele não teve nenhum impacto sobre a meta naquele momento. Disse que, embora tivesse havido aumento da despesa, mesmo que essa despesa tenha sido executada, houve uma troca; assim, o órgão, no caso o MEC, deixou de executar uma despesa em favor daquela, porque ele estava subordinado a um parâmetro de limite estabelecido no decreto de contingenciamento imutável. Portanto, ao seu ver, "não houve impacto, não tem impacto, não há que se falar de impacto".

Tendo em vista informações recebidas pela Comissão Especial do Impeachment que indicam que as solicitações de abertura de crédito suplementar são realizadas por meio do sistema parametrizado, foi questionado sobre quais os parâmetros do sistema que indicam a compatibilidade de uma solicitação de crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário. A testemunha espondeu que, a rigor, esse sistema

SF/16863.10785-97

Página: 342/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

é parametrizado, mas não há no sistema uma indicação se tem impacto ou não. No caso desses créditos, o tipo de crédito que foi parametrizado e colocado no sistema não afeta a meta de superávit que naquele momento estava condicionado aos limites de então. Questionado especificamente se há um controle do impacto, respondeu que sim.

Questionado sobre qual seria a utilidade do texto do art. 4º da Lei Orçamentária que determina a compatibilidade, se ela não se dá pelo sistema parametrizado, respondeu que o atendimento do art. 4º, a autorização para fazer crédito, feita pelo Congresso, permite que se faça crédito por decreto, que essa compatibilidade da meta fiscal, no caso dos decretos que foram abertos, estava plenamente compatível, porque sempre se subordinaram aos limites que estavam estabelecidos no decreto de contingenciamento de então. Afirmou ainda que o sistema parametrizado é sempre utilizado, que os créditos acontecem no sistema que é on-line, as informações circulam on-line, mas que o sistema parametrizado não é tudo, que depende de uma inteligência humana para a análise daquelas demandas.

Questionado se o art. 4º da LOA exigia a compatibilidade do crédito com a meta de resultado final para todo o exercício de 2015 ou para o período inferior, respondeu que a compatibilidade é para todo o exercício, que a meta se cumpre no final do exercício, que embora haja monitoramento periódico, quadrimestral, sobretudo, e também bimestral, o atingimento da meta se mede no final do exercício.

Questionado se a autoridade que abre o crédito é a mesma autoridade que o executa respondeu que não é. Questionado sobre qual autoridade é responsável diretamente pela execução dos créditos respondeu que, se for tomado o exemplo do Ministério da Educação, a autoridade máxima seria o Ministro, mas que ele tem um executor, um ordenador de despesa que também é responsável, mas em última instância, talvez o ministro titular da pasta.

Questionado se há limite financeiro para execução dos créditos, sobre qual a norma que estabelece esse limite e se esse limite é fixado por órgão orçamentário, respondeu que sim, há limite financeiro para a execução dos créditos estabelecidos nos decretos de contingenciamento, mas que tecnicamente o decreto de programação orçamentária e financeira é

SF/16863.10785-97
Página: 343/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

estabelecido pelo decreto. Acrescentou que ele só se altera quando se altera o decreto, reduzindo aqueles limites, caso haja contingenciamento, ou expandindo, caso haja condições propícias fiscais para que ele possa ser elevado, que esse limite é fixado por órgão orçamentário.

Questionado sobre quando começa o estágio da execução da despesa segundo a Lei nº 4.320, se é pela autorização da despesa ou pelo empenho, respondeu que é pelo empenho, que há uma sequência: empenho, liquidação e pagamento.

Questionado se a obtenção da meta se mede pelo aspecto financeiro, pagamento, ou pelo aspecto orçamentário, autorizações de despesas, respondeu que é pelo pagamento; é pelo efetivo desembolso, que aí que há o impacto da meta.

Questionado se a simples abertura de um crédito tem impacto na meta de resultado fixada para o exercício e por quê, respondeu que não, não tem, que a abertura de crédito é uma autorização que se dá que pode ser exercida ou não, em termos de despesa, que se ela for exercida no contexto dos quatro créditos que foram abertos, se o órgão que obteve aquele crédito executar, ele vai ter que abrir mão de outra despesa, que é uma troca que só aumenta a sua gama de possibilidades de execução. Questionado se depois da elaboração de um relatório bimestral, é possível garantir que a receita e a despesa vão se comportar exatamente como previsto no relatório, respondeu que de forma nenhuma, que receita e despesa são parâmetros que variam, mudam o tempo todo; então, não têm esse comportamento retilíneo e uniforme e que por isso há necessidade de se monitorar permanentemente.

Questionado se os relatórios bimestrais trabalham com projeções tanto para receitas como para despesas, ou com certezas, respondeu que com certeza nenhuma, de forma alguma, que trabalham com projeções, que se as projeções foram bem-feitas, se elas estiverem dentro dos parâmetros bem arregimentados, talvez se consigam bons resultados, mas nunca há certezas, de forma alguma, que é muito difícil conseguir isso.

SF/16863.10785-97

Página: 344/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Sr. Bruno Moretti

Foi esclarecido que a testemunha prestaria depoimento sobre um dos decretos que tratam dos créditos suplementares: o decreto de 27/07/2015, cujo órgão requerente foi a Codevasf, do Ministério da Integração Nacional, decreto que recebeu não um número, mas uma rubrica, que é uma numeração interna que existe: 14244.

Questionado se o fato de ter sido constatado excesso de arrecadação e superávit financeiro em fontes vinculadas obrigava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, alocando essas fontes em autorizações de despesas do exercício de 2015, respondeu que o seu entendimento é que o Poder Executivo, a rigor, não estava obrigado a abrir o crédito com base no excesso de arrecadação e no superávit financeiro. Disse que, por outro lado, o que era obrigatório para o Poder Executivo é que não fosse aumentado o limite de empenho e de pagamento desse órgão mediante a abertura de crédito e que isso foi realizado no caso das despesas discricionárias. Afirmou que desse decreto de crédito não derivou nenhuma ampliação de limite de empenho e de pagamento, que ao contrário, em termos globais, o limite de empenho e de pagamento dos órgãos foi reduzido em julho de 2015.

Questionado sobre quais alternativas estariam à disposição do Poder Executivo, , para o uso do excesso de arrecadação em fontes relacionadas a doações, além da abertura de crédito suplementar por meio de decreto, respondeu que se há um excesso de arrecadação, esse excesso pode ser utilizado como uma fonte para um crédito suplementar, nos termos do art. 4º da LOA e da Lei 4.320, que permite a utilização dessa fonte. Disse que o Poder Executivo não tem à sua disposição, para efeito de compatibilidade com a meta, que possa se valer desse crédito para aumentar, concomitantemente, o limite de empenho de pagamento desse órgão. Esclareceu que essa é uma mera autorização orçamentária.

Tendo em conta que há decretos de abertura de créditos suplementares questionados que usaram três fontes para abertura: superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial de dotações, a testemunha foi questionada se esses créditos suplementares poderiam ter sido abertos usando como fonte para abertura apenas a anulação parcial de dotações. Respondeu

SF/16863.10785-97

Página: 345/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

que é preciso estar dentro da gestão orçamentária do órgão para responder se há espaço para uma anulação de uma dotação. Afirmou que, de toda maneira, quando se opta pelo excesso de arrecadação ou pelo superávit financeiro, se faz nessas circunstâncias do decreto em discussão, sem aumentar o limite de empenho de pagamento do órgão. Acrescentou que, nesse sentido, inclusive, é preciso observar que muitas vezes na anulação de uma dotação, no cancelamento de uma dotação para utilizá-la como fonte para uma suplementação, pode haver algum impedimento legal – afirmando não saber, nesse caso, se há – para que seja utilizada essa fonte para essa ação que está sendo suplementada. Questionado ainda se se não seria possível também o encaminhamento de um projeto de lei para abertura do crédito, respondeu que sim, seria possível a abertura desse crédito por projeto de lei, sem dúvida. Disse entender que a interpretação que se tinha até o momento, modificada apenas em outubro de 2015, com a votação em plenário do acórdão do TCU relativo à matéria, é que havia autorização para se abrir esse crédito, desde que ele tivesse impacto fiscal neutro, isto é, que não houvesse a ampliação do limite de empenho e de pagamento.

SF/16863.10785-97

Página: 346/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

20ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 21 de junho de 2016

Participantes:

1. Pepe Vargas, testemunha da defesa, Deputado Federal e ex-Ministro da Secretaria de Direitos Humanos;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

2. Miriam Belchior, testemunha de defesa, Ex-Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão e ex-presidente da Caixa Econômica Federal;
3. Orlando Magalhães da Cunha, testemunha de defesa, Analista de Planejamento e Orçamento e ex-subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Justiça;
4. Marcelo Minghelli - Coordenador de Orçamento e Finanças do Ministério da Justiça e Professor do Instituto Federal do Rio de Janeiro.

SF/16863.10785-97

Deputado Pepe Vargas

Indagado se além da abertura de crédito suplementar por meio de decreto, quais seriam as alternativas para uso de excesso de arrecadação em fontes vinculadas que estariam à disposição do Poder Executivo e se as fontes vinculadas são sempre executadas em sua integralidade no exercício financeiro em que são arrecadadas ou, se, eventualmente, uma parte desses recursos é executada em exercícios financeiros subsequentes, respondeu que, em referência aos créditos suplementares relativos à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, de fato, o decreto de suplementação do dia 20 de agosto incluía crédito suplementar por superávit financeiro do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Nacional do Idoso, ambos fundos nacionais criados por lei – o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, um fundo mais antigo, que data ainda de 1991; e o Fundo Nacional do Idoso, criado por lei em 2010. Disse que nesse caso específico, esses fundos têm como fontes receitas do Tesouro e receitas provenientes de doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas, que, conforme a legislação, podem doar a esses fundos e abater do imposto de renda. Afirmou que esses decretos suplementaram o superávit financeiro do ano anterior e creditou isso ao fato de haver uma prática segundo a qual as pessoas jurídicas, principalmente, doam mais ao fim do ano, e, consequentemente, não há tempo para fazer a execução orçamentária no mesmo exercício. Afirmou ser histórico haver esse superávit financeiro; e, no exercício seguinte, então, ser suplementado ao respectivo fundo, tanto no caso do Fundo dos Direitos da Criança, como no caso do Fundo do Idoso. Afirmou que poderia haver

Página: 347/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

suplementação utilizando os recursos do Tesouro, mas que tal não ocorreu, pois, segundo a testemunha, nesse caso específico, foram recursos provenientes de superávits financeiros do exercício anterior.

Questionado se um decreto que abre crédito suplementar está dentro do escopo do que se possa denominar direção superior da administração federal respondeu que o crédito suplementar não significa necessariamente a execução da despesa, que, no caso concreto, há a lei orçamentária, há créditos suplementares, mas também há um decreto que é o decreto de programação orçamentária e financeira, onde há o contingenciamento. Segundo a testemunha, no caso específico da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no ano de 2015, houve um contingenciamento de R$53 milhões. Afirmou que a Secretaria de Direitos Humanos não tem um orçamento muito vigoroso, pois é mais um órgão de assessoramento, de formulação, de monitoramento de políticas públicas voltadas para os públicos vinculados a ela e executa alguns programas diretamente. Então, ela não tem um orçamento muito grande. Afirmou que o Projeto de Lei Orçamentária havia consignado para a Secretaria R$182 milhões, que depois houve emendas parlamentares, as quais, a partir de 2015, passaram a ser emendas impositivas, mas que, com relação à parte que não se refere às emendas parlamentares, nesses R$182 milhões, houve um contingenciamento de R$53 milhões. A testemunha afirmou que o decreto de suplementação não alterou a programação orçamentária e financeira, que a despesa final, seja dos fundos em questão – o do idoso e o da criança e adolescente –, seja da Secretaria de Direitos Humanos, seguiram totalmente o que o decreto de programação orçamentária e financeira previa e, consequentemente, cumpriu, no que se refere à sua parte específica, a meta fiscal estabelecida, e também contribuiu para o cumprimento da meta fiscal.

Questionado se a Presidente da República cometeu crime de responsabilidade quando editou decretos sem a devida autorização legislativa do Congresso Nacional, a testemunha respondeu que não há crime de responsabilidade, porque a lei orçamentária autoriza a edição de decreto de suplementação por superávit financeiro do exercício anterior, como é o caso concreto de que se ocupa a Comissão e que, consequentemente, não há o crime de responsabilidade. Afirmou ainda que o decreto de suplementação não

SF/16863.10785-97

Página: 348/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

revogou o decreto de programação orçamentária e financeira, que estabeleceu o contingenciamento para o atingimento da meta fiscal.

Sra. Miriam Belchior

Questionada se as operações de despesa para os Ministérios relacionados aos decretos de crédito suplementar que não foram integralmente empenhadas poderiam ter sido anuladas e usadas como fontes para a abertura de créditos suplementares, como no caso do Ministério da Educação, onde as autorizações alcançavam aproximadamente R$109 bilhões, e foram empenhados R$98 bilhões, ou seja, cerca de R$11 bilhões das autorizações disponíveis não foram empenhadas, a testemunha respondeu que por não ter acesso a todos os detalhes porque não era ministra ao tempo da edição dos decretos, iria responder a todas as questões em tese. Afirmou, assim, que relativamente à indagação havia duas questões que precisam ser consideradas: a primeira e mais importante, relativa ao conjunto de excesso de arrecadação que foi utilizado ou o superávit que foi utilizado tem sua utilização vinculada a determinadas despesas, situação em que não adianta anular em um lugar para enviar para outro porque as fontes são diferentes. Nesses casos, afirmou, a elaboração dos créditos suplementares e adicionais são todos feitos através de um sistema parametrizado: quando uma unidade orçamentária pede a suplementação, o próprio sistema já identifica a maneira como ele deve ser feito, se é por decreto, se exige envio de projeto de lei ao Congresso. A testemunha prosseguiu em sua resposta dizendo que a segunda questão relevante concernente ao tema era se os decretos aumentaram as autorizações, dizendo que há determinadas receitas que estão vinculadas, não podendo ser usadas em outra dotação.

Indagada sobre se, diante do cenário então presente de provável descumprimento na meta fiscal, havia alternativas para o uso do excesso de arrecadação que não envolvessem o aumento das autorizações orçamentárias para as despesas, a testemunha afirmou que é necessário analisar cada situação concreta separadamente, que o que podia assegurar, pela sua experiência de quatro anos de Ministra, em que se editou mais ou menos 70 decretos de suplementação por ano, é que toda a governança desse processo é extremamente robusta, contando com pareceres técnicos e jurídicos, com

SF/16863.10785-97
Página: 349/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

equipes de servidores públicos federais – só na SOF, mais de 100 –, e isso permite que esses decretos sejam feitos da maneira mais perfeitamente adequada àquilo que estabelece tanto a LDO quanto a lei orçamentária

Questionada se além da abertura de crédito suplementar se existia a possibilidade de que essa modificação do crédito pudesse ser feita por alteração de fonte no orçamento, em que caso caberia a figura de alteração de fonte, a testemunha disse haver diversos mecanismos para fazer o crédito suplementar, inclusive por troca de fonte, mas isso também é bastante restrito, porque há, para isso, uma série de restrições, que para quem não conhece, é um xadrez bastante delicado ver que dotação pode ser compensada com qual e por isso a importância do sistema parametrizado.

Questionada sobre quais são os órgãos responsáveis por avaliar a compatibilidade dos decretos que abrem créditos suplementares com obtenção da meta afirmou que quem faz isso, basicamente, é o Planejamento e a Fazenda. Afirmou que a abertura de um crédito suplementar não impacta a meta, porque, a partir da LRF, o Governo está autorizado a fazer um decreto de programação orçamentária e financeira que estabelece limites de empenho e limite financeiro para a execução de cada uma das áreas e que cada área tem um limite que ela não pode ultrapassar, sendo nesse panorama feita a escolha sobre, entre as dotações que tem, qual será executada, sendo isso o que gera a meta de resultado primário. Afirmou que essa premissa vale tanto entre os créditos originais da LOA aprovada pelo Congresso, quanto os créditos suplementares aprovados, também, seja por lei, seja por decreto, sendo por isso, afirmou a testemunha, que não há impacto na meta, porque todas essas dotações das despesas discricionárias são alcançadas pelas limitações do decreto de contingenciamento. Afirmou ainda que até 2013 todas as dotações discricionárias só eram limitadas pelo decreto de contingenciamento e pelas mensagens dos decretos de crédito e que a partir de 2014, foi aprovada pelo Congresso, por proposta do Executivo, a introdução disso na LDO.

Questionada se a edição dos decretos de créditos suplementares gera nova despesa respondeu que não, porque toda execução de despesa discricionária está submetida ao decreto de contingenciamento, decreto de

SF/16863.10785-97

Página: 350/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

programação orçamentária e financeira e que cada área tem um limite para empenhar e um limite para pagar.

Sr. Orlando Magalhães da Cunha

Questionado sobre quais os controles administrativos indicariam que determinados créditos suplementares teriam compatibilidade com a obtenção da meta e quais outros não teriam compatibilidade, a testemunha respondeu que na SOF, como órgão setorial, não se controla o crédito, mas, que se devolve os créditos que não tenham tido compensação e que tenham tido algum aumento de limite.

Questionado sobre quais são os parâmetros do sistema que indicam a compatibilidade de uma solicitação de crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário respondeu que o sistema parametrizado é o SIOP e a Portaria nº 16. Afirmou que todo o SIOP é baseado nesse Manual Técnico de Orçamento, que esse manual explica cada item, cada código, o que significa cada número que aparece nos créditos.

Questionado se a abertura de crédito suplementar teve amparo legal, respondeu que o crédito tem amparo legal na portaria do Tesouro nº 176, de 30/03/2015, da Subsecretaria de Contabilidade Pública – STN, que define qual foi o superávit em cada fonte de recurso. Segundo a testemunha essa portaria estabelece que somente pode ser usado o valor que estiver ali para abrir o crédito. Afirmou que a base legal dessa portaria é o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal: recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso. Afirmou que nos recursos vinculados, se entrou num ano, se abrir no mesmo ano, é por excesso de arrecadação; se virar o exercício, é por superávit financeiro.

Sr. Bruno Marcelo Minghelli

Questionado sobre quais alternativas estavam à disposição do Poder Executivo para o uso do excesso de arrecadação em fontes vinculadas, além

SF/16863.10785-97

Página: 351/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

da abertura de crédito suplementar por meio de decreto, respondeu que a melhor prática identificada foi essa, a abertura de crédito suplementar. Afirmou que se verificou o superávit nas fontes destinadas à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal e conclui-se que a melhor forma de atenderem às demandas dessas duas unidades do Ministério da Justiça era através desses créditos suplementares.

Ao responder o questionamento se esses créditos suplementares poderiam ter sido abertos usando como fonte para a abertura apenas a anulação parcial de dotações, disse que na forma da Portaria nº 176, da Secretaria do Tesouro Nacional, havia a definição de superávit nas fontes destinadas à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal e que, em razão disso, foi feito o processo segundo os pedidos cadastrados no SIOP a partir do superávit dessas fontes.

Sobre a indagação se os decretos de créditos suplementares aumentaram as autorizações para a realização de despesas e se havia alternativas para uso do excesso de arrecadação que não envolvessem o aumento de autorizações orçamentárias para as despesas, a testemunha disse que a abertura de crédito não significa, necessariamente, aumento das despesas; que a abertura de crédito é, na verdade, um instrumento de gestão.

SF/16863.10785-97

Página: 352/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

21ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 22 de junho de 2016.

Participantes:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

5. Sr. Robson Azevedo Rung, testemunha de defesa, Analista de Planejamento e Orçamento, servidor efetivo do Governo Federal e Coordenador-Geral de Tecnologia e Informação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

6. Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, testemunha de defesa, Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa.

7. Sr. Luciano Carlos de Almeida, testemunha de defesa, Supervisor da Sessão de Análise Orçamentária do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

SF/16863.10785-97

Sr. Robson Azevedo Rung

Questionado se há, no âmbito da SOF, controles gerenciais para apurar o impacto dos pleitos de créditos suplementares por decreto sobre o resultado primário, respondeu que esse controle existe, tanto na SOF quanto na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), porém fora do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que é o sistema pelo qual responde. O Siop apenas indica se há excesso ou superávit e aponta quais créditos poderão utilizar o recurso excedente, a fim de que a alta direção escolha, mas não trata do cumprimento ou não da meta. Tal controle referente à meta é feito, na SOF, pela Secretaria-Adjunta de Assuntos Fiscais e pela Secretaria-Adjunta de Assuntos Orçamentários, ou seja, fora do Siop.

Explicou que a abertura de créditos suplementares em 2015 estava autorizada pela Lei Orçamentária Anual (LOA), no art. 4º, e pela Portaria Anual da SOF de nº 16, de 29 de abril de 2015, que regulamentou a operacionalização desses créditos autorizados no art. 4º. Esclareceu que esse dispositivo da LOA determina, em 28 ou 29 incisos, as possibilidades de alterações dos tipos de créditos. A portaria regulamenta de que forma isso se dará no processo de solicitação e aprovação, além de estabelecer vários tipos de crédito. Afirmou também que a abertura de créditos por decreto estava de acordo com o art. 167, V, da Constituição Federal, uma vez que estava em consonância com a LOA, que foi aprovada pelo Congresso Nacional. Somente casos excepcionais precisam ser formalizados por meio de projeto de lei. Esclareceu que créditos, sejam abertos por decreto, lei ou medida provisória, submetem-se ao limite financeiro, sendo que os créditos suplementares

Página: 353/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

sujeitam-se, inclusive, aos limites do decreto de programação orçamentário-financeira.

Afirmou que, pelas suas atribuições, enquanto Coordenador de Tecnologia, não participa ativamente do processo de decisão em relação a qual crédito vai ser aprovado e qual afeta o cumprimento da meta.

Indagado sobre a nova interpretação, com efeitos retroativos, dada pelo TCU em relação aos créditos suplementares, afirmou que, de fato, trata-se de um entendimento completamente novo a respeito de algo que já estava sedimentado há muito tempo, tanto que, em 2009, situação semelhante ocorreu e não houve nenhum apontamento de irregularidades por parte do TCU.

Questionado se os sistemas informatizados da SOF efetuam controle para que as determinações legais sejam obedecidas, respondeu que o Siop é parametrizado para não permitir que alteração orçamentária esteja em desacordo com os incisos do art. 4º da LOA.

Perguntado se conhece controles gerenciais que avaliem pleitos de créditos suplementares com ou sem impacto, explicou que os conhece sim, e que existem tanto em *Access* quanto em *Excel*. Ressaltou, ainda, que todos os créditos que saem da SOF têm, na exposição de motivos, a indicação se impactam ou não o atingimento da meta fiscal, verificada a partir de uma análise gerencial individualizada feita pela alta administração da SOF. Ademais, ressaltou que todos os controles gerenciais feitos no âmbito do Siop estão disponíveis a todos na própria página desse sistema.

Informou que fez parte da primeira leva de Analistas de Planejamento e Orçamento, com especialização em TI, que, em 2009, desenvolveu o Siop, um novo sistema orçamentário, mais confiável e que desse mais segurança ao processo de créditos. Explicou que as atualizações do sistema são feitas concomitantemente à elaboração da portaria editada anualmente para regulamentar o art. 4º da LOA, com a participação ampla de toda a SOF, as áreas responsáveis pelos departamentos de programas e pelas normas, para que se faça a interpretação desses incisos do art. 4º em regras que podem ser inseridas em linguagem de um sistema de informática.

SF/16863.10785-97

Página: 354/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Em relação ao processo de edição dos créditos suplementares, esclareceu que o sistema abarca a participação de diversos atores. Normalmente, a unidade orçamentária é o primeiro ator que insere um pedido de crédito no Siop, o qual, por sua vez, o envia ao órgão setorial e, em seguida, ao órgão central, que é a SOF. Após a identificação dos pedidos que vão compor o ato normativo, é feita a formalização no sistema e são gerados os anexos de publicação, que acompanham o ato formal. Esse é encaminhado da SOF para o Ministério do Planejamento e, depois, para a Casa Civil. Em seguida, o ato é enviado para a Imprensa Nacional para ser publicado. Após a publicação, os analistas responsáveis por aquele pedido na SOF verificam se houve algum tipo de modificação no ato durante o processo e o inserem no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o qual permite ao gestor fazer todos os estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. A existência de alguma irregularidade é apontada no momento em que o pedido é enviado para o órgão setorial: se as regras do art. 4º não estão sendo cumpridas, o sistema não exclui o pedido, mas o impede de chegar ao órgão setorial.

Informou que o Siop foi iniciado em 2009 e que o PLOA de 2010 já foi elaborado com base nele. O módulo de alterações orçamentárias começou a funcionar em 2011. O Siop trouxe maior segurança ao processo tanto orçamentário quanto de planejamento, e também das alterações orçamentárias que acontecem ao longo do exercício. O Siop integrou os dois sistemas que já existiam: o Sigplan, de planejamento, e o Sidor, de orçamento.

Questionado se, ao autorizar a publicação dos decretos, orientou a Casa Civil e, consequentemente a Presidente da República a assiná-los, respondeu que não participa das definições de quais decretos vão ser encaminhados à Casa Civil. Disse participar apenas de forma a construir o sistema que permite que os atos sejam encaminhados à SOF, analisados e, então, enviados à Casa Civil. Também afirmou que, em 2015, houve a edição de decretos que, nas respectivas justificativas, indicavam que a meta estava condicionada aos limites do decreto de programação orçamentária e financeira. Portanto, não infringiam a legislação em vigência e, por isso, foram editados. Ressaltou que não houve nenhum tipo de alteração a maior dos limites.

SF/16863.10785-97
Página: 355/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Destacou que, em 2009, o TCU se posicionou favoravelmente à gestão da meta, confirmando a atuação da SOF até o momento em que, em 2015, adotou novo entendimento.

Indagado sobre a sua afirmação de que houve frustração nas expectativas de receita e, ao mesmo tempo, superávit na arrecadação, esclareceu que isso pode acontecer, em rubricas específicas. Todavia, ressaltou que não está sob sua alçada analisar os casos em que houve excesso e os casos em que houve frustração.

Destacou que o comportamento da SOF foi modificado depois que o TCU firmou o novo entendimento a respeito do art. 4º da LOA, mas, de qualquer forma, não há, no âmbito do Siop, o controle de cumprimento da meta, porque esse sistema não entra no mérito de empenho, de pagamento.

Por fim, indagado se tinha notícia de que houve alguma situação atípica na tramitação dos quatro decretos questionados nesta Comissão, como interferência política, respondeu que nunca teve conhecimento de ter ocorrido algo nesse sentido. Quanto à regularidade dos decretos, explicou que um dos pedidos era relativo à dívida, uma despesa financeira que, em tese, não afeta a meta, e que teve o envio solicitado pelo Departamento, mesmo estando com uma crítica do sistema. Essa crítica existiu porque o pedido fazia duas operações no mesmo tipo de crédito – o tipo 111 – e uma delas não é prevista para acontecer nesse tipo 111: o remanejamento de fontes. Entretanto, tal remanejamento pode ser feito pelo tipo 600. Entendeu-se, então, que, pela regra do "quem pode mais pode menos", era permitido o 111, além do que era previsto fazer, efetuar uma troca de fonte. O pleito, assim, foi levado adiante. A outra questão era referente a dois pedidos desbalanceados que iriam compor a mesma formalização, ou seja, o mesmo decreto, e, nessa formalização, eles seriam balanceados. Por essa razão, também seguiram em frente, mesmo tendo sido acusada pelo sistema uma crítica.

Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Indagado se havia alternativas para o uso do excesso de arrecadação ou superávit financeiro que não envolvesse o aumento de autorizações orçamentárias para as despesas, considerando que o cenário então existente

SF/16863.10785-97

Página: 356/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

era de provável descumprimento da meta fiscal, respondeu que o Ministério da Defesa trabalha com três pilares: a LOA, o PL e o limite financeiro. Então, quando pede um aumento do decreto, tal pedido está dentro do limite.

Disse que foi utilizado o Siop para se fazer a solicitação dos créditos e que, pelo fato de se confiar no sistema, acreditou-se que a autorização estava de acordo com o ordenamento jurídico. Afirmou que as receitas próprias arrecadadas pelo Ministério da Defesa, incluindo seus fundos, não podem ser destinadas a outros órgãos; devem ser usadas dentro do que foi previsto em lei, quando criadas. Ademais, disse que o crédito aberto às políticas não alterou para maior o limite financeiro de gasto do Ministério da Defesa, sendo que o controle do cumprimento desse limite é feito na execução da despesa. Assim, créditos abertos após a fixação do limite financeiro de gasto também a esse se submetem. Tais créditos não têm interferência no limite financeiro recebido, a não ser que haja um crédito extraordinário que aumente o PL.

Disse que os fundos normalmente apresentam excesso de arrecadação, sendo que bimestralmente a SOF faz essa avaliação e insere no sistema. Assim, quando identificam o excesso, os Comandos enviam um pedido ao Ministério da Defesa, que é analisado e encaminhado à SOF. Essa faz uma avaliação juntamente com o Ministério da Fazenda para atender ou não aos pedidos. Quando não são atendidos, não há como prosseguir com a prestação dos serviços. Ressaltou que todo o processo tramita na área financeira e orçamentária, não passando pelo Ministro nem pelo Secretário-Geral.

Afirmou que, caso os créditos orçamentários não fossem alterados por decreto, mas por projeto de lei, isso atrapalharia muito a gestão no Ministério da Defesa, pois é necessária uma maior flexibilidade para remanejar os recursos diante de projetos que estejam mais acelerados e outros que estejam precisando mais.

Sr. Luciano Carlos de Almeida

Ponderou que o Poder Judiciário, como qualquer outro Poder, precisa de recursos adicionais para poder cumprir sua missão institucional. Entretanto, a prerrogativa de definir a forma de abertura do crédito é do Poder Executivo. A SOF edita portarias em que define os tipos de crédito que podem

SF/16863.10785-97
Página: 357/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

ser solicitados. No Judiciário, a lei outorga o poder ao Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e ao Conselho Superior do Trabalho de editar, por ato próprio, alguns tipos de remanejamentos dentro de limites estabelecidos pela lei. Afirmou, ainda, que os créditos podem ser abertos no âmbito do Poder Judiciário, dentro de uma limitação de percentuais autorizados em lei; por decreto do Poder Executivo; por projeto de lei e por medida provisória. Esses três últimos também são de decisão do Executivo.

Questionado se participou objetivamente da análise dos decretos objeto desta Comissão, respondeu que são de competência exclusiva da Presidência da República, não tendo o Judiciário ingerência sobre a edição desses.

Esclareceu que o superávit financeiro vem de exercício anterior. Os Tribunais Regionais do Trabalho arrecadam esses recursos e não utilizam no exercício. A forma de utilizá-los é mediante pedido de abertura de crédito, formulado pela Presidência dos Tribunais Regionais do Trabalho e encaminhado à Presidência do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Os créditos são, então, consolidados e encaminhados ao Poder Executivo. O mecanismo de abertura, todavia, se por decreto, lei, ou medida provisória, é definido no âmbito do Executivo.

Informou que as solicitações de crédito da Justiça do Trabalho, especificamente, têm que ser referendadas pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o que geralmente acontece posteriormente ao envio das propostas, em razão dos prazos orçamentários, que são exíguos. Também esclareceu que o CNJ deve dar parecer de mérito quanto a esses pedidos, conforme determina a Constituição e a LDO. Ademais, ressaltou que as receitas diretamente arrecadadas, as receitas de convênios, não podem ser usadas para outra finalidade.

Quanto ao seu papel na análise dos pedidos de crédito, informou que consiste em verificar as diretrizes da SOF e analisar se os pleitos guardam coerência com o que está sendo solicitado do órgão central de planejamento orçamentário, sendo, portanto, uma participação estritamente operacional. Explicou que os créditos nascem na Presidência dos Tribunais Regionais do Trabalho ou na área de orçamento do Tribunal Superior do Trabalho. O Conselho Superior da Justiça do Trabalho, local onde trabalha, consolida essas

SF/16863.10785-97

Página: 358/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

informações e as encaminha ao Poder Executivo. Assim, ainda que o envio seja feito por ele, via sistema, quem faz a solicitação é o Presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, a pedido de cada Tribunal Regional do Trabalho.

Questionado sobre superávit e excesso de arrecadação na Justiça do Trabalho, respondeu que havia superávit financeiro do exercício anterior e também excesso de arrecadação de fontes vinculadas, fontes de concurso, fontes de convênio com bancos oficiais, cessão de espaço, entre outros, e esses recursos não puderam ser usados à época do exercício, por questões operacionais, de licitações. O superávit passou para o exercício seguinte, tornando-se viável o pedido de abertura de crédito suplementar, que seria essencial para a atuação da Justiça do Trabalho.

SF/16863.10785-97

Página: 359/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

22ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 23 de junho de 2016

Participantes:

8. Sr. Anderson Lozi da Rocha, testemunha da defesa, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
9. Sr. Leandro Freitas Couto, testemunha da defesa, Diretor da Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Planejamento e Orçamento.
10. Sra. Esther Dweck, testemunha da defesa, Secretária do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento.

Sr. Anderson Lozi da Rocha

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Indagado sobre se o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, no momento da solicitação do crédito suplementar, manifestou alguma preocupação com o impacto na meta fiscal, disse que não, pois essa análise é papel do órgão central de planejamento e orçamento federal, mais especificamente, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

A respeito da legislação que autorizava a abertura de créditos em 2015, informou que havia a o art. 4º da Lei Orçamentária (LOA) de 2015, o art. 51, III da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2015 (que diz que a abertura de crédito tem de respeitar o que é indicado no decreto de programação orçamentária e financeira), bem como uma portaria da SOF que trata dos procedimentos para requisição e aprovação dos créditos.

Ao responder se autorização estava de acordo com o art. 167, V, da Constituição, que veda abertura de créditos sem prévia autorização legislativa, disse que, na parte do processo de responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – a análise inicial de mérito do pedido da unidade orçamentária e a avaliação da Coordenação de Orçamento quanto a sua pertinência – havia adequação.

Esclareceu que todos os créditos, mesmo os abertos depois que o limite financeiro para o exercício é fixado, submetem-se a esse limite. No entanto, geralmente, ele não é suficiente para pagar as despesas autorizadas, e sim bastante inferior. Sendo assim, disse acreditar que o processo seria muito dificultado se a abertura de um crédito só fosse possível quando houvesse recursos suficientes para pagar todas as despesas já autorizadas.

Quanto aos gastos do Ministério, em comparação com o montante aprovado na LOA 2015, informou que a dotação aprovada era de R$ 7,3 bilhões (sete bilhões e trezentos milhões de reais), o limite de empenho foi de R$5,3 bilhões (cinco bilhões e trezentos milhões de reais), foram empenhados R$5,4 bilhões (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais), liquidados R$3,7 bilhões (três bilhões e setecentos milhões de reais); e pagos R$3 bilhões (três bilhões de reais). Esclareceu que a diferença entre o limite de empenho e o que foi empenhado é apenas um ajuste contábil devido à variação do dólar, moeda atrelada a algumas despesas. Houve contingenciamento de R$ 1,9 bilhões (um bilhão e novecentos milhões de reais) e o limite de pagamento foi

SF/16863.10785-97
Página: 360/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



de R$ 5,1 bilhões (cinco bilhões e cem milhões de reais). Questionado sobre as consequências de um contingenciamento maior, disse que várias políticas de interesse da população seriam comprometidas.

Sobre se a abertura de um crédito necessariamente implica em sua execução, explicou que o crédito é apenas a primeira etapa necessária para a execução da despesa, que após sua abertura é preciso respeitar os limites de empenho e, posteriormente, os de pagamento. Pontuou que o que especifica o limite de empenho e o limite de pagamento do órgão é o decreto de programação orçamentária e financeira, também conhecido como decreto de contingenciamento. Disse que a simples dotação, a priori, não causa impacto no resultado primário, dado que a metodologia de apuração do resultado primário utiliza o regime de caixa. Sendo assim, a avaliação do resultado é feita no momento do desembolso financeiro.

A respeito da fase inicial da edição do decreto de crédito suplementar do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, relatou que tudo se inicia quando uma das oito unidades orçamentárias do Ministério verifica que não tem condição de executar determinada despesa até o final do ano. Ao checar se há uma fonte de recursos disponível, a unidade orçamentária faz a solicitação no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP), indica o tipo de crédito, a fonte (cancelamento de dotação, excesso de arrecadação ou superávit de exercícios anteriores), a finalidade e encaminha o pedido para o órgão setorial. Nesse momento, é feita a verificação das fontes, da finalidade e uma análise de mérito do crédito. Disse que, estando tudo correto, ele mesmo valida com o Coordenador de Orçamento, depois com a administração superior do Ministério e encaminha a solicitação à SOF. Segundo o Sr. Anderson Lozi da Rocha, foram abertos dois créditos no Ministério, ambos por excesso de arrecadação: um da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), oriundos da comercialização de radiofármacos, no valor de cerca de R$7,5 milhões (sete milhões e quinhentos mil reais); e um para a Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP), oriundo da venda de um terreno da empresa para a Marinha e cuja a finalidade era a aquisição de máquinas e equipamentos para a modernização do parque fabril. Esclareceu que os decretos não alteraram o limite de empenho, tanto que a Nuclep executou apenas parcialmente o valor previsto na dotação. Garantiu que o

SF/16863.10785-97
Página: 361/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788





ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

excesso de arrecadação existiu nas duas unidades e negou que tenha havido qualquer alteração das solicitações nas análises posteriores, realizadas fora do Ministério. Respondeu ainda que, se o decreto não fosse aberto, esses recursos não poderiam ser utilizado e ficariam parados dentro da unidade. Além disso, se se esses créditos não fossem baixados por decreto, mas se submetessem às morosidades naturais de um projeto de lei, poderia haver um prejuízo para a sociedade, como a impossibilidade de se distribuir radiofármacos para o combate ao câncer.

Com relação ao excesso de arrecadação de R$18 milhões relativo a doações para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, afirmou que esses recursos, assim como os provenientes de convênios, não podem ser executados em objetos diversos dos pactuados. Respondeu ainda que, se não fosse aberto o decreto, esse recurso ficaria parado dentro da unidade.

Sobre a possibilidade de burlar o procedimento de reestimativa das receitas para verificação do excesso de arrecadação, que ocorre no Siop, com base no que foi efetivamente arrecadado e registrado no Siaf, disse acreditar ser muito difícil, mas que não é especialista em tecnologia da informação para responder com precisão. Explicou que a reestimativa passa pela validação da SOF antes de a unidade orçamentária poder pedir um crédito com base nela.

Quanto à vinculação do excesso de arrecadação ao exercício financeiro, relatou que via de regra não há essa vinculação direta, pois pode não haver tempo hábil para o pagamento no fim do ano e o empenho realizado a partir da dotação orçamentária com base no excesso de arrecadação recair nos restos a pagar do exercício posterior.

Perguntado sobre se é ele quem decide se o crédito será um decreto ou um projeto de lei, respondeu que essa definição ocorre dentro do próprio Siof, que é parametrizado, e posteriormente analisada na SOF. Confirmou que não cabe à Presidente fazer essa escolha.

Com relação à data de execução do crédito referente ao Ministério, não soube responder se foi antes da aprovação do PLN 5, mas disse que poderia checar a informação e enviá-la à comissão posteriormente. Ademais,

SF/16863.10785-97
Página: 362/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

informou que, à época da solicitação do crédito o órgão setorial não tinha conhecimento do envio da proposta de alteração de meta ao Congresso Nacional, que esse tipo de preocupação não chega ao órgão setorial.

Sr. Leandro Freitas Couto

A testemunha foi dispensada pela Comissão.

Sra. Esther Dweck

Questionada sobre a existência, na SOF, de controles gerenciais que apurem o impacto dos créditos suplementares sobre o superávit primário, pontuou que os créditos não têm impacto, conforme esclarece a exposição de motivos deles e os controles realizados por sua equipe. De acordo com a testemunha, procura-se garantir que as aberturas de crédito sejam neutras em relação à meta. Assim, ou estão sujeitas ao contingenciamento e, portanto, não impactam a despesa (despesas primárias discricionárias); ou necessariamente constarão dos relatórios de avaliação de receitas e despesas e, consequentemente, vão gerar um contingenciamento no mesmo montante para ter o impacto neutro (despesas obrigatórias). Todas as ações são balizadas pelo art. 4º da LOA. Além dessas duas hipóteses, um outro tipo de despesa que pode ser suplementada são as despesas financeiras, que, por definição, não impactam na meta de resultado primário. Segundo ela, existe na SOF uma área fiscal responsável por um controle geral sobre o resultado primário, que discute o tema junto com o Tesouro. No entanto, a discussão se dá em um nível macroeconômico, e não programático, dado que seria impossível avaliar cada ação orçamentária em cada unidade orçamentária. Sobre a Junta de Execução Orçamentária, esclareceu que se trata de uma instância que se reúne também para avaliação em um nível mais agregado, que jamais discute créditos suplementares de forma detalhada.

Explicou que, para garantir o cumprimento da meta, o órgão central estabelece os limites dos ministérios por meio do Siafi. Feito isso, cada ministério define como se dará a distribuição dentro de suas unidades orçamentárias.

SF/16863.10785-97

Página: 363/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Perguntada sobre a existência de alguém que poderia ter alertado a Presidenta Dilma para não editar os decretos, para não incorrer em crime de responsabilidade, respondeu que a maneira como esses decretos foram editados seguiu a sistemática que há pelo menos desde o início da LRF e que nunca havia sido questionada. Após o pedido da unidade orçamentária e a avaliação do órgão setorial, a SOF faz uma análise de compatibilidade com a meta e a envia para as análises jurídicas antes de os decretos chegarem à Presidenta. O sistema utilizado é totalmente desenvolvido dentro da SOF, que possui uma carreira própria de Analista de Planejamento de TI. Acrescentou que, se for observada a execução, ninguém executou acima do valor que estava autorizado pelos decretos de contingenciamento. Segundo ela, o próprio TCU anualmente avalia as alterações orçamentárias e demonstra que um aumento de dotação orçamentária não tem impacto no resultado. Disse desconhecer a existência de uma meta no campo das autorizações e ressaltou que o procedimento de análise da compatibilidade com a meta é o mesmo tanto para os decretos quanto para os projetos de lei. O que chega à Presidenta um parecer dizendo que essas alterações não afetam a obtenção da meta de resultado primário.

A respeito de um documento da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal que diz que os Decretos nº 14.242 e nº 14.250 causaram prejuízo no impacto primário, disse não ter conhecimento do documento, que gostaria de lê-lo para compreender a metodologia utilizada. Contudo, ratificou o procedimento realizado na SOF e se dispôs a repassar dados que comprovam que toda a execução das despesas do orçamento, em 2015, foi inferior à autorizada na LOA e que as despesas primárias foram dentro do limite autorizado. Em relação às discricionárias, a execução foi R$ 80 bilhões (oitenta bilhões de reais) a menos do que o aprovado na LOA.

Especificamente sobre o Decreto nº 14.252, disse que ele é praticamente todo de anulação de despesa, contendo apenas uma parte de superávit financeiro. Contudo, esse superávit, equivalente a R$1,370 bilhão (um bilhão trezentos e setenta milhões de reais), refere-se a uma despesa financeira (pagamento de uma operação de crédito da CBTU), o que, por definição, não tem nenhum impacto na meta.

SF/16863.10785-97
Página: 364/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Com relação ao documento do TCU que alertava que a edição dos decretos configurava um desrespeito ao art. 4º da LOA, recebido pela funcionária da Advocacia-Geral da União (AGU) Marilúcia dos Santos Costa no dia 22/06/2015, informou não ter tido conhecimento dele à época. Conforme relatou, a questão surgiu para a SOF quando a AGU solicitou, em agosto, o entendimento do questionamento vindo do Plenário do TCU, que havia dado prazo para uma resposta. A decisão de fato do TCU veio em 7 de outubro, e, desde então, não foram mais editados decretos.

Com o intuito de esclarecer os questionamentos relativos aos relatórios de avaliação bimestral e contingenciamentos de 2015, a Sr. Esther Dweck fez um resumo dos fatos no ano. Primeiramente, esclareceu que o contingenciamento é uma limitação do que se está autorizado a gastar, sem fazer cortes nas dotações orçamentárias. Relatou que o primeiro contingenciamento de 2015 ocorreu ainda em janeiro, antes da aprovação do Orçamento. Segundo ela, diante um cenário de desaceleração econômica, a decisão da equipe econômica foi de limitar os gastos praticamente desde o primeiro mês. Assim, foi editado um decreto limitando as despesas correntes de um doze avos (conforme autoriza a LDO) para um dezoito avos. Após a aprovação da lei, em abril, o mesmo limite foi mantido. Em maio de 2015, quando da edição do decreto de programação financeira, foi feito um corte de R$ 70 bilhões (setenta bilhões de reais) e o cenário econômico indicava uma queda. Quando foi elaborado um novo decreto, em junho, novamente se constatou uma queda na receita. Diante desse cenário e, no espírito da LRF, com uma ampla transparência, pontuou-se que seria necessária uma alteração da meta. Dessa forma, defendeu que o terceiro relatório de avaliação bimestral, de sua autoria, não considerou o PLN como aprovado, mas um cenário que poderia acontecer, por ser um relatório prospectivo. Já no quinto bimestre, no último relatório, foi feito um contingenciamento total de todas despesas que estavam disponíveis para o Executivo, para garantir o cumprimento da meta, caso o PLN não fosse aprovado. Enfatizou que o PLN 5 foi necessário devido a uma queda da arrecadação, e não para atender a um aumento de despesa. Segundo ela, se o Congresso Nacional não tivesse aprovado a nova meta, nem todo o contingenciamento permitiria o

SF/16863.10785-97
Página: 365/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

cumprimento da antiga, mas seria feito um contingenciamento de tudo que sobraria, como foi feito no último bimestre.

Diante do relato das alterações da expectativa de meta ao longo do tempo, sublinhou que as revisões foram todas documentadas, e que foram feitas em decorrência da queda de receita, e não do aumento da despesa. Ressaltou que o governo fez todo ajuste fiscal possível, mas a queda da receita foi maior. No entanto, a meta, mesmo alterada, foi cumprida. Informou ainda que não há crime por não cumprimento da meta, mas que há previsão de infração administrativa, caso não haja contingenciamento ou ele seja diferente do previsto. Ademais, disse desconhecer qualquer interpretação legal que diga que existe meta de resultado para um período inferior a um ano.

Confirmou que levaram dias para entender a tese desenvolvida pelo TCU, em relação às condições para abrir o crédito, dado que o questionamento também fazia referência ao dispositivo da LRF que trata sobre a vinculação das receitas. Assim, ficaram em dúvida se a questão era a vinculação ou o cumprimento da meta.

Sobre a administração das receitas e despesas, explicou que a receita estimada tem de fazer frente a despesas que estão, inclusive, fora do que está autorizado na Lei Orçamentária, mas que têm autorização legal para isso – os restos a pagar e possíveis reaberturas de créditos especiais ou extraordinários, abertos no último quadrimestre do exercício anterior. Portanto, é preciso fazer uma programação financeira. Ademais, lembrou que a LRF prevê as limitações de empenho e movimentação financeira (e jamais um controle da dotação orçamentária), caso a receita seja menor do que a prevista, bem como a possibilidade de descontingenciamento, caso a receita seja maior. E todos os créditos abertos por lei e por decretos submetem-se aos limites do decreto de contingenciamento, desde que sejam despesas discricionárias. Uma vez sujeito a esses limites, o crédito suplementar, na verdade, amplia o contingenciamento, porque significa que há uma dotação maior para um mesmo limite financeiro disponível.

Sobre se a tendência do Congresso Nacional era ampliar ou restringir os limites à abertura de crédito, disse que os dispositivos da LOA referentes ao tema são amplamente debatidos todos os anos, bem como há anualmente

SF/16863.10785-97
Página: 366/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

uma portaria que normatiza os prazos para pedir os decretos. Explicou que a programação orçamentária é realizada com muita antecedência, antes que seja possível ter conhecimento das possíveis limitações financeiras. Sendo assim, a ideia por trás de uma alteração na programação orçamentária é melhorar o gasto público.

A respeito dos relatórios bimestrais e quadrimestrais, disse acreditar que eles estão a serviço da transparência do resultado fiscal, evidenciando o ritmo da execução orçamentária e as prospectivas para frente.

Quanto ao motivo pelo qual se usa como fonte para os créditos o excesso de arrecadação ou superávit financeiro do exercício anterior, esclareceu que se trata de um procedimento para facilitar na gestão da Conta Única do Tesouro. Já que um superávit primário totalmente feito por receitas vinculadas ou próprias não pode ser utilizado para o pagamento da dívida, por se tratar de uma receita pertencente a um órgão, ele é utilizado para a abertura de crédito.

Sobre se houve devolução de algum pedido de abertura de crédito depois que a SOF teve conhecimento da decisão do TCU, informou que houve devolução para diversos órgãos e que, posteriormente, os créditos foram solicitados por projeto de lei. Questionada, disse não saber quais foram os créditos empenhados e liquidados, pois o que a SOF faz é um controle mais agregador, e não no nível da execução da ação orçamentária. Nesse sentido, apresentou uma tabela que demonstra que todos os órgãos executaram um valor inferior ao que eles estavam autorizados inclusive na Lei Orçamentária.

Considerando que, na tese do TCU, seria legal um crédito criado por decreto usando como fonte a anulação de outra despesa, ao passo que seria ilegal um crédito criado à conta de superávit financeiro ou excesso de arrecadação, explicou que até julho de 2015 não tinham sido abertos muitos créditos por anulação porque ainda se estava no começo do ano orçamentário (o Orçamento tinha sido aprovado em abril) e, nesse momento, os órgãos não sabiam que despesas não seriam executadas.

Perguntada se o superávit financeiro utilizado para despesas primárias afeta a meta primária, explicou que, em princípio não, pois não é a fonte que

SF/16863.10785-97

Página: 367/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

determina o impacto do resultado primário e, sim, o gasto efetivo e os limites existentes. Portanto, usar o superávit amplia a dotação, mas não amplia o que vai ser gasto. Sublinhou que a LRF, antes mesmo de ter definido qual seria a forma de cálculo do resultado primário, definiu que os instrumentos para controle de seu cumprimento seriam a programação financeira e a limitação de empenho e movimentação financeira, e não a dotação orçamentária.

Comparando a situação de 2009 com a de 2015, relatou que em ambos os casos houve o envio de uma alteração de meta em maio que foi aprovada pelo Congresso Nacional apenas em outubro, bem como a edição de decretos com base no relatório bimestral, que já consideravam como resultado possível a mudança de meta e não a meta do projeto de lei que estava aprovado. E tudo foi relatado pelo TCU no relatório de contas de 2009, cuja conclusão foi a de que todos os preceitos da LRF haviam sido observados.

Sobre o impacto da não edição dos decretos, opinou que eles são muito importantes em um ano de muita restrição, para que se melhore a qualidade do gasto e o resultado que cada órgão vai garantir para a população brasileira. Segundo ela, se essa interpretação do TCU for sacramentada e for necessária a edição de projeto de lei, haverá um comprometimento da execução orçamentária se o País estiver em uma situação semelhante à de 2015. Em sua opinião, um dos casos mais graves é o de transferência de excesso de arrecadação de receita de tributos para Estados e Municípios, uma vez que demandam uma suplementação da despesa de transferência de recurso e, muitas vezes, possuem prazo definido para execução da operação.

Explicou que, à época de edição dos decretos, já era Secretária de Orçamento Federal e todas as análises que recebia continham um parecer que dizia explicitamente que a abertura não teria impacto sobre a obtenção do resultado primário, dado que, na maioria das vezes, estava sujeita ao decreto de contingenciamento. Nos outros casos, dizia que haveria previsão no relatório de avaliação de receitas e despesas. Com essa análise em mãos, seu papel era verificar se a despesa estava de fato sujeita ou não ao decreto e acompanhar o relatório.

Por fim, a respeito dos créditos do Ministério da Educação, informou que uma parte dessas suplementações é superávit financeiro de verbas de

SF/16863.10785-97

Página: 368/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

concurso público. Conforme explicou, em 2013, a partir de um questionamento do Judiciário referente ao tema, o TCU deixou bem claro que esses recursos teriam que tramitar pelo Orçamento, em prol da transparência. Antes disso, como se contratava uma empresa privada para realização do concurso, normalmente o recurso não tramitava pelo Orçamento.

SF/16863.10785-97

23ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 24 de junho de 2016

Participantes:

11. Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, testemunha de defesa, Ex-Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego.
12. Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Programas Especiais da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Sr. Francisco José Pontes Ibiapina

Questionado pelo relator se, no momento da solicitação do crédito suplementar no órgão setorial, especificamente no caso do Ministério do Trabalho e Emprego, havia alguma preocupação, indagação ou formulação referente ao prejuízo que seria lançado sobre a meta fiscal, respondeu negativamente. Explicou que o órgão setorial, por absoluta falta de competência, não faz esse controle sobre a meta fiscal. Expressam a necessidade ao Ministério do Planejamento, à SOF, através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), tratando dos

Página: 369/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

remanejamentos orçamentários que são necessários ao Ministério em questão. Entretanto, conforme esclareceu, o acompanhamento da meta fiscal não cabe ao órgão setorial.

Indagado sobre o papel que exercia, na posição de Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego, em relação aos decretos de suplementação do Governo Federal, respondeu que o trâmite interno da solicitação dos créditos suplementares, no âmbito do órgão setorial, ocorre essencialmente nas áreas técnicas subordinadas à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Explicou que a Coordenação Geral de Orçamento e Finanças recebe as demandas (os remanejamentos que devem ser feitos) das unidades setoriais, que são as unidades ordenadoras de despesas, e os encaminha ao Ministério do Planejamento através do sistema próprio, que é o SIOP. Muito raramente esse tipo de procedimento chega ao Secretário Executivo. Esclareceu que tomava conhecimento, tendo ciência dos fatos, mas o trâmite ocorria muito mais na área técnica do que na Secretaria Executiva.

Em relação à norma legal que autorizava a abertura de créditos em 2015, afirmou que, em seu entendimento, era a LOA: indicou que, em seu artigo 4º, a lei autoriza a edição dos decretos de crédito suplementar. Informou, também, que, durante o período em que esteve no Ministério, não teve conhecimento de nenhum questionamento em relação à abertura de crédito com base em fonte de superávit financeiro. Concretamente, quanto aos gastos do Ministério em relação ao montante aprovado na LOA 2015, informou que o montante destinado ao Ministério do Trabalho e Emprego situava-se em torno de R$1 bilhão. Por sua vez, o limite de empenho, ao final do ano, chegou a R$750 milhões, sendo o limite financeiro um pouco menor: R$730 milhões. Assim sendo, o executado foi bem inferior ao que estava previsto na LOA. Informou, ainda, que o valor que foi suplementado ao Ministério do Trabalho e Emprego, em comparação com o montante total dos créditos suplementares, foi muito pequeno.

Explicou que quando os créditos suplementares foram abertos, a margem financeira do Ministério não foi ampliada. Sobre a questão, esclareceu que se trata de duas realidades distintas. Uma, é a suplementação

SF/16863.10785-97

Página: 370/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

do orçamento do Ministério. Outra é a execução: para que seja possível a execução desse orçamento, deve-se observar o decreto de limite de empenho e pagamento. Assim sendo, em sua avaliação, não houve alteração, em função do decreto, do limite de empenho e pagamento para o Ministério do Trabalho e Emprego.

Questionado sobre as despesas nas quais são aplicados os recursos específicos do FAT, esclareceu, em relação ao crédito que foi aberto ao Ministério do Trabalho e Emprego do FAT, que se trata de recurso com vinculação constitucional. De todas as arrecadações da contribuição do PIS/Pasep, 40% têm que ir para o BNDES. Desse modo, os recursos que foram objeto do decreto de suplementação foram destinados ao BNDES, para serem aplicados nos diversos programas existentes em sua carteira de empréstimos. Esclareceu que esse recurso não poderia ser destinado para outros órgãos, para o pagamento de juros da dívida da União ou para outra despesa, em função da vinculação constitucional. Frisou, em síntese, que o recurso que foi suplementado não poderia ter outra destinação que não o repasse ao BNDES.

Indagado sobre eventuais prejuízos que teria o Ministério do Trabalho se não fosse possível a edição do decreto de crédito suplementar, citou, como exemplo, a informatização do processo de elaboração das carteiras de trabalho. No ano de 2015, a área responsável pela execução desse programa precisou acrescer compras de kits de identificação, câmeras para identificação do cidadão e equipamentos para a impressão das carteiras de trabalho. No entanto, o limite que havia na lei orçamentária era insuficiente para essa implementação. Solicitou-se remanejamento de recursos da área de custeio para a área de investimento. Se não houvesse esse remanejamento, afirmou que o projeto de informatização não teria o seu seguimento de maneira adequada, sendo a população prejudicada. Destacou ainda que, com um banco de dados nacional, impede-se fraudes: no processo manual, uma pessoa pode, eventualmente, tirar várias carteiras de trabalho, em locais diferentes, com o objetivo de fraudar o fundo de garantia ou outro recurso da União. Desse modo, o prejuízo seria não só em relação ao cidadão, mas também em relação ao próprio Erário.

SF/16863.10785-97

Página: 371/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Complementou que o eventual prejuízo com o processo de elaboração da carteira de trabalho refere-se à parte do decreto que trata de suplementação com cancelamento. Além da carteira de trabalho, nesta mesma parte do crédito houve também programas em que se faz repasse ao órgão responsável pelos programas da juventude dentro do Ministério do Trabalho: de aprendizagem e combate ao trabalho infantil, por exemplo. Também em relação aos repasses para Estados e Municípios, informou que são feitos para que possam, através do Sistema Nacional de Emprego, promover pesquisas de emprego e desemprego durante todo o ano. Assim, é possível adotar medidas buscando-se minorar o desemprego.

Além da suplementação referente ao cancelamento, explicou que outra parte do decreto diz respeito à questão do superávit primário. Esclareceu que, em 2013, verificou-se um excesso de arrecadação em relação às contribuições do PIS/Pasep. Esse excesso de arrecadação, à época, não foi passado para o BNDES, porque a dotação orçamentária disponível ao Ministério se demonstrou suficiente. Houve, assim, superávit de R$ 3,9 milhões. Trata-se de recurso que não teria outra destinação, em razão da vinculação constitucional.

Sr. Marcos de Oliveira Ferreira

Questionado sobre as fontes utilizadas para a abertura de créditos suplementares, explicou que o decreto usou três fontes: superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação parcial de dotações. Esclareceu que, em sua avaliação, não seria possível que os créditos suplementares fossem abertos usando como fonte apenas a anulação parcial de dotações. Considerando determinações constantes na Lei nº 4.320, explicou que quando o órgão solicita o crédito, para se anular uma despesa, que já foi aprovada, seria necessário um redirecionamento, uma mudança de necessidade e folga suficiente para que houvesse recursos da monta que foram feitos créditos. Não havendo essas condições, recorre-se aos excessos de arrecadação e ao superávit, para se viabilizar os créditos em questão.

Indagado se os decretos de créditos suplementares aumentam as autorizações para realização de despesa, sobretudo considerando que o

SF/16863.10785-97
Página: 372/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

cenário então presente era de provável descumprimento da meta fiscal, respondeu que, em seu entendimento, os créditos adicionais não afetam a questão da meta. Citando como exemplo o caso do Ministério da Justiça e o excesso de arrecadação de taxa do poder de polícia, informou que havia necessidade de autorização de gasto, que era dotação, e foi feito o crédito. No entanto, destacou que o aumento da autorização de gasto do Ministério não ampliou seu limite de despesa: a dotação ampliou o nível de autorização de gasto, mas o limite de gasto, considerado no relatório de avaliação bimestral, permaneceu inalterado.

Questionado sobre a lei que autorizava a abertura do crédito em 2015, esclareceu ser a autorização contida no art. 4º da Lei Orçamentária Anual. Desde que haja adequação com a meta de resultado primário, nos termos da LOA, entende que os créditos se remetem aos decretos de programação e estão sujeitos aos limites vigentes que são estabelecidos. Portanto, aumenta-se a autorização de gasto, mas os limites desses créditos ficam condicionados ao limite já estabelecido no decreto de programação.

Indagado sobre qual era a meta que estava sendo trabalhada quando os decretos estavam sendo editados, se a do PLN nº 5, que se converteu em lei no final do exercício, ou a meta que tinha sido estabelecida na votação original do Orçamento, respondeu que o crédito deve se adequar ao limite vigente. Frisou que se amplia a autorização, mas não ocorre a ampliação de limite. Esclareceu que, nesse processo, a meta considerada é prospectiva. A área que fez o relatório considera já a meta proposta e o que norteia os trabalhos é o limite vigente, porque a gestão fiscal que no momento está sendo trabalhada é em relação ao relatório de avaliação bimestral.

Sobre o processo de elaboração do decreto de crédito suplementar, explicou que ele se inicia na unidade orçamentária: via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), a solicitação do crédito é encaminhada para o órgão setorial e para o órgão central, que é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Há análises de mérito, onde se verifica a qualidade das informações inseridas nos sistemas. No âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, são elaboradas minutas, as quais são submetidas ao Ministério do Planejamento, que realiza análises na secretaria executiva e em sua

SF/16863.10785-97

Página: 373/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

consultoria jurídica. Com a exposição de motivos do ministro, o pedido do crédito ainda perpassa a área de assuntos jurídicos e a área técnica da própria Casa Civil para, somente então, ser submetido à consideração da Presidente da República. Destacou que o sistema é parametrizado, o que, segundo a testemunha, garante, tecnicamente, que a alteração orçamentária seja feita dentro dos preceitos legais da autorização legislativa constante da Lei Orçamentária, no seu art. 4º. Considera que ele é uma ferramenta fundamental para que não se extrapole os limites autorizados à Presidenta da República pelo Congresso Nacional.

SF/16863.10785-97

24ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Página: 374/441 02/08/2016 11:57:47

Data: 27 de junho de 2016

Participantes:

13. Patrus Ananias, testemunha de defesa. Ouvido na condição de Ex-Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário.

14. Maria Fernanda Ramos Coelho, testemunha de defesa. Ouvida na condição de Ex-Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Depoimento iniciado no dia 27 de junho de 2016 e finalizado no dia seguinte, na 25ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment.

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

Sr. Patrus Ananias

O depoente explicou que o Plano Safra vai além dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que são normalmente liberados diretamente aos produtores, através do Banco do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Brasil, do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia. Constitui um conjunto de ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), os programas de apoio ao cooperativismo, através do Mais Gestão, os programas de apoio à agroecologia, as políticas de assistência técnica, como a implantação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), e as políticas voltadas para a juventude e para as mulheres. As relações bancárias e financiamentos se restringiriam ao Pronaf.

O ex-Ministro afirmou que não há nesses programas nenhuma intervenção do Governo, nem do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nem da Presidente da República. Disse que ocorrem apenas repasses, ficando o Governo com a responsabilidade da equalização dos valores na parte que transcender os recursos financiados. Explicou que o recurso é repassado pelo banco diretamente aos agricultores, na forma de empréstimos com juros subsidiados, não havendo relação governamental direta com os agricultores, mas a equalização, com referência aos juros. Negou que haja operação de crédito entre a União e o Banco do Brasil e outros bancos, reiterando que se trata de uma operação entre o banco público e os agricultores familiares.

Negou que tenha tido conhecimento sobre "pedalada fiscal", afirmando que participou da viabilização do Plano Safra nos anos de 2015 e 2016. Disse que o Pronaf tem sido ampliado ano a ano, passando de cerca de R$ 2 bilhões em 2002/2003 para R$ 30 bilhões em 2016/2017. Ressaltou que existe também o Plano Safra da agricultura empresarial, basicamente com os mesmos subsídios.

Destacou que o Pronaf é desenvolvido há aproximadamente 20 anos, de modo que, ao assumir o MDA, o programa já tinha a sua estrutura básica, inclusive no que se refere ao financiamento, tendo o Banco do Brasil como referência principal, mas não exclusiva, já que o programa opera também, em menor escala, com outros bancos públicos e com cooperativas.

Negou que tenha recebido, pessoalmente, como Ministro, qualquer informação do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a existência de operação de crédito na relação da União com os bancos públicos quanto à equalização do Plano Safra. Negou ter conhecimento de que os órgãos do

SF/16863.10785-97
Página: 375/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Ministério, inclusive órgãos de avaliação, consultoria jurídica e controladoria, tenham sido esclarecidos sobre essa questão. Afirmou que o Ministério não tinha relação direta com os recursos e tinha suas energias voltadas não para questões contábeis, mas para a implementação e ampliação das políticas de apoio e desenvolvimento da agricultura familiar.

O depoente destacou que, mesmo os juros sendo adequados à realidade da agricultura familiar, não há nenhum prejuízo para os bancos, de modo que outras instituições financeiras demonstram interesse no programa. O desafio, segundo o ex-Ministro, é incluir uma faixa expressiva da agricultura familiar que não tem condições de receber esses recursos, por não ter condições de fazer os pagamentos, e que poderia receber recursos não reembolsáveis.

Afirmou que no período de 2015 a 2016, os recursos destinados ao Pronaf eram de cerca de R$ 26 bilhões, sendo que até o início de 2015, os recursos que haviam chegado efetivamente aos agricultores ultrapassavam R$ 20 bilhões. Por essa razão, para o período de 2016 a 2017, os recursos foram ampliados para R$ 30 bilhões.

Discorreu sobre a relevância da agricultura familiar para o Brasil, destacando o fato de, em 2014, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) ter retirado o Brasil do mapa da fome, já que a agricultura familiar é fundamental para manter a segurança alimentar da população brasileira.

Disse que os resultados alcançados pela agricultura – o PIB do agronegócio ultrapassa R$ 1,2 trilhões, dos quais a agricultura familiar representa 37% – não seriam possíveis sem o Plano Safra. Ressaltou que o programa tem dois níveis: um voltado para o agronegócio e outro voltado para a agricultura familiar.

Afirmou que houve contingenciamento de recursos, citando particularmente recursos destinados à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para garantia de preços mínimos.

Quanto às chamadas "pedaladas fiscais", manifestou entendimento de que não houve delegação, já que a lei fixa competência para o Ministro da

SF/16863.10785-97

Página: 376/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Fazenda. Assim, não poderia a Presidente da República delegar competência que não tinha.

Disse que o ano de 2015 foi de grande esforço do Governo, que promoveu avaliação e contenção rigorosa dos gastos, na busca de investimentos prioritários. Relatou que o MDA participou desse esforço e que as restrições orçamentárias chegaram ao limite, de modo que s fossem ampliadas inviabilizariam o Ministério.

A Sra. Maria Fernanda Ramos Coelho

A depoente afirmou que não há nenhuma participação do MDA nos pagamentos devidos pela União ao Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra, explicando que os valores repassados para equalização são previstos na Lei 8.427, de 1992, e aprovados pelo Congresso Nacional em lei orçamentária. Disse que a participação do MDA consiste nas demandas dos agricultores familiares, público-alvo do Plano Safra da Agricultura Familiar. Destacou que o Plano Safra não se restringe ao crédito, já que estão previstas diversas ações e políticas, inclusive as voltadas para as mulheres, os jovens e os povos e comunidades tradicionais.

Disse que no ano de 2015 foram efetuados todos os pagamentos ao Banco do Brasil, no que se refere à apuração da equalização das taxas de juros, lembrando que essa competência não é do MDA, mas sim da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na sua relação com as instituições financeiras habilitadas a operar o programa.

Relatou que as reuniões entre as equipes técnicas do MDA e dos Ministérios da Fazenda e Orçamento passavam a ocorrer cerca de quatro meses antes do lançamento do Plano Safra, para possibilitar que os agricultores familiares pudessem acessar as políticas públicas. Negou que a Presidente Dilma Rousseff tenha participado dessas reuniões.

Explicou que, nessas reuniões, as equipes técnicas definiam as linhas de financiamento e quais segmentos seriam estimulados. Exemplificou com o último Plano Safra lançado pela Presidente Dilma Rousseff, que teve por objetivo estimular a produção de alimentos saudáveis. Disse que essa

SF/16863.10785-97

Página: 377/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

discussão se dá especificamente com os Secretários Executivos dos Ministérios, com os diretores e com as equipes técnicas.

Considera muito importante o papel da Presidente no lançamento do Plano Safra, que seria o de dar publicidade às diversas ações apresentadas. Explicou que o ato de lançamento reúne tanto o público-alvo – agricultores – quanto o setor empresarial, destacando que a área de fomento abrange a indústria de máquinas e equipamentos. Disse que os anúncios são feitos pelo Ministro, com base nas políticas previamente definidas.

Disse que desconhece qualquer documento ou reclamação do Banco do Brasil em relação a atrasos, salientando que foi Secretária Executiva do MDA entre fevereiro de 2015 e maio de 2016.

Afirmou que o entendimento é o de que não se trata de operação de crédito, por não haver contrato entre a União e o Banco do Brasil e porque as relações são reguladas pela Lei nº 8.427, de 1992, e pela Portaria nº 420. Explicou que essa portaria é um ato em que o Ministro da Fazenda autoriza as instituições financeiras a promover a equalização, sendo editada por delegação da Lei nº 8.427, de 1992.

Negou ter conhecimento de cartas do Banco do Brasil notificando a STN, destacando a informação de oficio desse órgão de que no ano de 2015 todas as equalizações devidas foram pagas. Afirmou que no período em que foi Secretária Executiva, não houve pagamento de juros, mas sim pagamento de atualização monetária.

Negou ter recebido alerta, observação ou documento do TCU, bem como de quaisquer outros órgãos de acompanhamento de gestão, de monitoramento ou de avaliação em que se tratasse do procedimento como uma operação de crédito. Manifestou entendimento de que a caracterização de operação de crédito nos termos da LRF exige como requisitos a existência de um contrato de mútuo e de um prazo. Disse que não se verificam esses requisitos na Lei nº 8.427, de 1992, e na Portaria nº 420.

A depoente disse que o pagamento da equalização dos valores é uma relação que se dá entre as instituições financeiras e a STN, não havendo participação do MDA nesses atos. Negou, ainda, que tenha havido

SF/16863.10785-97

Página: 378/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

participação da Presidente da República, destacando que desde 1992 as portarias que tratam do programa são editadas pelo Ministro da Fazenda.

Manifestou entendimento de que não houve atrasos nos pagamentos, tendo em vista que a Portaria nº 420, que prevê a equalização dos valores e os limites de operação das instituições financeiras, não prevê prazos de pagamento. Disse que se houvesse atraso, haveria pagamento de juros de mora, o que não houve, já que cabe apenas atualização monetária dos valores, conforme as informações disponibilizadas pela STN. Relatou que o custo de atualização monetária foi de R$ 1,13 bilhões e que os valores equalizados no Plano Safra da agricultura familiar foram de R$ 5,196 bilhões, não dispondo dos valores a agricultura empresarial. Explicou que as faturas se dão em relação à média dos saldos diários, apurados nos termos da Portaria.

Destacou que a oferta de crédito do Pronaf na safra 2014/2015 foi de R$ 23,9 bilhões, com mais de 1,8 milhão de contratos. Quanto à safra 2015/2016, ainda não encerrada, relatou que o valor estava próximo a R$ 23 bilhões, com 1,6 milhão de contratos. Destacou que o programa oferece crédito a taxas de juros subsidiadas, entre 2,5% e 5%, permitindo a produção de uma cesta de alimentos que influencia a inflação, de modo que se trata de uma política pública com impacto sobre a economia.

Afirmou que não tem conhecimento de reclamação dos bancos em relação aos valores, destacando que ocorre disputa entre as instituições financeiras por esse mercado, por permitir um relacionamento privilegiado com os agricultores familiares.

A depoente disse que nas tratativas do Plano Safra de que participou, em conjunto o Ministro e as equipes técnicas do Ministério, bem como nas reuniões com as instituições financeiras, em nenhum momento houve má-fé nas ações praticadas.

SF/16863.10785-97

Página: 379/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

25ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

SF/16863.10785-97

Data: 28 de junho de 2016.

Participantes:

15. Sra. Maria Fernanda Ramos Coelho, testemunha da defesa, ex-Secretária Executiva do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).
16. Sr. Aldo Rebelo, testemunha da defesa, Ex-Ministro de Estado da Defesa.
17. Sr. Luís Inácio Lucena Adams, testemunha de defesa, Ex-Advogado-Geral da União.
18. Sr. Antônio Carlos Stangherlin Rebelo, testemunha de defesa, responsável técnico junto ao Conselho Nacional de Justiça para análise de créditos suplementares.

Página: 380/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

Sr. Maria Fernanda Ramos Coelho

Dando continuidade à oitiva iniciada na 24ª reunião, a testemunha comentou a conclusão da perícia de que houve operação de crédito do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil. Explicou que, no entendimento da Secretaria Executiva do Ministério de Desenvolvimento Agrário, não houve operação de crédito. Inclusive, tanto a Lei 8.427, de 1992, quanto a Portaria nº 420, que regulamenta o Plano Safra do período 2015/2016 não preveem prazo para pagamento. Portanto, nem cabe falar em juros, dado que o pagamento de juros é justamente uma pena por atraso. Segundo ela, o que houve foi atualização monetária, como consta da composição dos pagamentos feitos pelo Tesouro ao Banco do Brasil. Esclareceu que a operação de crédito se dá entre as instituições financeiras e os agricultores familiares que acessam o Pronaf. Sublinhou que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê que, para ser uma operação de crédito, é preciso que haja um contrato de mútuo e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

um prazo. Acrescentou que há um ofício da Secretaria do Tesouro Nacional que mostra que todas as equalizações devidas foram pagas.

Negou que, como Secretária Executiva do Ministério de Desenvolvimento Agrário, tenha recebido, por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) ou de quaisquer outros órgãos de acompanhamento de gestão, qualquer alerta dizendo que o Plano Safra estava sendo configurado como uma operação de crédito. Também não tem conhecimento de nenhuma carta do Banco do Brasil notificando o Tesouro Nacional da dívida.

Questionada se teve participação nas decisões referentes aos pagamentos ao Banco do Brasil referentes à equalização das taxas de juros do Plano Safra, disse que essa relação é decidida entre entre as instituições financeiras e a Secretaria do Tesouro Nacional.

Explicou que o Plano Safra estabelece um compromisso por parte do Governo Federal em relação a vários eixos agrícolas de agricultura familiar. Conforme relatou, é um mercado disputado pelas instituições financeiras, por permitir um relacionamento extremamente privilegiado com os agricultores familiares, oferecendo uma oferta de crédito a taxas subsidiadas. Questionada sobre os valores repassados à agricultura familiar e ao agronegócio, respondeu que os valores referentes à agricultura familiar, são da ordem de R$ 5,196 bilhões (cinco bilhões cento e noventa e seis milhões de reais). Quanto aos valores da agricultura empresarial, disse não saber, pois, como Secretária Executiva do MDA, possui apenas os dados da agricultura familiar.

Em relação às causas da demora de pagamento do Plano Safra, esclareceu que a responsabilidade pelo pagamento é do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro Nacional, que não há nenhuma interferência do MDA nisso. No entanto, disse que, como mostram as planilhas apresentadas, todos os valores de 2015 foram pagos. Afirmou ainda que não houve dolo por parte de ninguém nesse atraso, pelo contrário: houve interesse na expansão das parcerias para atender aos agricultores familiares.

Sr. Aldo Rebelo

SF/16863.10785-97

Página: 381/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SF/16863.10785-97

Questionado sobre se era atribuição do órgão solicitante do crédito – no caso, o Ministério da Defesa – avaliar o impacto da abertura do crédito suplementar sobre a obtenção da meta de resultado primário, respondeu que essa análise era realizada no Ministério do Planejamento, que realizava uma avaliação tanto do ponto de vista técnico, quanto jurídico. Em seguida, uma outra esfera realizava uma outra avaliação. Quando aprovado segundo o solicitado, o crédito era autorizado. Contudo, o acesso ao recurso ainda dependia da autorização do limite orçamentário, da autorização do limite financeiro, e, finalmente, de meios técnicos para que se transformasse em pagamento. Lembrou que todo ano, no fechamento do orçamento, nenhum ministério consegue executar o limite financeiro de que dispõe. Em sua opinião, a o orçamento e os órgãos de controle, no Brasil, utilizam a lógica de não se executar orçamento.

Perguntado se recebeu alguma notificação do TCU questionando a solitação dos créditos por decreto, disse que não. Também negou que o setor de orçamento do Ministério da Defesa o tenha procurado para dizer que estavam com problemas perante os técnicos do TCU.

A respeito do cálculo da meta, retomou a fala de outras testemunhas, que enfatizaram que a contas só podem ser apuradas definitivamente após a execução das despesas.

Quanto ao impacto do contingenciamento de 2015 tanto no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (do qual foi titular até outubro de 2015), quanto no Ministério da Defesa, informou que, no primeiro, o orçamento inicial de R$7 bilhões (sete bilhões de reais) foi contingenciado para R$5 bilhões (cinco bilhões de reais) e foram executados apenas R$3 bilhões (três bilhões de reais). Enfatizou que foi um esforço grande para assegurar que obras de infraestrutura de ciência e tecnologia, programas e bolsas de pesquisa tivessem continuidade, bem como para atender a demandas como a aquisição de radioisótopos e fármacos para tratamento de doenças degenerativas. No Ministério da Defesa, houve redução de recursos para o Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), para o programa do submarino, para o programa dos caças, para o programa dos carros de combate do

Página: 382/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Exército. Tudo foi mantido num patamar mínimo, para que não tivesse prejuízo à continuidade desses programas estratégicos. Segundo ele, o superávit primário não foi nem ameaçado.

Disse que não identificou nenhuma irregularidade na abertura de crédito suplementar pela Presidenta Dilma, nem verificou nada que se assemelhe a crime de responsabilidade. Afirmou não concordar com os argumentos de transformar dois ou três decretos que visavam administrativamente a enfrentar problemas das contas do Governo em motivo para cassar a Presidenta da República. Ressaltou, ainda, que o ano de 2015 não pode ser caracterizado, sob qualquer aspecto, como um ano de desajuste das contas públicas, de exagero ou de frouxidão nos gastos do Poder Executivo. Ao contrário, quanto ao orçamento autorizado pelo Congresso, houve um brutal contingenciamento; do contingenciamento, reduziu-se ainda mais o limite orçamentário autorizado; do limite orçamentário autorizado, houve uma outra redução para o limite financeiro; e do limite financeiro para a execução, resultou em menos da metade do orçamento autorizado. A respeito dos números dos superávits dos últimos vinte anos, disse que eles devem ser analisados em conjunto com outros indicadores de macroeconomia. Lembrou que a Presidente Dilma governou um País que trazia problemas, tanto no cenário nacional quanto internacional. Portanto, não há que condená-la com base em um item isolado.

Sr. Luís Inácio Lucena Adams

Quando questionado se havia alternativa, na época, que não envolvesse aumento das autorizações orçamentárias para despesas, respondeu que os decretos de autorização de preço, como previsto na Lei de Execução Orçamentária, são atos realizados no âmbito de um processo de ajuste orçamentário do ponto de vista da execução, que considera um ato, eventuais cancelamentos ou eventuais alocações de despesa em cima de avaliações quanto aos resultados fiscais de arrecadação. Asseverou que, pelo art. 9º da LRF, o controle de metas se dá pelo controle financeiro ou pelo controle do

SF/16863.10785-97
Página: 383/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

empenho. Então, limitações de empenho são práticas recorrentes desse processo. Também afirmou acreditar que os decretos, do ponto de vista da sua edição, não apresentam irregularidades, porque não produzem afetação ao resultado, à meta fiscal em si, já que ela segue integralmente o art. 9º da LRF do ponto de vista do controle do empenho e do controle financeiro.

Disse, ainda, que cabe especificamente à SOF identificar as fontes para que se possam fazer eventuais remanejamentos ou eventuais autorizações de despesa.

Indagado se avalizou a Presidenta na edição dos decretos, respondeu que nem o PLN nem os decretos passam pelo gabinete do Advogado-Geral, mas sim pela área jurídica junto ao Ministério do Planejamento. Ressaltou que todo o sistema orçamentário é quase automatizado, porque as solicitações de edição de decreto vêm de vários órgãos, inclusive do próprio TCU. Ademais, destacou que o entendimento do TCU era de que, em relação a questões orçamentárias, questões de contingenciamento, o cumprimento da meta seria verificado em 31 de dezembro de cada ano, e não em períodos intermediários, uma vez que se trata de projeções.

Questionado sobre um alerta que haveria recebido do TCU a respeito de possíveis irregularidades na edição dos decretos, esclareceu que houve apenas uma manifestação encaminhada à AGU de um procurador do TCU, não uma decisão colegiada. Naquele momento, havia a discussão das contas da Presidenta junto ao Tribunal de Contas. O Procurador Júlio Marcelo apresentou esse questionamento ao Tribunal de Contas, ao Ministro Relator, Ministro Nardes, e à área técnica, que não acataram e tampouco incluíram essa questão no processo. Em seguida, foi apresentada à AGU uma notificação do Tribunal de Contas para responder às diversas questões que haviam sido apresentadas ao Plenário pelo Ministro Nardes, sem incluir aquele questionamento do procurador. Essa questão foi apartada e, por meio de um ofício, enviada ao Advogado-Geral para ciência. Ressaltou, ademais, que tal manifestação foi subscrita pelo Procurador Júlio Marcelo, que não oficia nas contas, pois quem o faz é o Procurador-Chefe do Ministério Público de Contas, no Tribunal de Contas da União. Portanto, disse não ver o caso como obrigatório e mandatário, até porque havia divergência sobre o tema.

SF/16863.10785-97

Página: 384/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e21509376c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Indagado a respeito de como analisa as chamadas pedaladas fiscais, explicou que esse tema deve ser tratado em duas dimensões: a dimensão da subvenção econômica, que é prevista na Lei nº 4.320/64, e dos repasses para o pagamento de serviços. Quanto a esse segundo aspecto, esclareceu que, como regra, em todos os contratos de prestação de serviços, inclusive nos da Administração, há previsão de correção, de aplicação de juros de mora, inclusive nos contratos do TCU, já que a realidade orçamentária e financeira não são um fluxo contínuo. Ocorre que, em nenhum momento, a cláusula que prevê o pagamento de juros foi impugnada. Essa cláusula, que estabelece a possibilidade de atraso e prevê o correspondente pagamento de juros, existe há vários anos e em nenhuma das auditorias foi impugnada.

Questionado se os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas sempre levaram em consideração a meta vigente ou faziam uma conta de chegada, respondeu que todo relatório bimestral considera projeções econômicas e projeções legislativas. Dessa forma, houve, sim, no passado, vários relatórios que consideraram, para fins da meta, projetos de lei que estavam no Congresso, a possibilidade de novas arrecadações, a criação de tributos.

Afirmou que o conceito de operação de crédito é muito abrangente na LRF, incluindo até outras operações como "e outros assemelhados". Diz não rejeitar que essa interpretação possa vir a ser adotada pelos órgãos de controle, mas ressalva que as alterações interpretativas devem se projetar para o futuro.

Quando indagado se é possível ter excesso de arrecadação específica mesmo em um quadro em que a receita geral esteja sendo frustrada, respondeu que se trata de uma discussão mais afeta à área técnica orçamentária, da qual não faz parte, por ser advogado. Todavia, afirmou que, de acordo com o que a área técnica entende, é possível sim, até porque muitas vezes os tributos são vinculados e são tratados separadamente. Assim, por exemplo, a Presidência tem tributos vinculados à Presidência, que podem ter um excesso enquanto os demais tributos são depressivos.

Destacou que a exigência constitucional para a configuração do crime de responsabilidade é, especificamente, um ato do Presidente, não sendo,

SF/16863.10785-97

Página: 385/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

portanto, uma responsabilidade política geral por atos de todos os seus administrados, que foram praticados autonomamente.

Questionado se teria conversado com a Presidenta da República para alertá-la do que já se vinha discutindo desde 2014 a respeito das chamadas pedaladas, respondeu que tais matérias, do ponto de vista orçamentário, eram discutidas entre a Presidenta e o Ministro da Fazenda. Quando o assunto surgiu, disse ter tido reuniões com o Ministro da Fazenda, com o Presidente do Banco Central e com o Secretário do Tesouro Nacional, tendo sempre recomendado que se quitassem eventuais passivos existentes. Com a Presidenta, conversou já em fase mais avançada, logo após o julgamento do TCU.

Asseverou que, tecnicamente, não existe decisão vinculante a respeito do tema. Quanto às contas, o TCU fez um parecer que ainda deve ser aprovado pelo Congresso Nacional. No âmbito do processo de representação que originou o chamado debate das pedaladas, há recurso com efeito suspensivo. A rigor, portanto, o TCU não finalizou o julgamento de mérito sobre o tema. Do ponto de vista do debate, tais questões começaram a ser aventadas em 2014, ainda com muitas divergências de compreensão. Com relação a essas divergências, orientou-se no sentido de equalizar, pagar os passivos eventualmente existentes na questão, principalmente os repasses aos bancos da Caixa. Afirmou, ainda, que, apesar de não ser vinculante, de ser só um parecer, a orientação de governo era de que, uma vez adotado o entendimento, as medidas para aplicá-lo seriam tomadas.

Indagado se, na expedição dos decretos em debate neste processo e no caso das pedaladas, a Presidenta da República agiu em desconformidade com a orientação da AGU, respondeu que as manifestações relativas aos decretos não passam pelo gabinete do Advogado-Geral, mas que, por outro lado, todos os atos normativos originários passam pela área jurídica do Ministério do Planejamento, assim como pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, dois órgãos jurídicos que se manifestaram favoráveis à expedição dos decretos.

SF/16863.10785-97

Página: 386/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Sr. Antônio Carlos Stangherlin Rebelo

SF/16863.10785-97

Perguntado se, nas solicitações de créditos suplementares relativos ao Poder Judiciário, o órgão demandante do crédito indica ao Poder Executivo a forma de abertura do crédito, respondeu que há sim uma indicação inicial da modalidade de abertura do crédito suplementar, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Explicou que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) edita uma portaria no início do ano, logo após a edição da Lei Orçamentária Anual (LOA), e fixa determinados parâmetros a serem seguidos na solicitação de crédito suplementar pelos órgãos. Dentre esses parâmetros, existem as solicitações por projeto de lei e solicitações por decreto. A formalização do pedido exige que os órgãos demandantes indiquem uma das formas de atendimento daquela solicitação. Ressaltou, todavia, que essa indicação não é uma imposição de que seja de determinada forma, mas tão somente um enquadramento dentro dos 29 itens relacionados no art. 4º da LOA.

Quanto ao conteúdo do parecer de mérito emitido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em relação ao decreto publicado em 20 de agosto de 2015, que beneficiou a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral e o TJDFT, afirmou que tal parecer é uma exigência do art. 41 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do exercício de 2015, de que toda solicitação de crédito suplementar dos órgãos do Poder Judiciário sejam objeto de um parecer de mérito do CNJ a ser encaminhado ao Poder Executivo como subsídio à análise feita no âmbito do Poder Executivo. O mérito consiste, basicamente, em uma análise da real necessidade de crédito apresentada do ponto de vista do CNJ. Ressaltou que, pela autonomia administrativa dos tribunais, são esses que encaminham diretamente ao Poder Executivo as suas solicitações de créditos adicionais, sendo o parecer do CNJ apenas para se vislumbrar algo que possa impedir o atendimento da solicitação ou eventual desconformidade com os parâmetros legais.

Asseverou que os pareceres de mérito do CNJ não têm o condão de assegurar se uma solicitação de crédito suplementar impacta ou não a meta, porque não têm os dados e nem a competência para tanto. Explicou, também,

Página: 387/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

que, de acordo com art. 52, §13, da LDO, um crédito aberto que não seja por excesso de arrecadação de receitas próprias do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, deve se submeter ao limite de movimentação e empenho previamente estabelecidos. Se for por excesso de arrecadação, não se submete a esse limite.

Esclareceu que a LDO impõe ao Poder Executivo, na avaliação bimestral, que apure os valores, caso haja necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, e os informe ao Poder Judiciário e aos demais Poderes. O Poder Judiciário define essa limitação por meio de um ato próprio assinado pelos presidentes dos tribunais superiores. Enfatizou, ainda, que, de acordo com o art. 8º da LRF, as receitas vinculadas devem ser utilizadas dentro da vinculação, ou seja, não podem ser utilizadas para outros pagamentos. Também esclareceu que a Constituição, no art. 99, prevê que as propostas orçamentárias sejam aprovadas pelos órgãos colegiados. Já em relação às solicitações de créditos adicionais existe um procedimento estabelecido pela SOF nas suas portarias, segundo o qual a solicitação nasce na unidade orçamentária, que é o Tribunal Regional, passa pela setorial orçamentária daquele órgão, que analisa essa solicitação e a encaminha ao Poder Executivo. Ademais, afirmou que nunca recebeu, nem caberia ao CNJ receber, alerta sobre incompatibilidade com a meta fiscal, uma vez que os pareceres do CNJ não tratam desse tema.

Questionado se há uma corresponsabilidade do Presidente do CNJ, ao assinar o parecer, em eventual crime de responsabilidade pela edição do decreto, respondeu, primeiramente, que não é uma responsabilidade do Presidente do CNJ encaminhar o pedido ao Poder Executivo, pois o parecer é do órgão colegiado, não do Presidente. Disse, também, que cabe às unidades orçamentárias solicitar os créditos suplementares que julgarem convenientes e indicar, se for o caso, as receitas próprias, porque também essas solicitações são feitas para serem atendidas com recursos do Tesouro. Em ambos os casos, o CNJ emite um parecer baseado no entendimento daquela necessidade, tanto suportado com receitas próprias, como pleiteadas com recursos do Tesouro. O parecer é um subsídio, mas a decisão é do Poder Executivo sobre a abertura do crédito. Portanto, não há uma coparticipação, a não ser pelo fato de haver solicitado a abertura do crédito.

SF/16863.10785-97

Página: 388/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Destacou que os pareceres do CNJ não são acatados, muitas vezes, pelo Executivo, ou seja, não vinculam a decisão a ser tomada. Ressaltou, ademais, que o CNJ leva em consideração os relatórios de avaliação das receitas e despesas primárias, que são feitos bimestralmente. Assim, se em um bimestre for verificada a necessidade de um contingenciamento, essa informação é passada pelo Executivo ao Judiciário em forma de um valor, e o Poder Judiciário, por ato próprio, faz cumprir aquele contingenciamento. Mas o fato de, em um bimestre, ter sido verificada a necessidade de um contingenciamento, não significa que, nos bimestres seguintes, a situação será igual. Portanto, a solicitação do crédito suplementar é feita, podendo não ser atendida em um primeiro momento e o ser em um momento futuro.

SF/16863.10785-97

Página: 389/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

26ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 29 de junho de 2016

Participantes:

19. Sr. João Luiz Guadagnin, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Financiamento e Proteção da Produção da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
20. Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos, Procurador do Banco Central, ouvido na condição de informante, por sua solicitação, em virtude de haver atuado como advogado público em processos no âmbito do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional que tratam de matérias conexas àquelas que são tratadas na Denúncia nº 1/2016.
21. Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, testemunha de defesa, Chefe Adjunto do Departamento Econômico do Banco Central.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

22. Sr. Paulo José dos Reis Souza, testemunha de defesa, Analista de Finanças e Controle e Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional.

Sr. João Luiz Guadagnin

A testemunha iniciou seu depoimento sendo questionado sobre a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário em relação aos pagamentos devidos pela União ao Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra. Especificamente, foi indagado se era atribuição do Ministério definir os prazos para pagamento, controlar o fluxo financeiro e os passivos junto ao Banco do Brasil ou estabelecer os encargos incidentes sobre os pagamentos com atraso. Sobre o assunto, respondeu que o Ministério do Desenvolvimento Agrário trabalha na formulação do Plano Safra, esclarecendo que o Plano Safra é uma atividade que dura praticamente o ano inteiro, mas se intensifica no mês de janeiro, quando há reuniões com movimentos sociais, agentes financeiros e serviços de assistência técnica e extensão rural, para que se defina o valor do crédito, condições de acesso, taxa de juros, prazos e mudanças no Manual de Crédito Rural. Complementou que esse processo se inicia em janeiro e possui um ápice normalmente no mês de abril, quando, então, o Ministro do Desenvolvimento Agrário encaminha uma proposta ao Conselho Monetário Nacional. Pontuou que os agentes envolvidos na questão da equalização são o Ministério da Fazenda e o Congresso Nacional, esse como responsável pela aprovação da Lei Orçamentária Anual. Destacou que o recurso para subvenção econômica é definido na Lei Orçamentária Anual. A partir da Lei Orçamentária Anual definem-se taxas de juros, volume de recursos e as fontes que serão equalizadas. Segundo a testemunha, o Ministério tem buscado proporcionar o máximo de crédito e atender totalmente às demandas, em condições adequadas. Esclareceu que o Ministério do Desenvolvimento Agrário não efetua pagamentos e complementou afirmando que "o Ministério não negocia com o agente financeiro o tamanho da equalização, o tamanho da subvenção. Isso é uma atribuição exclusiva do Ministério da Fazenda".

Questionado sobre qual a regulamentação existente relacionada à subvenção do Plano Safra e o prazo legal para pagamentos, respondeu que a

SF/16863.10785-97
Página: 390/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

lei que estabelece a subvenção econômica é uma lei de 1992, que substituiu a conta movimento. Por sua vez, a conta movimento, conforme explicou, era o sistema que o governo adotava até então para utilizar recursos do Orçamento Geral da União para operações de crédito. Segundo destacou, em 1992 estabeleceu-se uma forma que só há no Brasil, frisando que, em sua avaliação, funciona muito bem, apoiando muitos agricultores e permitindo que o Conselho Monetário faça "a sintonia fina da política". Afirmou que a lei em referência não estabelece nenhum prazo: não há obrigatoriedade de que conste, nas portarias de equalização, quando o pagamento deve ser feito. Explicou que as portarias têm o mesmo formato pelo menos desde o ano 2000, complementando que não somente as portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Pronaf, mas também as portarias que tratam da agricultura patronal e do Pronamp, no Ministério da Agricultura, seguem o mesmo padrão.

Sobre o pagamento de juros, destacou que correção monetária não deve ser confundida com juros, explicando que a correção monetária é a atualização do valor da moeda. Indagado, uma vez que não há juros, se a operação seria ou não uma operação de crédito, afirmou que não se trata de uma operação de crédito, mas de uma prestação de serviço. Comentou que há grande competição entre os agentes financeiros privados desde 1992, que desejam realizar essa prestação de serviço, uma vez que, existindo recursos equalizados, com condições de se atrair clientes (pois a equalização assim favorece), os bancos têm oportunidades de vários negócios. Explicou que, na agricultura familiar, são 2,6 milhões de CPFs distintos com o crédito, sendo que o Banco do Brasil detém 70% desse total. Pontuou que a competição por esse recurso é grande. Frisou, assim, ser uma prestação de serviço, em que há definição, através de uma portaria, de como se faz o pagamento. Comentou que há correção monetária, um ajuste do valor monetário nos eventuais atrasos de pagamento; mas não há data definida para esse pagamento. Segundo a testemunha, "os atrasos não são atrasos": explicou que quando os agentes financeiros recebem a autorização dada pela lei e pela portaria do Ministro da Fazenda, sabem que terão uma equalização em função da prestação de serviço e que essa equalização será paga no momento da apresentação, conforme a norma. Há uma delonga no processo e considera normal certa demora no

SF/16863.10785-97

Página: 391/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

processo de concessão de benefícios aos agricultores familiares, citando como exemplo o que ocorre em relação aos bônus do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar.

Outro aspecto relevante, em sua opinião, que não caracteriza a operação como um empréstimo, é o fato de que se determina, numa portaria do Ministro, que o banco pode realizar créditos com várias taxas de juros. Como exemplo, citou portaria do Pronaf, na qual constam vários níveis de taxas, sendo uma delas crédito para o Semiárido com taxas favorecidas. Explicou que, nessas operações, são dadas aos bancos a garantia de que a diferença entre o custo da fonte (em geral poupança; no caso do Banco do Brasil, poupança rural) e o custo operacional do banco será um pagamento feito pelo Tesouro.

Sobre os agentes financeiros que prestam serviços ao crédito rural, esclareceu que há quatro no Pronaf: Banco do Brasil, BNDES e os bancos cooperativos Bansicredi e Bancoob. Afirmou que, além dos bancos oficiais federais, os bancos cooperativos, Bansicredi e Bancoob, passaram a ter essa possibilidade em 2009, em razão de alterações na Lei nº 8.427. Isso permitiu que eles crescessem significativamente. Informou que os bancos que mais crescem atualmente no Brasil são os bancos cooperativos, "muito pela relação positiva que mantêm com os agricultores familiares e, claro, apoiados pela política pública".

Afirmou não ter conhecimento de comunicação de nenhum órgão de controle sobre atrasos em pagamentos, destacando que há auditorias em andamento, tanto do TCU como da CGU, no Pronaf e em outras políticas de Garantia-Safra desenvolvidas na Secretaria. Frisou que não há nenhuma comunicação sobre o assunto, nem do agente financeiro, nem dos órgãos de controle. Conforme ponderou, isso se constata pois, em sua opinião, não há na lei qualquer dispositivo que estabeleça prazo para pagamento e defina um juro moratório.

Sobre a participação da Presidente Dilma Rousseff no caso, respondeu que, em 20 anos no Governo Federal, sempre trabalhando na mesma área, a única reunião que manteve com um Presidente da República foi com o Presidente Fernando Henrique, em 2000, quando se discutiram créditos para

SF/16863.10785-97

Página: 392/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

os assentados da reforma agrária. Afirmou que, em relação ao Plano Safra, não teve contato nem com o Presidente Lula, nem com a Presidente Dilma. Explicou que, no último Plano Safra, as discussões sobre volume de crédito, fontes de recurso e taxa de juros ficaram estritamente no nível técnico. Citou a participação no processo do Dr. Adriano de Paula e sua equipe, da equipe do Secretário André Nassar, do Ministério da Agricultura e da Diretoria de Normas do Banco Central, explicando que se reuniram várias vezes de março até o final de abril. Afirmou que, no processo, não houve envolvimento sequer dos Ministros. Em sua avaliação, não há nenhuma responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff no caso. Ponderou que se trata de um processo apreciado, primeiro, pelo Congresso Nacional, quando aprova a Lei Orçamentária Anual; depois, pelo Ministério da Fazenda, que estabelece, por meio de sua área técnica, o volume de recursos que vai ser equalizado e o máximo de recursos que os agentes financeiros podem emprestar, sendo esse processo definido em portaria, conforme a lei determina.

Indagado sobre os beneficiados com o Plano Safra, explicou que houve uma importante mudança na forma de concessão de crédito. Anteriormente, a taxa de juros era estabelecida pelo volume de crédito dado ao agricultor. A partir da safra que se inicia no dia 1º de julho de 2016, os agricultores que produzem alimentos de consumo interno[66] terão, para financiamentos de até R$ 250 mil para custeio, taxa de juros de apenas 2,5%. Concluindo sua resposta, afirmou que o grande beneficiado do Plano Safra é toda a população brasileira que consome alimentos produzidos pelos agricultores familiares, destacando que 85% ou mais da população vive em grandes cidades.

Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos

Questionado se, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atrasos reiterados e de valores significativos do pagamento de obrigações da União com instituições financeiras federais poderiam, em tese, ser considerados operações assemelhadas a operações de crédito, respondeu que, especificamente sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal às

[66] A testemunha leu a seguinte relação de alimentos: arroz, feijão, mandioca, feijão caupi, trigo, amendoim, alho, tomate, cebola, inhame, cará, batata doce, abacaxi, olerícolas, leite, carne, carne de caprinos, carne de ovinos.

SF/16863.10785-97
Página: 393/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

situações concretas, o Banco Central não manifestou posição oficial em relação ao assunto. Explicou que, por ocasião do registro de passivos da União com a Caixa Econômica referentes a atrasos no repasse de programas sociais, houve parecer tratando de questões sob a ótica da regulação bancária, com referência à existência de pareceres vinculantes da Advocacia-Geral da União, aprovados pelo então Presidente Itamar Franco. No entanto, quanto à questão da legislação de responsabilidade fiscal, o encaminhamento dado foi a formalização de uma consulta sobre o assunto dirigida, em um primeiro momento, ao Ministério da Fazenda e, a seguir, à Advocacia-Geral da União. Posteriormente, houve manifestação do TCU sobre a questão. Concluindo a resposta, informou que o Banco Central não se manifestou formalmente se, no âmbito da legislação de responsabilidade fiscal, a situação poderia ser enquadrada ou não, concretamente ou em tese, como operação de crédito. Também afirmou que o Banco Central não tem um parecer jurídico, de sua Procuradoria-Geral, sobre o que significa operação de crédito. Quanto à questão de serviços bancários, afirmou existir o entendimento, não sob a ótica da LRF mas sob a ótica da regulamentação bancária, de que é possível haver situações em que há uma prestação de serviço, podendo ser inclusive remunerado, sem que isso caracterize necessariamente uma operação de crédito. Frisou, no entanto, que o Banco Central não poderia se manifestar especificamente sobre a LRF, porque, segundo afirmou, ele não é responsável pelo controle das finanças públicas, o controle da execução orçamentária.

Quanto à situação do Plano Safra, afirmou que a Procuradoria-Geral do Banco Central não possui nenhum parecer examinando especificamente se a situação seria uma operação de crédito ou não, se seria uma prestação de serviço ou, como afirmou que se discute também nos autos dos processos do TCU, uma operação *ex lege*, o que até dispensaria a realização de contrato, segundo esclareceu.

Indagado sobre a situação ocorrida em 2015, quando o Tesouro Nacional não realizou pagamentos ao Banco do Brasil tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros do Plano Safra, mas foi aplicado o índice entre a data da apuração e a data do efetivo pagamento dos valores da equalização, e, especialmente, se esse índice aplicado poderia ser classificado como taxa de juros, o Sr. Marcel

SF/16863.10785-97
Página: 394/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Mascarenhas informou que o Banco Central não se manifestou formalmente, em nenhum parecer ou petição, sobre a aplicação desse índice de correção dos montantes apurados a título de equalização. Complementando sua resposta, informou que a Procuradoria do Banco Central se pronunciou genericamente quanto à possibilidade de haver contratos de prestação de serviço sem que isso caracterizasse mútuo, operação de crédito. Esclareceu que isso se deu no âmbito de uma consulta genérica, sem mencionar especificamente o caso concreto do Plano Safra ou de qualquer outro passivo da União com entidades credoras relacionadas ao processo analisado pelo TCU.

Questionado sobre o processo de elaboração das estatísticas fiscais, explicou que o Banco Central elabora essas estatísticas desde 1991, antes, portanto, da LRF, atendendo a diretrizes internacionais, para municiar a autoridade monetária (no caso, o Banco Central) quanto ao impacto do setor público na demanda agregada. Na consolidação e publicação de estatísticas fiscais, há uma série de critérios elegíveis para que um determinado passivo ou um determinado ativo seja registrado. Informou que sobre o assunto existe um manual do Banco Central, que foi elaborado, a pedido do TCU, pelo próprio Banco Central. Trata-se do *Manual de Estatísticas Fiscais*. Informou que a compilação dos dados é feita exclusivamente por técnicos do Banco Central, sem ingerência política, tendo destacado que há um departamento específico, exclusivo, com servidores de carreira, para tratar dessa compilação. Frisou que a compilação estatística do Banco Central é feita por uma unidade técnica e não pelo Conselho Diretor, nem pelo Ministro de Estado Presidente.

Esclareceu que a estatística fiscal do Banco Central, por ser abaixo da linha, considera montantes, estoques, não tratando operação por operação. Trabalha-se com saldo de ativo ou passivo de uma entidade credora, no caso, uma instituição financeira, contra a União. Não se busca o detalhamento de cada operação porque essa metodologia é acima da linha da estatística, que é controlada pelo Ministério da Fazenda. Assim sendo, o Banco Central não tem ingerência no detalhamento de cada operação que compõe as estatísticas fiscais.

SF/16863.10785-97

Página: 395/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Sobre a decisão do TCU de que o Banco Central alterasse o procedimento para elaboração das estatísticas fiscais, esclareceu que quando o Departamento de Supervisão do Banco Central identificou que alguns passivos no balanço da Caixa Econômica, na questão dos programas sociais, se enquadrariam dentro dos critérios especificados no manual de estatística, houve a avaliação técnica de que tais passivos deveriam ser contabilizados de imediato. Isso ocorreu em agosto e setembro de 2014, antes do início da auditoria no TCU. Quanto aos demais passivos que foram sendo identificados pelo TCU durante a auditoria, a avaliação técnica do Banco Central era a de que eles não estavam perfeitamente enquadrados nos critérios, assim como existiam outros passivos que também não eram enquadrados, que não estavam ou não eram objeto da auditoria e que não eram incluídos. Destacou, por outro lado, que existiam também ativos em situações que não eram registrados: eram situações que poderiam ter dado superávit, mas o Banco Central não registrou porque entendia estar fora da metodologia. Essencialmente, avalia que houve divergência de interpretações entre o TCU e o Banco Central, sendo a questão dirimida apenas em dezembro de 2015, com uma determinação do TCU que, segundo informou, foi prospectiva, ou seja, uma alteração em procedimentos que deveria ser aplicada apenas daquele momento em diante, sem anular estatísticas até então produzidas. O Banco Central, então, adotou a interpretação dada pelo TCU imediatamente em janeiro de 2016, com os dados de dezembro de 2015, e foi elaborado um quadro específico com todo o histórico desde 2001, para efeito de comparação. Afirmou que todas essas informações estão publicadas e disponíveis no *site* do Banco Central. Por fim, destacou que o próprio TCU, em dois processos recentes, confirmou que o Banco Central cumpriu todas as determinações do Acórdão nº 397, de dezembro de 2015, e está fazendo o registro da forma como o TCU entende que deve ser feito.

Em relação às divergências do TCU e do Banco Central em relação ao caso, detalhou que havia passivos que estavam sendo registrados numa conta Cosif do plano de contabilidade da instituição financeira, de uso interno da instituição, que não era detalhada. Pela descrição do Plano Cosif que está na regulamentação do Banco Central, seria uma conta sem característica de operação de crédito. Esclareceu que essa classificação é feita pela própria

SF/16863.10785-97
Página: 396/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

instituição credora, que faz a apropriação nessa conta Cosif pelo regime de competência, ou seja, aquilo que ela tende a receber ao longo do tempo, ela já vai apropriando proporcionalmente, diferentemente do regime de caixa, que é o que o Banco Central capta. Desse modo, essa conta Cosif não estava no rol das contas capturáveis no processo de consolidação das estatísticas fiscais, no entendimento do Banco Central. Destacou que, quanto ao critério de apuração, o Banco Central entende que tem que ser caixa. O TCU entendeu que existiria um critério chamado "caixa impuro" que permitiria a contabilização não somente quando há efetiva disponibilização do recurso ou a sensibilização do recurso na Conta Única do Tesouro, mas também quando houvesse o financiamento ou uma assunção de compromisso. Outro foco de divergência, conforme explicou, era o entendimento do Banco Central que, "obrigatoriamente, tem que ser setor público não financeiro de um lado – seja do lado credor ou devedor – e setor financeiro do outro lado. O TCU entende que não precisa, necessariamente, ser uma instituição financeira do outro lado; pode ser qualquer entidade credora".

Indagado sobre as normas legais que tratam da metodologia de cálculo dos resultados fiscais, afirmou não existir nenhuma lei, em sentido estrito, que estabeleça a metodologia, esclarecendo que a LRF, em seu artigo 30, atribuiu competência ao Senado para regulamentar a matéria. Esclareceu que já houve uma resolução tratando do endividamento da União, mas que essa norma não tratou da metodologia. Explicou que, à época, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso incluiu referências à metodologia nas próprias mensagens presidenciais que encaminham o projeto de lei orçamentária. Segundo informou, até hoje não ocorreu a edição da legislação complementar prevista na LRF sobre a assunto, sendo a referência nas mensagens presidenciais a solução adotada até o momento: nelas, orienta-se a utilização da estatística do Banco Central como referência para cálculo do resultado primário. Quanto à existência uma metodologia internacional, comentou ter ciência da existência de orientações o FMI a respeito do assunto, mas afirmou não ter conhecimento detalhado sobre a questão.

SF/16863.10785-97
Página: 397/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha

Questionado sobre qual era a relação do Banco Central com a ausência de registros de passivos da União junto a instituições financeiras federais para fins do cálculo do resultado primário, esclareceu que o Departamento Econômico do Banco Central calcula as estatísticas macroeconômicas, não só do setor fiscal como também do setor externo: balanço de pagamentos, dívida externa, agregados, monetários, créditos e taxas de juros. Como essa estatística é utilizada para a apuração de metas, seu registro foi questionado. Explicou que estatísticas macroeconômicas são calculadas e compiladas de acordo com metodologia própria, que tem que atender a padrões internacionais, com critérios e definições estabelecidos para permitir a comparabilidade da estatística ao longo do tempo. Afirmou que essas estatísticas macroeconômicas são feitas por uma equipe de técnicos do Banco Central que usa metodologias internacionais, adaptadas à realidade brasileira. No caso específico objeto da denúncia – trata-se de uma despesa primária do governo –, o critério de apuração utilizado na estatística do Banco Central é o critério de caixa, que prevê que a operação seja registrada à medida que o pagamento é efetuado. Informou que, em termos operacionais, a apuração ocorre de acordo com uma redução de disponibilidades da conta única que o Governo Federal mantém no Banco Central.

Tendo sido questionado se, nos termos da LRF, atrasos reiterados de valores significativos no pagamento de organizações da União com instituições financeiras federais poderiam ser considerados operações assemelhadas a operações de crédito, explicou que o Banco Central observou essa matéria a partir de um relatório da sua fiscalização bancária, que percebeu, não no caso do Plano Safra, mas no caso de atrasos de programas sociais com a Caixa Econômica Federal, um estoque em uma determinada conta. Tendo indagado à entidade supervisionada sobre a questão, recebeu a resposta de que eram valores que estavam sendo pagos pela instituição financeira de programas sociais e não se estava recebendo a contrapartida. A fiscalização bancária do Banco Central encaminhou o caso para a Procuradoria-Geral do Banco Central para análise, para se apurar eventual infração a algum dispositivo legal. O parecer da Procuradoria-Geral afirmou que existem pareceres vinculantes da Advocacia-Geral da União, aprovados

SF/16863.10785-97
Página: 398/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

pelo Presidente da República, que não consideram isso. Portanto, a Procuradoria ficou impossibilitada de analisar. Em razão dessa explicação, a testemunha afirmou não ter como responder à questão que lhe foi formulada.

O Sr. Fernando Rocha foi indagado sobre o índice de correção utilizado em 2015, quando o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos no Banco do Brasil tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros do Plano Safra. Naquela ocasião, foi aplicado o índice entre a data da apuração e a data do efetivo pagamento dos valores da equalização. Tendo sido questionado, especificamente, se classificaria tais índices como taxas de juros, respondeu que, em sua opinião, as correções se deviam a juros, embora o Banco Central não fosse parte daquela relação contratual, nem seja uma instituição que tenha algum tipo de controle sobre processo orçamentário, algum tipo de participação. No entanto, ressalvou não conhecer o caso em profundidade.

Quanto à mudança na metodologia e a divergência de interpretações do Banco Central e do Tribunal de Contas da União, afirmou que, no caso do Plano Safra e também nos outros casos de passivos que foram questionados pelo TCU, eram onze passivos no total, dos quais cinco estavam sendo capturados pela estatística do Banco Central e seis, não capturados. Explicou que esses seis podem ser divididos em duas partes: três deles se referiam ao FGTS e um à Agência Especial de Financiamento Industrial – essas operações não estavam na estatística porque não são instituições financeiras, e a estatística do Banco Central é feita, como fonte principal, com o passivo das instituições financeiras, que fornecem todos os seus balancetes e balanços ao Banco Central –; as outras duas, relacionadas ao Banco Central, Plano Safra e outras subvenções, não eram capturadas porque são registradas nos livros da instituição financeira pelo critério de competência, não pelo de caixa, que é o que o Banco Central usa em estatística. Destacou que, no caso, a competência é o critério de registro das instituições financeiras.

Questionado sobre a metodologia e qual foi sua data de estabelecimento, respondeu que a apuração das estatísticas macroeconômicas pelo Banco Central se iniciou em 1991, por iniciativa do próprio Banco Central. Comentou que, cinco anos antes, o FMI tinha lançado a primeira

SF/16863.10785-97
Página: 399/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

edição do seu Manual de Estatísticas de Finanças Públicas, em 1986. Esclareceu ser essa uma estatística que o Banco Central necessitava para fins de subsídio à decisão de política monetária, numa equação de demanda agregada, que o Banco Central procura avaliar para identificar eventuais desequilíbrios com oferta e, portanto, a inflação. Para esse caso específico, como para todas as despesas que são registradas, o critério utilizado é o de caixa. Destacou que esse sistema de caixa foi instituído pelo FMI no referido manual de 1986 e permanece como o mais utilizado para as estatísticas, muito embora o manual mais recente, de 2014, aponte, em alguns casos, para a necessidade dos registros por competência.

A respeito da auditoria feita pelo TCU, esclareceu que o processo foi requerido em agosto de 2014. Em setembro de 2014, o TCU fez as primeiras solicitações de informação e esteve no Banco Central. Em dezembro de 2014, o relatório de fiscalização apontou uma interpretação técnica que divergia da adotada pelo Banco Central, a de que esses passivos deveriam ser incluídos a partir do momento em que eles estivessem no passivo da instituição financeira, e não no momento de caixa. Indagado por que não foram contabilizados os passivos questionados pelo TCU, explicou que a estatística tem de ter um critério constante para registrar um evento econômico. Explicou que o critério que era utilizado para registrar eventos econômicos, ou seja, despesas primárias como o pagamento de subvenções do Governo ao setor privado – destacando que, neste caso, elas iam por intermédio dos bancos públicos –, o critério para fazer isso era o critério de caixa. Quando o TCU fez o seu relatório de fiscalização, em dezembro de 2014, e depois houve o Acórdão nº 825, em 15 de abril de 2015, a argumentação era de que existiria um critério de caixa puro e um critério de caixa não puro. Portanto, esse critério de caixa não puro seria o mais adequado pela ótica do financiamento. Esclareceu que, em geral, os critérios se dividem por caixa e competência. Caixa é o momento do desembolso; competência é o momento do fator gerador daquela obrigação. Ponderou que, quando o TCU dispõe sobre o conceito de caixa não puro, está defendendo que, no conceito de caixa, podem ser aceitos como critérios para registro estatístico tanto o efetivo pagamento que é registrado mediante uma baixa na conta única da União quanto o que o TCU chama de um pagamento que é efetuado por terceiros, ou seja, um

SF/16863.10785-97

Página: 400/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

aumento de haveres. A partir de dezembro, mudou-se a metodologia de calcular esses passivos, e o Banco Central tem calculado dessa nova maneira desde dezembro de 2015 até o presente momento.

Sobre o início das apurações realizadas pelo TCU, explicou que houve um requerimento do Ministério Público de Contas, em agosto de 2014, solicitando que o TCU fizesse uma inspeção em diversas entidades, entre elas o Banco Central do Brasil, para avaliar denúncias que estavam surgindo na imprensa sobre o não pagamento de subvenções econômicas, especialmente programas sociais. O requerimento original falava dos programas sociais da Caixa Econômica, Bolsa Família, seguro-desemprego e abono salarial. Ao longo da inspeção, a equipe de auditoria do Tribunal de Contas ampliou essa investigação para outros passivos que encontrou nos balanços de instituições credoras, como é o caso do Banco do Brasil, da Agência Especial de Financiamento Industrial e do FGTS, e demandou ao Banco Central informações a respeito. Nesses casos, ele demandou ao Banco Central sobre 11 passivos públicos. Cinco desses passivos, que eram os três programas sociais com a Caixa Econômica, a equalização de crédito rural com o Banco do Brasil e a equalização de taxas de juros do PSI junto ao BNDES, já estavam registrados nas estatísticas fiscais (destacou que já estavam os da Caixa desde agosto de 2014, e os demais sempre estiveram). Os demais seis não estavam, porque o critério utilizado para o registro estatístico não tinha sido observado na ocasião, que era o critério de caixa, no caso do Plano Safra. Para os demais era o caso de a instituição credora do setor público não ser uma instituição financeira e, portanto, estar fora do escopo das estatísticas fiscais que são calculadas pelo Banco Central. Destacou, ainda, que unidades internas do TCU tinham opiniões divergentes sobre passivos financeiros.

Quanto aos resultados primários e sua relação com a metodologia adotada, explicou que os resultados primários são diferentes respondendo a uma metodologia e a outra. Conforme a metodologia utilizada, ou de caixa ou de caixa não puro, os resultados primários em cada exercício são diferentes. A quantificação dessas diferenças pode ser vista em três quadros específicos que o Banco Central fez publicar na sua nota para a imprensa, desde janeiro de 2016, cumprindo determinação do TCU, que mostra a evolução desses passivos que estão em discussão, de dezembro de 2001 até agora. Mostra a

SF/16863.10785-97
Página: 401/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

dívida líquida, o endividamento da União, o resultado primário e o resultado nominal apurados em cada ano, com a metodologia que foi divulgada ao longo de todo esse período até novembro de 2015 e com o que seriam os resultados com uma nova metodologia. Assim sendo, os resultados são diferentes, dependendo do critério de contabilização utilizado.

Questionado se a Presidente da República determinou alguma modificação ao Banco Central para compilação estatística, respondeu que não.

Indagado se existe alguma lei que estabeleça metodologia de cálculo para o Banco Central, respondeu que o Banco Central começou a fazer essa estatística de moto-próprio, em 1991. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu que era preciso haver metas para os resultados fiscais. E, para essas metas, a LRF previa que seriam desenvolvidos metodologias e conceitos próprios, condizentes com a LRF, para essa apuração; e que caberia ao Senado Federal estabelecer essa metodologia. Como ela não foi estabelecida, as mensagens presidenciais que encaminhavam o Projeto de Lei Orçamentária Anual estabeleceram que a metodologia fiscal do Banco Central seria usada para fins de verificação de meta. Ela não impunha nenhuma modificação. Essas mensagens presidenciais se repetem praticamente idênticas desde 2000 e não estabeleceram qual é a meta. Esclareceu ainda que, em 2006, como o TCU precisava fiscalizar metas e não tinha parâmetros, houve um acórdão que determinou que o Banco Central publicasse sua metodologia. O Banco Central o fez, publicando o Manual de Estatísticas Fiscais, que, ao longo do processo, no TCU, foi tratado como norma regente das estatísticas, embora não tivesse poder normativo.

Questionado sobre os resultados fiscais apurados pelo Banco Central, esclareceu que o Banco Central apura e divulga resultados fiscais todos os meses. Destacou ser preciso essa periodicidade e tempestividade porque são subsídios a decisões de política monetária, o que exige informações periódicas e tempestivas. Por outro lado, destacou que o Banco Central não é a entidade que afere se as metas foram cumpridas ou não. Apenas divulgam as estatísticas. No fim do exercício, avaliam-se os resultados mensais e há um resultado divulgado. No entanto, esclareceu que isso não quer dizer que seja o Banco Central que emita algum tipo de atestado sobre o assunto. Destacou

SF/16863.10785-97

Página: 402/441 02/08/2016 11:57:47

385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

que o Banco Central não é autoridade de controle orçamentário ou de execução orçamentária ou fiscal.

Indagado se o Plano Safra tivesse sido considerado nas estatísticas, o superávit cairia, respondeu que sim: a consideração desses superávits ao longo dos anos em que foi sendo inscrito esse passivo nos passivos da instituição financeira faria com que o resultado primário da União se reduzisse. Se superavitário, resultaria em um superávit menor; se deficitário, um déficit maior. Esclareceu, também, que o inverso aconteceria em 2015, quando foi feito o pagamento de todos esses passivos. Se esses valores já tivessem sido registrados a partir do momento em que eles foram inscritos nos passivos das instituições financeiras, no momento do seu pagamento, haveria uma baixa da conta única, uma redução de ativos com o pagamento, mas também uma redução dos passivos, então, uma redução de ativos e passivos do mesmo montante teria um resultado neutro. Assim, em 2014 e nos anos anteriores teria tido um resultado menor e o inverso teria ocorrido em 2015.

Sr. Paulo José dos Reis Souza

Questionado se, nos termos da LRF, atrasos reiterados de valores significativos no pagamento de obrigações da União com instituições financeiras federais poderiam ser considerados operações assemelhadas a operações de crédito, respondeu que, quanto aos atrasos do Plano Safra ocorridos até o ano de 2014, o Tesouro Nacional entende que não se trata de operação de crédito, nos termos do inciso III do art. 29 da LRF.

Indagado sobre a situação ocorrida em 2015, quando o Tesouro Nacional não realizou pagamentos ao Banco do Brasil tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros do Plano Safra, mas foi aplicado o índice entre a data da apuração e a data do efetivo pagamento dos valores da equalização, e, especialmente, se esse índice aplicado poderia ser classificado como taxa de juros, a testemunha respondeu que ele e sua equipe do Governo Federal entendem que se trata de atualização de valores, e não de pagamento de juros. Esclareceu que os atrasos ocorriam em função da programação financeira e valores atrasados, tipo restos a pagar. Então, concluiu o Sr. Paulo José, "o Tesouro, sem capacidade para honrar os

SF/16863.10785-97
Página: 403/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA



SF/16863.10785-97

pagamentos nas datas acertadas, postergou o pagamento. Mas a gente entende que era atraso, como outros atrasos quaisquer". Instado a complementar sua resposta, explicou que "o Tesouro não tinha entendimento de que aquilo era uma operação de crédito. A natureza jurídica eram atrasos, atrasos normais. A gente entendia que não haveria problema em atrasar, até porque o pagamento seria com correção, com atualização dos valores". Em relação à mudança de entendimento do TCU ocorrida em 2015, comentou que houve todo um esforço para pagar esses passivos, mas esse entendimento do TCU de que esses atrasos se assemelhariam a uma operação de crédito foi se desenvolvendo ao longo do exercício de 2015. Quando restou claro que o entendimento do TCU sobre esses atrasos passou a ser de operações de crédito, houve esforço no sentido de aproveitar o PLN nº 5, que foi encaminhado ao Congresso em julho e então, em outubro, aditou-se esse PLN para possibilitar o pagamento desses passivos.

Questionado quanto aos valores envolvidos nos pagamentos feitos ao Banco do Brasil em função dos atrasos, respondeu que, no que se refere ao Plano Safra, o atraso dos pagamentos, até o ano de 2014, monta R$8,5 bilhões em valores nominais. Esses valores corrigidos, também até 31 de dezembro de 2014, totalizam R$9,5 bilhões.

Indagado sobre notícias divulgadas na mídia sobre uma reunião em dezembro de 2013 dos técnicos do Tesouro com o Secretário do Tesouro, avisando sobre as irregularidades referentes às pedaladas fiscais, respondeu que a reunião, de fato, ocorreu no dia 22 de novembro de 2013. Esclareceu que foi uma reunião solicitada pelos coordenadores do Tesouro Nacional e que estava presente à reunião. Segundo informou, a reunião não tratou de atrasos. Houve um debate sobre conjuntura, onde os técnicos do Tesouro Nacional apresentaram seu entendimento. Explicou que "os técnicos do Tesouro apresentaram uma trajetória da dívida, que sinalizava um aumento da relação dívida/PIB nos próximos anos, uma apresentação de sua política fiscal, crescimento das despesas obrigatórias e discussões internas, demandas internas dos coordenadores gerais". Esclareceu que os assuntos tratados foram: trajetória da dívida, política fiscal, assuntos internos e relacionamento interpessoal. Afirmou que, após a reunião, não houve nenhum encaminhamento. Conforme esclareceu, "os técnicos fizeram a apresentação

385ebc387c183e20cd0438e215093776c47f6788 Página: 404/441 02/08/2016 11:57:47





ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

e o Secretário, após apresentação dos técnicos, contrapôs, fez também uma apresentação. Houve um debate em seguida, mas não houve nenhum encaminhamento após a reunião".

SF/16863.10785-97
Página: 405/441 02/08/2016 11:57:47
385ebc387c183e20cd0438e2150937776c47f6788

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ANEXO 3 - DOCUMENTOS RECEBIDOS PARA A INSTRUÇÃO DO PROCESSO

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 024	01/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta resposta à acusação. Documentação contendo: 379 folha(s).	
DOC 029	06/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta aditamento ao rol de testemunhas. Documentação contendo: 4 folha(s).	
DOC 030	06/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta aditamento ao pedido de realização de perícia. Documentação contendo: 3 folha(s).	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 039	08/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Requer substituição de testemunhas. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 043	10/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta aditamento ao rol de testemunhas. Documentação contendo: 2 folha(s).	
DOC 047	13/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Ofício nº 86/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF	Responde ao Ofício nº 53/2016-CEI2016. Documentação contendo: 116 folha(s).	Of. 53 / 2016 (Req.)
DOC 048	13/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Ofício nº 87/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 13/06/2016	Responde ao Ofício nº 38/2016-CEI2016. Documentação contendo: 6 folha(s).	Of. 38 / 2016 (Req. 83 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 049	13/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Oficio n° 88/2016/ ASSCI/GABIN/ STN/MF-DF 13/06/2016	Responde ao Ofício nº 55/2016-CEI2016. Documentação contendo: 19 folha(s).	Of. 55 / 2016 (Req.)
DOC 050 Anexo I Anexo II Anexo III	13/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Ofício nº 89/2016/ASSCI/ GABIN/STN/M F-DF 13/06/2016	Responde ao Ofício nº 59/2016-CEI2016. Documentação contendo: 1129 folha(s).	Of. 59 / 2016 (Req.)
DOC 051	13/06/2016	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle	Ofício n°12566/2016/G M/CGU-PR 13/06/2016	Responde ao Ofício nº 62/2016-CEI2016. Documentação contendo: 182 folha(s).	Of. 62 / 2016 (Req.)
DOC 054	13/06/2016	Comissão de Valores Mobiliários	Ofício/CVM/PT E/Nº120/2016	Resposta ao Ofício nº 61/2016 - CEI/2016.	Of. 61 / 2016 (Req.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
			13/06/2016	Documentação contendo: 519 folha(s).	
DOC 055	13/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	Ofício 2016/0072 13/06/2016	Resposta ao Ofício 021/2016-CEI2016 Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 21 / 2016 (Req. 42 / 2016)
DOC 056	13/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	Ofício 2016/0074 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 063/2016-CEI2016, informando que não houve procedimento interno de investigação e responsabilização relativos à equalização de taxas de juros em operações de crédito rural. Documentação contendo: 35 folha(s).	Of. 63 / 2016 (Req.)
DOC 057	13/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	Ofício 2016/0073 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 022/2016-CEI2016 contendo documentação relativa as solicitações de pagamento de equalização do Plano Safra.	Of. 22 / 2016 (Req. 53 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 529 folha(s).	
DOC 058	13/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	Ofício 2016/0071 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 020/2016-CEI2016. Documentação contendo: 7 folha(s).	Of. 20 / 2016 (Req. 34 / 2016)
DOC 060	13/06/2016	Banco Central do Brasil	11612/2016-BCB/Dipec 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 60/2016, encaminhando documentação. Documentação contendo: 89 folha(s).	Of. 60 / 2016 (Req.)
DOC 061	13/06/2016	Banco Central do Brasil	11614/2016-BCB/Dipec 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 57/2016, encaminhando Nota técnica nº 766/2016-BCB/Dipec Documentação contendo: 24 folha(s).	Of. 57 / 2016 (Req.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 064 - parte 1 DOC 064 - parte 2 DOC 064 - parte 3	14/06/2016	Caixa Econômica Federal	Of Caixa 146/16 13/06/2016	Encaminha cópia dos autos do Tribunal de Contas da União que trata das informações solicitadas pela comissão - TC 021.643/2014-8. Documentação contendo: 6066 folha(s).	Of. 64 / 2016 (Req.)
DOC 065	15/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Requer a substituição da testemunha Luciano Coutinho. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 067	15/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Aditamento ao rol de testemunhas. Documentação contendo: 7 folha(s).	
DOC 068	15/06/2016	Banco Central do Brasil - Bacen	Ofício 125/2016-BCB/Aspar	Informa que o Ofício nº 34/2016/CEI2016 foi encaminhado à Assessoria para	Of. 34 / 2016 (Req. 46 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
			14/06/2016	Assuntos Parlamentares do Ministério da Fazenda para o devido tratamento. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 070	16/06/2016	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento	Ofício nº 215/2016/GM/MAPA	Encaminha resposta ao Ofício nº 39/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 4 folha(s).	Of. 39 / 2016 (Req. 48 / 2016)
DOC 071	15/06/2016	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Ofício nº 287/MCTIC 14/06/2016	Responde ao Ofício nº 44/2016-CEI2016, encaminhando os documentos solicitados. Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 44 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 072	16/06/2016	Janaina Conceição Paschoal		Indica assistente técnico e quesitos para a perícia. Documentação contendo: 7 folha(s).	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

Agosto de 2016 DIÁRIO DO SENADO FEDERAL – SUP Sexta-feira 5 415
00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 073	16/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta impugnação a um dos peritos designados pela Comissão. Documentação contendo: 10 folha(s).	
DOC 074	15/06/2016	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos	6902/2016/SEI/GM-SE/ASTEC/GM 16/06/2016	Resposta ao Ofício nº 46/2016, referente ao Requerimento nº 49/2016. Documentação contendo: 25 folha(s).	Of. 46 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 075	16/06/2016	Conselho da Justiça Federal	CJF-OFI-2016/03048 14/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 50/2016. Documentação contendo: 32 folha(s).	Of. 50 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 076 CD 1 CD 3	15/06/2016	TCU - Tribunal de Contas da União		Encaminha as informações solicitadas pela Comissão - A DOCUMENTAÇÃO INTEGRAL, INCLUSIVE A PARTE SIGILOSA, ESTÁ DISPONÍVEL EM DVD, PARA OS SENADORES	Of. 73 / 2016 (Req.) Of. 56 / 2016 (Req.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
CD 4 - 1 CD 4 - 2 CD 5 CD 6 CD 7 CD 8				MEMBROS, NA SECRETARIA DA COMISSÃO. Documentação contendo: 3 folha(s).	Of. 54 / 2016 (Req.) Of. 52 / 2016 (Req.) Of. 28 / 2016 (Req. 39 / 2016) Of. 26 / 2016 (Req. 39 / 2016) Of. 88 / 2016 (Req. 81 / 2016) Of. 33 / 2016 (Req. 81 / 2016) Of. 32 / 2016 (Req. 70 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigaatweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
					Of. 27 / 2016 (Req. 45 / 2016) Of. 89 / 2016 (Req. 108 / 2016) Of. 29 / 2016 (Req. 56 / 2016) Of. 31 / 2016 (Req. 69 / 2016) Of. 25 / 2016 (Req. 27 / 2016) Of. 30 / 2016 (Req. 62 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 077	16/06/2016	TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	21.595/GPR 15/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 47/2016 Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 47 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 078	16/06/2016	MEC - Ministério da Educação	099/2016-GM/MEC 15/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 40/2016. Documentação contendo: 18 folha(s).	Of. 40 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 079	16/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta quesitos e indica assistentes técnicos para a perícia. Documentação contendo: 6 folha(s).	
DOC 080	17/06/2016	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Ofício 180/2016 - BNDES GP 16/06/2016	Informa que não há registros de procedimentos relativos às chamadas "pedaladas fiscais". Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 65 / 2016 (Req.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 081	17/06/2016	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Ofício 181/2016 - BNDES GP 16/06/2016	Encaminha lista de maiores beneficiários do Programa PSI. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 72 / 2016 (Req.)
DOC 082	17/06/2016	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Ofício 182/2016 - BNDES GP 16/06/2016	Encaminha informações sobre subvenção na forma de equalização de taxa de juros. Documentação contendo: 5 folha(s).	Of. 71 / 2016 (Req.)
DOC 083	17/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta aditamento aos quesitos periciais. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 084	17/06/2016	Kiyoshi Harada		Presta informações acerca dos seus trabalhos que versam sobre as matérias debatidas na Comissão.	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 85	15/06/2016	Odete Medauar		Afirma não dispor de trabalho especificamente relacionado a prestação de contas do Chefe do Executivo Federal para o Tribunal de Contas. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 92 / 2016 (Req. 22 / 2016)
DOC 086	17/06/2016	TST - Tribunal Superior do Trabalho	Ofício Conjunto TST.CSJT.GP nº 0505 16/06/2016	Encaminha documentos relativos a pedidos de crédito suplementar. Documentação contendo: 38 folha(s).	Of. 41 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 087	17/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ofício nº 34837/2016-MP 17/06/2016	Informa sobre alertas de órgãos de controle sobre a gestão orçamentária. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 87 / 2016 (Req. 94 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 088	17/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ofício nº 34831/2016-MP 17/06/2016	Encaminha as informações solicitadas pela Comissão ("cópias de processos administrativos de preparação dos decretos de programação financeira e execução de dotações"). Documentação contendo: 1424 folha(s).	Of. 58 / 2016 (Req.)
DOC 089	17/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	34826/2016-MP 17/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 35/2016-CEI2016 Documentação contendo: 3 folha(s).	Of. 35 / 2016 (Req. 61 / 2016)
DOC 90	17/06/2016	BB - Banco do Brasil	2016/0079 16/06/2016	Encaminha informações referentes à execução de programas do Governo Federal. Documentação contendo: 13 folha(s).	Of. 69 / 2016 (Req.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 91	17/06/2016	BB - Banco do Brasil	2016/0076 17/06/2016	Informa que encontra-se impedido pela Lei Complementar nº 105/2001 de prestar as informações solicitadas. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 68 / 2016 (Req.)
DOC 092	17/06/2016	BB - Banco do Brasil	2016/0078 17/06/2016	Informa que encontra-se impedido pela Lei Complementar nº 105/2001 de prestar as informações solicitadas. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 70 / 2016 (Req.)
DOC 093 Anexo - planilha	17/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	34822/2016-MP 17/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 36/2016-CEI2016 Documentação contendo: 1534 folha(s).	Of. 36 / 2016 (Req. 78 / 2016)
DOC 094	17/06/2016	Janaina Conceição Paschoal		Requer a juntada de documentos.	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

Agosto de 2016 DIÁRIO DO SENADO FEDERAL – SUP Sexta-feira 5 423
00100.123354/2016-79

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 183 folha(s).	
DOC 095 Anexo 1 Anexo 2 Anexo 3 Anexo 4 Anexo 5 Anexo 6	17/06/2016	Ministério do Planejamento	Ofício nº 35667/2016-MP 17/06/2016	Encaminha as informações solicitadas pela Comissão (pareceres sobre abertura de créditos suplementares quanto aos decretos impugnados e aos editados em 2001 e 2009). Documentação contendo: 1048 folha(s).	Of. 75 / 2016 (Req.)
DOC 096 Anexo ao DOC 096 (3 planilhas)	17/06/2016	Ministério do Planejamento	Ofício nº 35661/2016-MP 17/06/2016	Encaminha as informações solicitadas pela Comissão (relatórios de execução financeira correspondentes aos decretos impugnados e aos editados em 2001 e 2009).	Of. 74 / 2016 (Req.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 6 folha(s).	
DOC 097	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10821/2016/SE-MF 17/06/2016	Responde Ofício n° 78/2016 - CEI2016, de 8 de junho de 2016, que solicita certidão discriminando cada repasse da União ao BB efetuado no ano de 20150 Documentação contendo: 15 folha(s).	Of. 78 / 2016 (Req.)
DOC 098	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10822/2016/SE-MF 17/06/2016	Responde Ofício n° 76/2016 - CEI2016, de 8 de junho de 2016, que solicita certidão comprobatória dos pagamentos dos valores devidos pela União ao BB, conforme regulamentação vigente ao final dos anos de 1999, 2007 e 2015, primeiros anos dos segundos mandatos dos respectivos Presidentes da República. Documentação contendo: 18 folha(s).	Of. 76 / 2016 (Req.)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 099	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10823 /2016/SE-MF 17/06/2016	Responde Ofício n° 77/2016 - CEI2016, de 8 de junho de 2016, que solicita os contratos firmados entre essa instituição financeira (Banco do Brasil) e os financiados pelo Plano Safra, nos quais tenha havido desembolsos nos anos de 2015. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 77 / 2016 (Req.)
DOC 100	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10824/2016/SE-MF 17/06/2016	Responde Ofícios n° 45 e n° 48/2016 - CEI2016, ambos de 6 de junho de 2016, que solicitam memória de cálculo, apresentadas à época do pedido do crédito, referente às fontes de excesso de arrecadação e superávit financeiro de anos anteriores referentes às receitas próprias de suas unidades orçamentárias utilizadas nos créditos questionados na Denúncia n° 01 de 2016.	Of. 48 / 2016 (Req. 49 / 2016) Of. 45 / 2016 (Req. 49 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 68 folha(s).	
DOC 101	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10825/SE/MF 17/06/2016	Responde Ofícios n° 34 e n° 37/2016-CEI2016, ambos de 6 de junho de 2016, que solicitam o encaminhamento de certidão que comprove se as subvenções do PLANO SAFRA, durante o ano de 2015, contemplam ato assinado pela Presidenta da República. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 37 / 2016 (Req. 41 / 2016) Of. 34 / 2016 (Req. 46 / 2016)
DOC 102	17/06/2016	TCU - Tribunal de Contas da União	17/06/2016	Responde Ofícios n° 23, 24 e 28/2016-CEI2016, com informações autuadas como processo no TC-016.461/2016-9. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 28 / 2016 (Req. 39 / 2016) Of. 23 / 2016 (Req. 67 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
					Of. 24 / 2016 (Req. 68 / 2016)
DOC 104	20/06/2016	Caixa Econômica Federal		Encaminha resposta aos Ofícios nºs 66, 67 e 94/2016-CEI2016. Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 94 / 2016 (Req.) Of. 67 / 2016 (Req.) Of. 66 / 2016 (Req.)
DOC 105	21/06/2016	João Henrique Pederiva		Solicitação de documentos, dados e informações a órgãos do Poder Executivo e ao Conselho Nacional de Justiça, formulada pela junta pericial. Documentação contendo: 4 folha(s).	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 106	20/06/2016	TSE - Tribunal Superior Eleitoral		Encaminha resposta ao Ofício nº 49/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 103 folha(s).	Of. 49 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 108	20/06/2016	MI - Ministério da Integração Nacional	185/MI 15/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 51/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 51 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC109	21/06/2016	TCU - Tribunal de Contas da União	1/2015	Ofício pelo qual o Ministro Augusto Nardes encaminha ao AGU cópia das manifestações subscritas pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho e pelo Procurador do MP junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, relacionadas ao TC-005.335/2015-9. Documentação contendo: 18 folha(s).	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 110 Mídia Anexa	20/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	275/2016 - C.Civil	Encaminha parcialmente reposta aos ofícios nº 79 e 83/2016 e solicita dilação de prazo por cinco dias para envio das demais informações. Documentação contendo: 4 folha(s).	Of. 79 / 2016 (Req.) Of. 83 / 2016 (Req. 98 / 2016)
DOC 111	20/06/2016	Banco Central do Brasil	11974/2016 BCB/Dipec	Responde o Ofício nº 85/2016. Documentação contendo: folha(s).	Of. 85 / 2016 (Req. 100 / 2016)
DOC 112	20/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	2016/0081 20/06/2016	Presta as informações relativas ao Plano Safra. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 84 / 2016 (Req. 99 / 2016)
DOC 114	21/06/2016	Dilma Vana Rousseff	20/06/2016	Requer substituição de testemunhas. Documentação contendo: 2 folha(s).	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 115	21/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	96/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 20/06/2016	Resposta ao Ofício nº 86/2016-CEI2016. Documentação contendo: 34 folha(s).	Of. 86 / 2016 (Req. 101 / 2016)
DOC 116 Planilha anexa	21/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	93/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 16/06/2016	Resposta ao Ofício nº 93/2016-CEI2016 Documentação contendo: 4 folha(s).	Of. 93 / 2016 (Req. 83 / 2016)
DOC 117	22/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	20/06/2016	Resposta ao Ofício nº 82/2016 - CEI2016. Documentação contendo: folha(s).	Of. 82 / 2016 (Req. 97 / 2016)
DOC 118	21/06/2016	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Ofício nº 35680/2016-MP	Encaminha Memorandos da Secretaria de Orçamento Federal, que respondem os questionamentos do Ofício nº 81/2016-CEI2016.	Of. 81 / 2016 (Req. 96 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 4 folha(s).	
DOC 120	22/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Requer o desentranhamento de documentos dos autos. Documentação contendo: 3 folha(s).	
DOC 121 Anexo 1 Anexo 2 Anexo 3 Anexo 4 Anexo 5	22/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ofício 36139/2016-MP	Resposta ao Ofício 096/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 16 folha(s).	Of. 96 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 122	22/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ofício nº 36421/2016-MP	Resposta ao Ofício nº 118/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 118 / 2016 (Req. 128 / 2016)
DOC 123	22/06/2016	MinC - Ministério da Cultura	Ofício nº 063/2016/GM/MinC 22/06/2016	Encaminha informações sobre créditos relativos ao Ministério da Cultura. Documentação contendo: 21 folha(s).	Of. 102 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 124	22/06/2016	MC - Ministério das Cidades	Ofício nº 86/2016/GAB-MCIDADES 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 099/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 29 folha(s).	Of. 99 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 125	22/06/2016	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	2210/2016/ASPAR/GM-MT	Responde ao Ofício nº 110 - CEI2016. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 110 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 126	22/06/2016	SPA/MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ofício nº 233/2016/GM-MAPA 22/06/2016	Encaminha resposta do Ministério da Agricultura a questionamentos desta Comissão. Documentação contendo: folha(s).	Of. 98 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 128	22/06/2016	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Ofício nº 293 / MCTIC	Resposta ao Ofício nº 100/2016 - CEI 2016 Documentação contendo: 3 folha(s).	Of. 100 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 129	22/06/2016	CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização		Resposta ao Ofício 80/2016 - CEI2016 Documentação contendo: 1254 folha(s).	Of. 80 / 2016 (Req. 95 / 2016)
DOC 130	22/06/2016	MMA - Ministério do Meio Ambiente	746/2016/GM-MMA 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 106/2016-CEI2016 Documentação contendo: 44 folha(s).	Of. 106 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 131	22/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10853/2016/SE-MF 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 103/2016-CEI2016 Documentação contendo: 43 folha(s).	Of. 103 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 132 Anexos	23/06/2016	Tesouro Nacional	100/2016/ASSCI /GABIN/STN/MF-DF 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 95/2016-CEI2016 Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 95 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 133	23/06/2016	CNJ - Conselho Nacional de Justiça	Ofício 471/GP-DAO/2016	Resposta ao Ofício 101-2016 - CEI2016 Documentação contendo: 317 folha(s).	Of. 101 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 134	23/06/2016	MEC - Ministério da Educação	S/N 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 105/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 245 folha(s).	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigaatweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 135	23/06/2016	MJ - Ministério da Justiça	702/2016-MJ	Resposta ao Ofício nº 43/2016. Documentação contendo: 93 folha(s).	Of. 43 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 136	23/06/2016	MJ - Ministério da Justiça	702/2016-MJ	Resposta ao Ofício nº 43/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 21 folha(s).	Of. 43 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 137	23/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Nota da Carreira de Planejamento e Orçamento sobre os créditos suplementares e sobre o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, entregue pela defesa. Documentação contendo: 3 folha(s).	
DOC 138	23/06/2016	Ministério do Trabalho	520 / GAB / MTb	Resposta ao Ofício 109/2016 - CEI2016 Documentação contendo: 65 folha(s).	Of. 109 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 139	24/06/2016	MD - Ministério da Defesa	11830/GM-MD	Resposta ao Ofício nº 42/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 42 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 141	24/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	0292/2016-SAJ 24/06/2016	Encaminha resposta ao ofício nº 83/2016-CEI2016 Documentação contendo: 20 folha(s).	Of. 83 / 2016 (Req. 98 / 2016)
DOC 142	24/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	Ofício nº 293/2016 - C.Civil 24/06/2016	Encaminha informações prestadas pelo BNDES, relativas a subvenções econômicas. Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 79 / 2016 (Req.)
DOC 143	24/06/2016	AGU - Advocacia Geral da União	129/2016	Resposta ao Ofício nº 113/2016. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 113 / 2016 (Req. 124 / 2016)
DOC 144	27/06/2016	Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016		Laudo técnico elaborado pela junta pericial. Documentação contendo: 223 folha(s).	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 145	27/06/2016	Janaina Conceição Paschoal		Requer a juntada de documentos. Documentação contendo: 25 folha(s).	
DOC 146	28/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Pedido de esclarecimento aos peritos apresentado pela denunciada. Documentação contendo: 6 folha(s).	
DOC 147	28/06/2016	Senadora Vanessa Grazziotin		Pedido de esclarecimento aos peritos apresentado pela Sen. Vanessa Grazziotin. Documentação contendo: 7 folha(s).	
DOC 148	28/06/2016	Senador Antonio Anastasia		Pedido de esclarecimento aos peritos apresentado pelo Sen. Antônio Anastasia. Documentação contendo: 2 folha(s).	
DOC 149	28/06/2016	Senador Lindbergh Farias		Pedido de esclarecimento aos peritos apresentado pelo Sen. Lindbergh Farias.	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigatdweb/v.aspx

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 8 folha(s).	
DOC 150	28/06/2016	MF - Ministério da Fazenda		Resposta ao Ofício nº 115/2016. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 115 / 2016 (Req. 124 / 2016)
DOC 151	28/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	Ofício nº 298/2016-SAJ/CC/PR 27/06/2016	Encaminha informações sobre a Junta de Execução Orçamentária e Financeira (JEO). Documentação contendo: 3 folha(s).	Of. 117 / 2016 (Req. 126 / 2016)
DOC 152	28/06/2016	MPTCU - Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União	79/2016-PROC-G 27/06/2016	Resposta ao Ofício nº 112/2016-CEI2016 Documentação contendo: 7 folha(s).	Of. 112 / 2016 (Req. 119 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 153	28/06/2016	MPTCU - Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União	78/2016-PROC-G 27/06/2016	Resposta ao Ofício nº 111/2016-CEI2016 Documentação contendo: 62 folha(s).	Of. 111 / 2016 (Req. 114 / 2016)
DOC 154	29/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	296/2016-SAJ/CC/PR 27/06/2016	Resposta ao Ofício nº 119/2016-CEI2016 Documentação contendo: 36 folha(s).	Of. 119 / 2016 (Req. 128 / 2016)
DOC 155	29/06/2016	Marcel Mascarenhas dos Santos		Solicita que o seu depoimento seja colhido na qualidade de informante, tendo em vista que atuou como advogado público em processos conexos ao objeto da Denúncia. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 157	29/06/2016	MI - Ministério da Integração Nacional	Ofício nº 203 /MI 29/06/2016	Encaminha nota técnica da CODEVASF sobre dotações orçamentárias. Documentação contendo: 17 folha(s).	Of. 104 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 159	30/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.		Encaminha as demonstrações contábeis do Banco e a sua publicação no DOU de 9.3.2016. Documentação contendo: 236 folha(s).	Of. 122 / 2016 (Req. 129 / 2016)
DOC 160	30/06/2016	STF - Supremo Tribunal Federal		Inteiro teor da interpelação judicial protocolada no STF em face da Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff - Pet 6126. Documentação contendo: 562 folha(s).	
DOC 161	01/07/2016	Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016	01/07/2016	Esclarecimentos dos peritos sobre o laudo pericial. Documentação contendo: folha(s).	
DOC 162	04/07/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	38561/2016-MP	Resposta ao Ofício 125/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 125 / 2016 (Req. 132 / 2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 163	04/07/2016	Selene Peres Peres Nunes		Laudo elaborado pela assistente pericial da acusação, Sra. Selene Péres Péres Nunes. Documentação contendo: 54 folha(s).	
DOC 164	04/07/2016	Dilma Vana Rousseff		Laudo elaborado pelos assistentes periciais da defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro e Sr. Rodrigo Octávio Orair. Documentação contendo: 91 folha(s).	
DOC 165	05/07/2016	MF - Ministério da Fazenda	10939/2016/SE-MF 05/07/2016	Responde Ofício nº 126/2016. Documentação contendo: 2 folha(s).	
DOC 166	05/07/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	110/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 05/06/2016	Resposta ao Ofício nº 124/2016-CEI2016 Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 124 / 2016 (Req. 131 / 2016)
DOC 167	06/07/2016	Dilma Vana Rousseff		Manifestação lida pelo Dr. José Eduardo Cardozo na 28ª reunião da Comissão.	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadtweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 33 folha(s).	
DOC 168	07/07/2016	Banco Central do Brasil		Encaminha resposta aos Ofícios nºs 127 e 129/2016. Documentação contendo: 189 folha(s).	Of. 127 / 2016 (Req. 132 / 2016) Of. 129 / 2016 (Req. 135 / 2016)
DOC 169	12/07/2016	Denunciantes na Denúncia nº 1, de 2016.	S/N - 12/07/2016	Alegações finais dos Denunciantes. Documentação contendo: 131 folha(s).	
DOC 171	28/07/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta alegações finais. Documentação contendo: folha(s).	

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Relatório sobre a procedência da Denúncia

Comissão Especial do Impeachment 2016

TITULARES - Maioria (PMDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Maioria (PMDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
RAIMUNDO LIRA (PMDB)				1. HÉLIO JOSÉ (PMDB)			
MAGNO MALTA (PR)	X			2. MARTA SUPLICY (PMDB)			
SIMONE TEBET (PMDB)	X			3. GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB)			
DÁRIO BERGER (PMDB)	X			4. JOÃO ALBERTO SOUZA (PMDB)			
WALDEMIR MOKA (PMDB)	X			5. VAGO			
TITULARES - Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**	**SUPLENTES - Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)**	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**
RICARDO FERRAÇO (PSDB)	X			1. TASSO JEREISSATI (PSDB)			
ANTONIO ANASTASIA (PSDB)	X			2. ATAÍDES OLIVEIRA (PSDB)			
CÁSSIO CUNHA LIMA (PSDB)	X			3. PAULO BAUER (PSDB)			
RONALDO CAIADO (DEM)	X			4. DAVI ALCOLUMBRE (DEM)			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**	**SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)**	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**
GLEISI HOFFMANN (PT)		X		1. HUMBERTO COSTA (PT)			
LINDBERGH FARIAS (PT)		X		2. FÁTIMA BEZERRA (PT)			
KÁTIA ABREU (PMDB)		X		3. ACIR GURGACZ (PDT)			
TELMÁRIO MOTA (PDT)		X		4. JOÃO CAPIBERIBE (PSB)			
TITULARES - Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**	**SUPLENTES - Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)**	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**
FERNANDO BEZERRA COELHO (PSB)	X			1. ROBERTO ROCHA (PSB)			
LÚCIA VÂNIA (PSB)	X			2. RANDOLFE RODRIGUES (REDE)			
VANESSA GRAZZIOTIN (PCDOB)		X		3. CRISTOVAM BUARQUE (PPS)			
TITULARES - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**	**SUPLENTES - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)**	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**
WELLINGTON FAGUNDES (PR)				1. EDUARDO AMORIM (PSC)			
ZEZE PERRELLA (PTB)	X			2. VAGO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**	**SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)**	**SIM**	**NÃO**	**ABSTENÇÃO**
ANA AMÉLIA (PP)	X			1. SÉRGIO PETECÃO (PSD)			
JOSÉ MEDEIROS (PSD)	X			2. WILDER MORAIS (PP)			
GLADSON CAMELI (PP)	X			3. OTTO ALENCAR (PSD)			

Quórum: TOTAL 20

Votação: TOTAL 19 SIM 14 NÃO 5 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 04/08/2016

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

Senador Raimundo Lira
Presidente

Sistema Pleno - 04/08/2016 12:29:06

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012ACBB
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigatdweb/v.aspx

00100.123354/2016-79

Senado Federal como Órgão Judiciário
Secretaria Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

ATA DA 31ª REUNIÃO

Ata Circunstanciada da 31ª Reunião, realizada em 4 de agosto de 2016, às 09 horas e 43 minutos, no Plenário nº 3 da Ala Senador Alexandre Costa do Senado Federal, sob a presidência do **Senador Raimundo Lira** e com a presença dos Senadores: **Magno Malta, Simone Tebet, Dário Berger, Waldemir Moka, Ricardo Ferraço, Antonio Anastasia, Cássio Cunha Lima, Ronaldo Caiado, Gleisi Hoffmann, Lindbergh Farias, Kátia Abreu, Telmário Mota, Fernando Bezerra Coelho, Lúcia Vânia, Vanessa Grazziotin, Zeze Perrela, Ana Amélia, José Medeiros, Gladson Cameli, Hélio José, Marta Suplicy, Humberto Costa, Fátima Bezerra e Cristovam Buarque.** Deixou de comparecer o **Senador Wellington Fagundes.** Na oportunidade, foi aprovado o relatório do Sen. Antonio Anastasia sobre a pronúncia da Denunciada, que passou a constituir parecer da Comissão. Após aprovação, a presente Ata será publicada juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

Senador Raimundo Lira
Presidente

SENADO FEDERAL Fl. nº Cocati

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 45B448250012AC8B.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT

SF/16649.45200-72

VOTO EM SEPARADO

Página: 1/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Brasília, em 02 de agosto de 2016

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Sumário

1 RELATÓRIO 5
2 ANÁLISE..... 13

2.1 Da motivação indevida e dos desvios no recebimento da denúncia 13

2.1.1 Da usurpação das atribuições do Congresso Nacional pela CEI 13
2.1.2 Da nulidade da instauração do procedimento na Câmara dos Deputados..... 28
2.1.3 Da nulidade da votação na Câmara dos Deputados: o desvio de finalidade 29
2.1.4 Da suspeição do Relator 30
2.1.5 Do desvio de finalidade captado pela Operação Lava Jato 32
2.1.6 Da necessidade de caracterização da existência de ato comissivo e doloso 36
2.1.7 Da existência de autorização legislativa para a edição dos decretos..... 40
2.1.8 Da inexistência de usurpação de competências do Congresso Nacional pela Presidenta da República..... 41
2.1.9 Da aplicação do princípio da anualidade na aferição do adimplemento das metas fiscais 42
2.1.10 Da vedação à retroatividade da interpretação administrativa do TCU..... 46
2.1.11 Da atuação irregular do TCU 49
2.1.12 Da atuação irregular do Ministério Público de Contas..... 56
2.1.13 Da atuação do Congresso Nacional 62

2.2 Da Comprovação da Inexistência do Crime de Responsabilidade 65

2.2.1 Da edição dos decretos de crédito suplementar por decreto..... 67
2.2.1.1 Da compatibilidade das alterações com a obtenção da meta 68
2.2.1.2 Do equívoco em considerar abertura de crédito incompatível com a obtenção da meta 74
2.2.1.3 Da hipotética meta no plano orçamentário..... 76
2.2.1.4 Do equívoco em tomar os relatórios bimestrais como taxativos 82
2.2.1.5 Da alegada confissão do Governo de que não cumpriria a meta 84
2.2.1.6 Da compatibilidade, mesmo sem adoção da limitação extra 91
2.2.1.7 Qual deveria ser o propósito do processo 92
2.2.1.8 Do efetivo cumprimento das metas..... 95
2.2.1.9 Das fontes de recursos utilizadas para abrir os créditos 99
2.2.1.10 Meta a considerar na abertura de um crédito..... 103
2.2.1.11 Afirmações constantes do Laudo Pericial 111
2.2.1.12 Depoimentos sobre a abertura dos créditos: 116
2.2.1.12.1 Depoimento do Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016. 118
2.2.1.12.2 Depoimento do Sr. Leonardo Rodrigues Albernaz, em 13/06/2016 1

Página: 2/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

2.2.1.12.3 Depoimento do Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016. 138
2.2.1.12.4 Depoimento da Sra. Iara Ferreira Pinheiro, em 16/06/2016. 140
2.2.1.12.5 Depoimento do Sr. Luiz Cláudio Costa, em 16/06/2016. 142
2.2.1.12.6 Depoimento do Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016. 143
2.2.1.12.7 Depoimento do Sr. José H. Paim Fernandes, ex-Min da Educ, em 17/06.. 146
2.2.1.12.8 Depoimento do Sr. Antônio José Chatack Carmelo, em 17/06/2016. 147
2.2.1.12.9 Depoimento do Sr. Georgimar Martiniano de Sousa, em 17/06/2016. 149
2.2.1.12.10 Depoimento do Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016. 150
2.2.1.12.11 Depoimento do Sr. Bruno Moretti, em 20/06/2016. 152
2.2.1.12.12 Depoimento do Sr. Felipe Daruich Neto, em 20/06/2016 155
2.2.1.12.13 Depoimento do Dr. Ivo da Motta Azevedo Correa, em 20/06/2016. 157
2.2.1.12.14 Depoimento do ex-Ministro Renato Janine Ribeiro, em 20/06/2016. 159
2.2.1.12.15 Depoimento da Ex-Min. do Planejamento Miriam Belchior, em 21/06. ... 160
2.2.1.12.16 Depoimento do Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2015 161
2.2.1.12.17 Depoimento do Ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016. 163
2.2.1.12.18 Depoimento do Sr. Robson Azevedo Rung, em 22/06/2016. 165
2.2.1.12.19 Depoimento do Sr. Luciano Carlos de Almeida, em 22/06/2016. 166
2.2.1.12.20 Depoimento do Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, em 22/06/2016. 167
2.2.1.12.21 Depoimento do Sr. Anderson Lozi da Rocha, em 23/06/2016: 167
2.2.1.12.22 Depoimento da ex-Secretária da SOF, Sra. Esther Dweck, em 23/06..... 169
2.2.1.12.23 Depoimento do Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016. 173
2.2.1.12.24 Depoimento do Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, em 24/06/2016. 175
2.2.1.12.25 Depoimento do ex-Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em 28/06/2016.... 175
2.2.1.12.26 Depoimento do Sr. Antônio C. Stangherlin Rebelo, em 28/06/2016. 177
2.2.1.12.27 Depoimento do ex-AGU, Dr. Luís Inácio L. Adams, em 28/06/2016. 177
2.2.1.12.28 Depoimento do Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos, em 29/06/2016. 180
2.2.1.12.29 Depoimento do Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, em 29/06/2016... 184
2.2.1.12.30 Audiência da Junta Pericial, em 05/07/2016 185
2.2.1.12.31 Audiência do Assistente da Defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro, em 05/07. .. 189
2.2.1.13 Conclusão quanto à abertura dos créditos por decreto 192
2.2.2 Do passivo da União ao Banco do Brasil relativo ao Plano Safra 193
2.2.2.1 Depoimentos quanto às subvenções do Plano Safra: 206
2.2.2.1.1 Depoimento do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, dia 08/06. 206
2.2.2.1.2 Depoimento do Sr. Antônio Carlos Costa D'Ávila C. Júnior, dia 08/06. 210
2.2.2.1.3 Depoimento do Sr. Adriano Pereira de Paula, dia 08/06. 214
2.2.2.1.4 Depoimento do Sr. Otavio Ladeira de Medeiros, dia 08/06. 217
2.2.2.1.5 Depoimento do Sr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, em 13/06/2016. . 220
2.2.2.1.6 Depoimento do Sr. André Nassar, dia 14/06/2016. 232
2.2.2.1.7 Depoimento do Sr. Gilson Alceu Bittencourt, dia 14/06/2016. 2

SF/16649.45200-72
Página: 3/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

2.2.2.1.8 Depoimento do ex-Ministro Patrus Ananias, em 27/06/2016: 234
2.2.2.1.9 Depoimento da Sra. Maria Fernanda R. Coelho, em 27 e 28/06/2016. 236
2.2.2.1.10 Depoimento do Sr. João Luiz Guadagnin, em 29/06/2016. 240
2.2.2.2 Conclusão quanto aos passivos da União ao BB – Plano Safra 243
3. ALEGAÇÕES FINAIS DA ACUSAÇÃO 245
4. CONCLUSÃO..... 262
5. VOTO..... 265

SF/16649.45200-72

Página: 4/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

VOTO EM SEPARADO AO PARECER DO RELATOR

SF/16649.45200-72

Perante a COMISSÃO ESPECIAL instituída para proferir parecer quanto à admissibilidade da Denúncia nº 1, de 2016 (nº 1, de 2015, na Casa de origem), *por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional e por alegada contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, arts. 10, item 4, e 11, itens 2 e 3)*.

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 5/265 02/08/2016 18:57:25

1 RELATÓRIO

A Denúncia nº 1, de 2016 (nº 1, de 2015, na Casa de origem), oferecida pela Senhora Janaína Conceição Paschoal e pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo e Miguel Reale Júnior, subscrita pelo advogado Flávio Henrique Costa Pereira, *por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff,* foi admitida, nos termos do Relatório do Senador Antonio Anastasia (fl. 125), pelo Plenário do Senado Federal, em Sessão do dia 11 de maio último (que se concluiu no dia subsequente), com base **exclusivamente** em dois pontos, assim tipificados:

1. Ofensa aos art. 85, VI, e art. 167, V, da Constituição Federal, e aos art. 10, item 4, e art. 11, item 2 da Lei nº 1.079, de 1950, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, e

2. Ofensa aos art. 85, VI, *[da Constituição Federal]* e art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

Entendemos, com todo o respeito, que o respaldo técnico, as normas afetas, os fartos documentos e os depoimentos prestados são frontalmente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

contrários aos elementos que constam da Denúncia e dos respectivos pareceres POLÍTICOS que a acolheram. Demonstram, objetiva e inequivocamente, a inexistência de elementos jurídico-constitucionais, minimamente razoáveis, aptos a aceitar o conteúdo inepto da Denúncia que fundamenta a pretendida cassação do mandato legítimo da Senhora Presidenta Dilma Rousseff, por crime de responsabilidade.

Para melhor explicitá-lo, nosso voto foi estruturado em duas partes. Na primeira, voltamos a destacar a motivação indevida e os desvios que deslegitimam o processo. Na segunda, fixamos o debate técnico dos dois únicos pontos acolhidos da Denúncia, que desmonta todas as argumentações desenvolvidas no Parecer do Senador Anastasia. Nessa segunda parte, fazemos um apanhado dos depoimentos da maioria das testemunhas, depoimentos esses que corroboram a tese de inexistência de qualquer crime. Mais ao final, realizamos comentários a trechos das "alegações finais" apresentadas pela Acusação.

É o que demonstraremos a seguir.

Antes, entretanto, entendemos fundamental o reconhecimento de todos que contribuíram diretamente para a construção deste trabalho, que muito mais que uma simples peça processual perdida dentre milhares de páginas, é um verdadeiro instrumento de defesa do Estado Democrático de Direito. Assim, registramos a dedicação e o empenho dos Consultores do Senado Federal, Senhores José de Ribamar Pereira da Silva e Ronaldo Jorge Araujo Vieira Júnior, bem como dos Assessores Parlamentares José Roberto da Silva Fonseca, Eduardo Martins Chíxaro, Roberto Luiz Menezes, Tânia Maria de Oliveira, Marcelo Zero e Catharine Xavier. O profícuo trabalho que ora apresentamos é fruto de um esforço em equipe na tentativa de traduzir a voz de milhões de brasileiros, em reafirmação ao decidido pelas urnas em 2014.

De início, pela importância que tem no contexto dos autos, apresentamos a decisão do ilustre Procurador do Ministério Público Federal, Dr. Ivan Cláudio Marx, do 3º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Distrito Federal, que requereu, em despacho do dia 14/07/2016, **por inexistência de "operação de crédito"**, o arquivamento do Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001686/2015-25, em relação aos passivos da União junto a bancos públicos federais (cópia do despacho em anexo). Segundo o Procurador:

Página: 6/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Inicialmente, cabe esclarecer que **o conceito legal não pode ser ampliado em respeito ao princípio da legalidade estrita. Além disso, no direito penal é indene de dúvidas que resulta vedada a analogia prejudicial ao réu** (*in malam partem*).

Nos casos da equalização de taxas devidas pela União ao BNDES no PSI **e ao Banco do Brasil no Plano Safra, não há que se falar em operação de crédito já que o Tesouro deve aos bancos a diferença da taxa e não ao mutuário**. **Não há abertura de crédito, mútuo ou qualquer dos outros itens referidos no artigo 29 da LRF**. **Os bancos não emprestam nem adiantam qualquer valor à União, mas sim a terceiros dos quais esta sequer é garantidora (apenas custeia parte dos juros)**.

[...]

O Plano Safra, de acordo com a Lei 8.427/92, oferece subvenções com o objetivo de garantir competitividade à agricultura brasileira. Da mesma forma que no PSI, à União cabe apenas a equalização da subvenção, por meio do pagamento ao Banco do Brasil da diferença entre as taxas de juros inferiores concedidas aos agricultores e as taxas superiores praticadas pelo mercado.

Em ambos casos, há um simples inadimplemento contratual quando o pagamento não ocorre na data devida, não se tratando de operação de crédito. Entender de modo diverso transformaria qualquer relação obrigacional da União em operação de crédito, dependente de autorização legal, de modo que o sistema resultaria engessado. E essa obviamente não era a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

Em respeito à tipicidade fechada do Direito Penal, não se pode estender o conceito de 'operação de crédito'. Essa situação não resulta alterável, em que pese a gravidade dos fatos.

[...]

Assim, não há que se concordar com a afirmação do TCU de que seria a reiteração no atraso, aliada ao montante dos valores, que transformaria o contrato da CEF com a União em uma operação de crédito.

[...]

A observação do TCU é plenamente aplicável no que se refere à necessidade de sanção e coibição à maquiagem fiscal (pedaladas). Diferente, no entanto, ocorre quando se pretende trasladar esse raciocínio para o campo penal apoiado no conceito de 'operação de crédito'.

Página: 7/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Isto pois, **para a configuração do crime de operação de crédito sem autorização legislativa, deve-se analisar a regularidade do contrato apenas, já que, com o primeiro saldo negativo e independente do seu valor, a operação de crédito já ocorreu.**

[...]

Assim, **não foram os aumentos nos volumes de débitos da União, surgidos a partir de 2013, que configuraram o crime de 'operação de crédito sem autorização legislativa'**. De modo que, desde o ano de 2000 esse crime vem sendo praticado e todos seus praticantes devem ser responsabilizados ou nenhum o deve, no caso de se entender que não tinham conhecimento de que o tipo penal criado no ano de 2000 se amoldava àquela praxe preexistente e que permanecera até 2015 sem qualquer questionamento por parte das autoridades de controle (TCU, MPF, etc).

Ainda, **e mais curioso, seria o fato de que esse crime continuaria sendo praticado, inclusive no instante em que essas letras estão sendo jogadas no papel. Isso em razão de que o TCU, muito embora tenha apontado a existência de crime no caso, não determinou nenhuma medida para sua correção, limitando-se a determinar que os débitos não deveriam mais se acumular e, ainda, que deveriam ser captados pelo BACEN para as estatísticas fiscais. Ou seja, o TCU aponta a existência do crime de operação de crédito, mas determina correções apenas no que se refere aos atos de maquiagem fiscal** (atrasos sem captação pelo BACEN para fins de estatística).

Essa é a maior prova de que o problema está na relevância financeira do atraso dos pagamentos aliada a sua não captação pelas estatísticas do BACEN (a verdadeira 'pedalada' que constitui ato de improbidade administrativa) e não na existência de uma 'operação de crédito não autorizada' na relação contratual estabelecida entre CEF e União.

Se o problema estivesse na raiz, haveria que se proibir e coibir a prática do duelo e não apenas a utilização de tiros extras. Ou seja, se o crime é realizar a operação de crédito sem autorização legislativa e se no caso dos contratos da União com a Caixa esse crime se apresenta, existiriam apenas duas soluções: 1. Encerrar os contratos, passando a União a pagar diretamente os benefícios sociais sem a intermediação da CEF ou; 2. Providenciar a autorização legislativa (como no caso do FGTS, acima referido) para o prosseguimento das operações. No entanto, nenhuma dessas medidas foi apontada como sendo necessária.

Nessa linha argumentativa, tratando-se no presente caso de fatos que teriam início a partir do ano de 2013, claramente não se poderia cogitar da existência de dolo na prática da criminosa 'operação de crédito'. E **não se pode olvidar que nenhum dos crimes previstos no Código Penal contra as finanças públicas admite a forma culposa**.

Página: 8/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> [...]
>
> ... **há que se proceder ao arquivamento**, pelas seguintes razões legais:
>
> 1. **Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'operação de crédito', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos** ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento – PSI), **ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra)** e aos estados da federação e ao Distrito Federal (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação');
>
> [...]
>
> Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer o arquivamento dos presentes autos relativamente à possível prática do crime previsto no artigo 359-A do Código Penal, nos termos acima expostos, submetendo este ato ao juízo homologatório de Vossa Excelência. *(negritamos)*

Como se observa, o Ministério Público Federal, órgão natural competente para propor a denúncia nos crimes de ação penal pública (art. 24 da Lei Complementar nº 75/1993[1]), examinou a conduta de gestores envolvidos diretamente em procedimentos que geraram os passivos, tendo determinado o arquivamento do processo, pela inexistência de crime (inexistência de "operação de crédito" sem autorização legislativa).

Por decorrência lógica, nenhum sentido faz continuar, com base em alegada omissão, a persecução penal da autoridade que responderia apenas indiretamente (a Presidenta da República). O próprio MPF também concluiu, livre de dúvidas, que não se admite a forma culposa para os crimes previstos no Código Penal contra as finanças públicas.

Outra não foi a conclusão da Junta Pericial, a qual, lembre-se, foi requerida pela Defesa, mas formou-se exclusivamente a critério dos acusadores. Segundo essa Junta, em relação a ambos os pontos considerados viciados pelo Parecer aprovado pelo Senado (fl. 140, Laudo inicial):

[1] Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União:
[...]
V – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

Página: 9/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Os fatos ora tratados – **as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares**, editados em julho e agosto de 2015 – **ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram**. *(destacamos)*

O Laudo Pericial afasta qualquer possibilidade de imputação de crime de responsabilidade à Excelentíssima Senhora Presidenta da República em face das operações no âmbito do Plano Safra de 2015, nesses termos (fl. 215, Laudo inicial):

> 12. Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativos ao Plano Safra, **não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos**. *(negritamos)*

Cai por terra, dessa forma, todo o discurso jocoso e desrespeitoso da oposição de que a Presidenta Dilma Rousseff deveria ser condenada por crime de responsabilidade em face das **"pedaladas fiscais".**

Não há "pedaladas fiscais". Todo o nosso esforço na comprovação dessa tese da Defesa e dos Senadores que sustentam a inexistência de crime de responsabilidade da Presidenta Dilma restou vitorioso com essa constatação da Junta Pericial designada pela CEI.

Sempre esteve claro para nós o porquê da resistência em acolher o pedido de realização de perícia: a tentativa de impedir que viesse a lume análise técnica que refutasse os argumentos sem lastro legal contidos na denúncia.

Dessa forma, há que se destacar, para fins históricos, que a maioria da Comissão Especial composta por Senadores que são favoráveis ao *impeachment* havia rejeitado a prova pericial solicitada pela defesa da Presidenta Dilma. Sabiam suas Excelências que o midiático, todavia esquálido juridicamente, discurso das "pedaladas fiscais" cairia por terra, como, de fato, caiu.

Em razão disso, esse objeto, indevidamente alcunhado de "pedaladas fiscais", que constava inicialmente da Denúncia nº 1, de 2016, não consta mais. Não pode ser utilizado como justificativa válida para

Página: 10/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

sustentar a condenação da Senhora Presidenta por crime de responsabilidade.

Em relação aos decretos, no debate sobre a admissibilidade da matéria no Senado Federal, dois dos seis decretos de créditos suplementares foram excluídos por manifestação do Senhor Relator, Senador Antonio Anastasia, aprovada pela Comissão Especial e pelo Plenário do Senado Federal.

No Laudo Pericial, no entanto, restou a indicação de que apenas três dos quatro remanescentes teriam promovido alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta. São eles: os decretos de 27 de julho de 2015, nos valores de R$ 1.701.389.028,00 e R$ 29.922.832,00; e o Decreto de 20 de agosto de 2015, no valor de R$ 600.268.845,00[2].

Logo, seriam apenas esses três Decretos os únicos objetos a serem analisados pelas Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, no âmbito desta Comissão e em Plenário, para que formem sua convicção a respeito da procedência ou improcedência da acusação, consoante o disposto no art. 55 da Lei nº 1.079, de 1950.

No entanto, em relação a esses decretos, a própria Junta Pericial encontrou obstáculo instransponível pela vontade desse Colegiado. Para os peritos, a edição desses normativos **tinha amparo em pareceres técnicos e jurídicos unânimes** quanto (i) à legalidade e conformidade com a LOA 2015 e com a Constituição Federal (fls. 87/88 e 128/134, Laudo inicial) e (ii) à compatibilidade com a obtenção da meta fixada para 2015. Além disso, concluíram os peritos (fl. 16, Laudo inicial):

> Dado o resultado primário obtido, e considerando a metodologia de cálculo desse resultado constante da LDO/2015, **conclui-se que o Poder Executivo cumpriu as metas de resultado fiscal**, mesmo com a liberação do limite de empenho e execução financeira promovida pelo Decreto nº 8.581/2015. Logo, **os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal 2015**. *(destacamos)*

Página: 11/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[2] Ver pag. 212, item 2 "Das Conclusões", do Laudo da Junta Pericial – Documento nº 144 acostado aos aut

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Considerando que o argumento da Denúncia e dos Relatórios que a acolheram se embasam na "incompatibilidade" das alterações promovidas pelos decretos com a "obtenção da meta" e que a Junta chegou à conclusão de que essa meta foi cumprida e os decretos de contingenciamento foram suficientes para assegurar esse cumprimento, **não vemos outra solução minimante aceitável a ser adotada por esta Comissão, senão rejeitar a denúncia por improcedência!**

Dar prosseguimento ao processo significa formalizar e consolidar um GOLPE! GOLPE, que, mesmo sem o uso das armas, desrespeita a ordem jurídica, fere a soberania popular e enfraquece a novel democracia brasileira.

Uma decisão de afastar definitivamente a Presidenta da República, sem a indispensável e irrefutável fundamentação jurídica quanto à ocorrência de crime de responsabilidade, não pode ser considerada boa ou adequada para o País. Produzirá, ainda que silenciosamente, feridas que não se cicatrizariam facilmente, manchando nossa história e expondo a República a indesejáveis instabilidades.

Devemos refletir sobre o que efetivamente queremos para o nosso País e o nosso Povo! A cassação é um atalho que desconsidera a vontade popular, pelo que seguramente não pode ser colocada como um caminho!

Nessa oportunidade, lembramos o brilhante Relatório do nobre Senador Acyr Gurgacz sobre as contas presidenciais de 2014, pendente de apreciação na Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos - CMO. Sua Excelência, num relatório, que certamente entrará para a história do Parlamento e do País, já havia antecipado com clareza ímpar as inconsistências do "parecer prévio" do TCU, o que agora vem a ser corroborado pelo Ministério Público Federal.

Página: 12/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2 ANÁLISE

2.1 Da motivação indevida e dos desvios no recebimento da denúncia

2.1.1 Da usurpação das atribuições do Congresso Nacional pela CEI

A Denúncia, em sua tresloucada tentativa de encontrar vícios que lhe dê acolhida, afirma que o Poder Executivo teria usurpado atribuições do Congresso Nacional, ao editar os decretos questionados. Esse entendimento foi acolhido pelo Relatório aprovado na Câmara dos Deputados e pelo Parecer aprovado pelo Senado Federal, porque não estão preocupados com a observância das leis.

A afirmativa não encontra sustentação na realidade!

Os fatos e as regras constitucionais demonstram, em verdade, que a competência exclusiva do Plenário do Congresso Nacional foi e continua sendo usurpada pela atuação infundada desta Comissão.

Como se sabe, por decisão do dia 02/12/2015 (fls. 3.696/3.716), o Senhor Eduardo Cunha, ex-Presidente da Câmara dos Deputados, acolheu a Denúncia.

Em suas razões, no que interessa para nossa análise, alegou o ex-Presidente, que foi defenestrado do cargo por decisão do Supremo Tribunal Federal (fls. 3.710/3.714):

> **Quanto aos crimes eventualmente praticados pela DENUNCIADA contra a lei orçamentária**, sobre os quais os DENUNCIANTES fazem remissão reiterada ao recente julgamento das contas de 2014 do governo pelo Tribunal de Contas da União, **é de se notar que a decisão acerca da aprovação ou não dessas contas cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhe-lo ou rejeitá-lo**. (fls. 3.710/3.711) (*negrito nosso*)

Conforme se observa, o ex-Presidente argumentou que não acolheu a Denúncia em relação aos fatos de 2014**, porque a matéria é de competência**

Página: 13/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

exclusiva do Congresso. Contudo, contraditoriamente, acolheu as mesmas questões em relação a 2015. Mas não poderia, tendo em vista que a matéria se insere por igual na competência exclusiva do Congresso Nacional, a quem o Presidente da República **presta** contas.

Qualquer pretensão ou tentativa de ignorar os procedimentos a respeito dessa prestação de contas deve-se ter por afronta direta à Constituição Federal, que os regula, a começar pelo art. 49, que estabelece:

> Art. 49. É da **competência exclusiva** do Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. *(negrito nosso)*

A prestação de contas pelo Chefe do Poder Executivo tem o seu rito traçado especificamente nos artigos 84, XXIV, 71, I, e 166, §§ 1º e 2º, todos da Constituição Federal, não sendo estabelecida qualquer exceção.

Logo, por força da Carta Política, **falece competência ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados para**, ao argumento de atender disposições dos arts. 14 e 19 da Lei nº 1.079, de 1950, e 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ambos normas infraconstitucionais, exigir que a **Chefe do Poder Executivo preste contas de 2015**, ainda que em parte delas, a fim de despachá-las a uma comissão especial, como exigiu e despachou.

O art. 14 da Lei nº 1.079/50, permite a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República, por crime de responsabilidade (para aferição e recebimento por uma comissão não especializada na matéria).

Contudo, tal dispositivo somente pode ser entendido no sentido de que o aludido direito de ação apenas possa ser exercido após o cumprimento das etapas constitucionalmente previstas para análise e identificação de possíveis infrações cometidas pelo ocupante da Presidência da República.

Não se pode tornar inócuas as previsões constitucionais pertinentes, deixando de garantir que o "objeto" da eventual denúncia passe por um mínimo juízo prévio de consistência, tampouco banalizar o instituto do crime de

Página: 14/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

responsabilidade, que visa impedir o mandatário de continuar exercendo o cargo para o qual foi eleito.

O legislador constituinte originário já fixou inclusive o prazo para que o Presidente da República "preste" as contas, bem assim o destino delas, nos seguintes termos:

> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> [...]
>
> XXIV - **prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa**, as contas referentes ao exercício anterior;

Citado dispositivo prestigia o princípio da anualidade, inerente à execução dos orçamentos, ao exigir que as contas sejam prestadas "anualmente", no exercício subsequente, quando os atos executórios estarão todos aperfeiçoados.

Prestar contas antes de tal período não tem qualquer sentido, pois o Presidente da República, que não gere ou ordena diretamente qualquer despesa, mas apenas adota eventualmente atos formais/normativos[3], tem responsabilidade política pelo "universo" das contas públicas.

O orçamento é uno e se exaure plenamente apenas completado o exercício financeiro (art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964[4]), ocasião em que se pode exigir as respectivas contas. Mesmo as metas fiscais são estabelecidas para o lapso temporal de um ano[5], em prestígio também ao princípio da anualidade orçamentário-financeira.

Quando, em cada ano, o Chefe do Poder Executivo não apresenta suas contas no prazo predefinido, a própria Constituição Federal, disciplinando

Página: 15/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[3] Os atos efetivos de gestão podem ser apurados e fiscalizados a qualquer tempo, pelo TCU (art. 71, II a XI, CF), pelos órgãos de controle interno (art. 74, CF) e pelas Casas Legislativas (arts. 58, §§ 2º e 3º, e 72, CF).

[4] Art. 2º A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade**. (*negrito nosso*)

[5] Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 4º...

*§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, **em que serão estabelecidas metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

rito diferenciado para o caso, estabelece que tais contas, aí sim, sejam *tomadas* pela Câmara dos Deputados (art. 51, II). Portanto, as portas se fecham à participação de outro órgão no processo, bem assim não se abrem espaços para procedimentos inovadores, antes das etapas constitucionalmente previstas.

O ex-Presidente da Câmara, ao admitir a Denúncia, acabou por elaborar inegável **parecer prévio** quanto a possível ilegalidade, ou pelo menos aceitou como **parecer prévio** a Denúncia recebida, ao empregar juízos como:

> ...entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 **em desacordo com a LDO** e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional. (fl. 3.712)
>
> [...]
>
> O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida. (fl. 3.713)
>
> [...]
>
> Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, não altera a realidade dos fatos: até o presente momento, **o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R$ 100.000.000,00 (cem bilhões de reais)**. (fl. 3.714)
>
> ...**os créditos orçamentários eram irregulares à época** em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados. (fl. 3.714)

Logo, a conduta do Senhor Eduardo Cunha afrontou a Carta Política, na medida em que esta atribuiu apenas ao TCU a competência para elaboração do **parecer prévio** sobre as contas presidenciais:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, **mediante parecer prévio**, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; *(grifo nosso)*

Página: 16/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Afrontou mais uma vez, porque suprimiu, também, a competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, que, nos termos do art. 166, § 1º, é o colegiado especializado misto, que deve examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República, com base na prévia análise do TCU. Somente após a decisão da CMO, o parecer deve subir ao Plenário do Congresso Nacional, para julgamento final, quando se terá condições de afirmar da existência de qualquer afronta ao ordenamento.

Ao ter destinado parte das contas presidenciais (os decretos) para deliberação da Comissão Especial do **impeachment**, Sua Excelência terminou por usurpar a competência daquelas instâncias constitucionalmente previstas para esse mister, portanto juízos naturais, trazendo insegurança jurídica para a adequada análise sobre condutas orçamentárias e fragilizando o modelo constitucional.

O Supremo Tribunal Federal já apreciou caso semelhante, em que o Plenário do Congresso Nacional, amparado pelo Regimento Comum, pretendeu suprimir o parecer, sobre medida provisória, de comissão mista constitucionalmente prevista para elaborá-lo.

O Plenário do STF, por meio da ADI 4.209/DF[6], decidiu que a conduta não se ajusta à Constituição, pois não se pode subtrair competência constitucionalmente prevista.

Na parte que aqui importa, eis o trecho da ementa do julgado, **in verbis**:

> 5. O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. [...]

Fica claro que, se o colegiado superior (Plenário do Congresso Nacional) não pode abolir competências de instâncias inferiores, ainda que para agilizar ou aperfeiçoar procedimentos, o inverso é menos plausível, como no caso da decisão solitária do ex-Presidente da Câmara, que extinguiu, de uma só

[6] Julgado em 08/03/2012; publicado no Diário de Justiça Eletrônico – DJe de 27/06/2012, Relatoria do Ministro Luiz Fux.

Página: 17/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

penada, a competência do TCU, da CMO e do Plenário do Congresso, órgãos colegiados.

A conduta do ex-Presidente da Câmara, ultrajando o modelo prefixado e entregando a decisão sobre contas presidenciais unicamente a 65 Deputados, para acolhimento no Plenário da Casa Legislativa que ele presidia e posterior envio ao Senado, para que comissão só de Senadores decida o caso, colide com o ordenamento jurídico. Por mais prestígio que a CEI mereça, é outra a opção constitucional, que não estabeleceu exceção.

Em cada qual dos foros preestabelecidos na Carta Magna, assegura-se a ampla defesa técnico-orçamentária da questão. A supressão de qualquer deles em favor de outros atores, implica, necessariamente, a limitação do consagrado direito ao contraditório, restrição que se torna ainda mais agressiva, porquanto supressão de órgãos naturais especializados na matéria objeto de análise, em favor de atores e agrupamentos que não o são.

As discussões no âmbito da CEI mostram o translúcido despreparo dos seus integrantes para debater a complexidade que é a matéria orçamentária. Dar continuidade ao processo é manter o desrespeito ao legislador constituinte originário.

Mais uma vez importante se mostra recorrer às decisões do STF. Quando na Corte Suprema foi discutido se Câmara Municipal poderia julgar as contas do Prefeito independentemente do parecer prévio do Tribunal de Contas, essa possibilidade não foi acolhida.

De acordo com os arts. 31 e 75, CF, o sistema de apreciação de contas de estados e municípios é semelhante ao da União, haja vista que as contas do Prefeito e do Governador são julgadas nos respectivos Legislativos, mas devem ser precedidas do parecer prévio dos Tribunais de Contas locais.

No caso, o STF decidiu por unanimidade, nos autos da ADI 261/SC, Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, pela impossibilidade de votação, pelo Legislativo, das contas do Chefe do Executivo local, antes da elaboração do parecer prévio pelo Tribunal de Contas:

> Ação direta de inconstitucionalidade.
>
> 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas se

Página: 18/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. Violação do art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da Ação.

Em seu douto voto condutor, justificou o Ministro:

> Ainda que se pretenda prestigiar a iniciativa criadora do constituinte estadual, não parece haver dúvida de que, ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.
>
> Nesses termos, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Portanto, é indispensável a conclusão técnica do TCU, bem assim dos colegiados constitucionalmente preestabelecidos (CMO e Plenário do Congresso Nacional), antes do julgamento político na forma preconizada no parágrafo único do art. 85 da Constituição, para os crimes de responsabilidade.

Cabe lembrar disposições constitucionais expressas no art. 5º, aplicáveis ao presente caso, **in verbis**:

> XXXVII – não haverá juízo ou tribunal de exceção;
>
> [...]
>
> LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;
>
> LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
>
> LV – aos litigantes, em processo judicial **ou administrativo**, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes; *(negritamos)*

Portanto, a competência para análise das contas presidenciais não se insere no campo da discricionariedade do titular da Presidência da Câmara dos Deputados ou da CEI. Encontra-se estabelecida explicitamente na Carta Política de 1988, norma mais nova e hierarquicamente superior às disposições da Lei nº 1.079, de 1950, e pertence, com exclusividade, ao Plenário do Congresso Nacional.

Página: 19/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Essa questão também já foi objeto de apreciação pelo Supremo. Nos fundamentos da decisão de 13/08/2015, o ilustre Ministro Relator Luís Roberto Barroso, nos autos do MS 33.729/DF, deixou assentado seu entendimento, nesses termos:

> 21. Esses elementos apontam no sentido de que **o julgamento das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer em sessão conjunta de ambas as Casas, e não de forma isolada**. Embora as votações em sessões conjuntas sejam tomadas de forma separada para cada Casa Legislativa (ao contrário das sessões unicamerais, como a prevista no art. 3º do ADCT), as respectivas deliberações ocorrem num ambiente unificado, em que Deputados e Senadores podem debater e se influenciar reciprocamente. É o que ocorre, por exemplo, nas votações para a derrubada de vetos presidenciais (CF, art. 66, § 4º). Essa deliberação conjunta torna efetivo o diálogo entre as Casas e é capaz de evitar alguns problemas que podem se verificar em deliberações separadas.
>
> 22. Isto porque a sessão conjunta não apenas tem um procedimento deliberativo mais amplo (que abrange todo o Parlamento), mas também se caracteriza por um processo de votação concentrado de ambas as Casas, impedindo que a inércia de uma delas prejudique a conclusão da apreciação das contas. Com a sessão conjunta, as contas são sempre julgadas no âmbito de uma mesma legislatura, ou, mais precisamente, no mesmo dia, após debate conjunto; já as sessões apartadas permitem que as apreciações de cada Casa se distanciem muito no tempo, caso uma delas se mantenha inerte. [...]
>
> 23. A propósito, e tal como necessário para a derrubada de vetos, a rejeição das contas anuais do Presidente da República – hipótese excepcional em razão da gravidade em tese de suas consequências, **pois pode resultar na instauração de processo de impeachment (CF, art. 85, VI)** – pressupõe que ambas as Casas se manifestem no mesmo sentido. Vale dizer: a rejeição das contas presidenciais, seja pela aprovação de um parecer da CMO nessa linha, seja pela rejeição de um parecer em sentido contrário, não pode ocorrer se uma das Casas aprova e a outra rejeita o parecer da Comissão Mista. Para produzir efeitos, a rejeição das contas deve se dar por ambas as Casas do Congresso, em sessão conjunta. Aprovadas as contas na votação de uma das Casas, não se pode dizer que o Congresso as tenha rejeitado, razão por que se consideram aprovadas.
>
> 24. Vale observar que, em matéria de contas anuais do Presidente da República, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu previsão expressa nesse sentido. É o que se vê do art. 51, II, da CF, que atribui à Câmara dos Deputados – e não ao Congresso Nacional – a competência para tomar as contas do Chefe do Poder

SF/16649.45200-72
Página: 20/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Executivo, quando ele não as tenha prestado no prazo. **O respectivo julgamento, porém, sempre incumbe ao Congresso (art. 49, IX)**.
>
> [...] **Trata-se de contas de caráter geral, prestadas em bloco, a partir das quais se pode aferir a correta execução orçamentária**. E, se as leis orçamentárias em geral são votadas em sessão conjunta, o julgamento quanto à sua correta execução, logicamente, também deve obedecer à mesma forma. *(negrito nosso)*

Deduz-se do exposto, que o eminente Ministro afirmou, entre diversas conclusões, que o processo de **impeachment** decorre de prévio julgamento das contas, exatamente nos termos em que aqui se defende.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer, de 09/10/2015, nos autos do mencionado MS 33.729/DF, pontuou na mesma linha, que (excerto da ementa):

> 7 – **O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República** e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.
>
> 8 – **Pela inteligência dos arts. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º e 9º, 166, caput e §§ 1º e 2º, da CF/1988, é obrigatória a realização de sessão conjunta do Congresso Nacional para julgamento de contas presidenciais**.
>
> 9 – Parecer pela concessão da ordem, para que sejam cassados os atos de julgamento das contas analisadas na forma dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011. *(negrito nosso)*

Página: 21/265 02/08/2016 18:57:25

Nas razões de seu parecer, o Senhor Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, deixou assentadas as seguintes razões:

> O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Essa disposição figura como guia interpretativo das demais normas constitucionais correlatas ao tema.
>
> [...]
>
> Afirma-se, no art. 166, caput e §§ 1º e 2º, do Texto Magno, que o exame e a emissão de parecer sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pela

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Presidência da República, serão de incumbência da *comissão mista permanente de Senadores e Deputados*.
>
> [...]
>
> ...quando fala da aprovação de contas presidenciais, após exame e emissão de parecer da Comissão Mista de Orçamento, a Constituição somente se pronuncia pela submissão ao Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Não há registro de apreciação em sessões separadas por essas mesmas Casas, nem poderia haver, em razão da incidência do art. 49, IX, da CF/1988 na espécie.
>
> Aqui o Constituinte reclama a atuação conjunta dos parlamentares representantes da população e dos Estados, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional, **dada a relevância nacional da apresentação regular das contas da Presidência da República. Cuida-se de bem jurídico que exorbita os interesses da União ou, mesmo, da Federação, por atingir diretamente a confiabilidade interna e internacional na gestão do país, com reflexos para toda a população brasileira**. *(negrito nosso)*

O processo de impedimento carente da necessária conclusão do Plenário do Congresso Nacional, quanto ao objeto que discute (parte das contas presidenciais de 2015), é destituído de justa causa, porque desatende formalidade da Constituição.

Pertinente a lição de Maury R. de Macedo[7]:

> O direito em vigor deve ser apenas interpretado, por quem tenha que aplicá-lo, e não alterado ainda que para melhor, no momento de sua aplicação, hipótese em que padeceria, pelo menos, de três graves defeitos: origem ilegítima, casuísmo e retroatividade.
>
> O direito será mais importante que a lei sempre que esta, sua expressão escrita, se desvirtue sob a influência do intérprete, faltando, pois, à sua finalidade.

A propósito, conclusão da Nota Técnica nº 61/2015, de 25/04/2016, elaborada por consultores de orçamento do Senado Federal (fls. 23/24):

> Por outro lado, a Constituição Federal traçou o rito para análise das contas presidenciais, entre estas a edição de decretos de abertura de créditos. Nesse rito, fixou prazos e órgãos para análise e emissão de

Página: 22/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[7] MACEDO, Maury R. A lei e o arbítrio à luz da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense, 1. ed., 1981, fl. XV

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> pareceres e colegiado Máximo para julgamento conclusivo, cujo procedimento para 2015 está ainda em fase prematura.
>
> Enquanto tais etapas não se concluírem, não poderia haver inferências sobre irregularidades na conduta da Presidente, menos ainda justa causa para subverter o procedimento constitucional, reduzindo prazos e suprimindo instâncias, visando estabelecer rito abreviado e novo ambiente decisório, ainda que para um fim pretensamente mais legítimo e republicano.
>
> A comissão especial seria, portanto, incompetente para a causa, no presente momento, bem assim os órgãos que na sequência cuidarão da matéria.

Sendo assim, essa questão prejudicial não solucionada, porquanto não se deu nem mesmo o primeiro passo previsto na Constituição em relação às contas de 2015, qual seja a elaboração do parecer prévio pelo TCU, macula todo o procedimento. Se alguma seriedade prevalecesse, a paralisação plena dos trabalhos seria o caminho para um mal menor, até que o rito da Carta Política se cumpra.

Trazemos à baila jurisprudência do próprio Congresso Nacional, já na vigência da Lei nº 1.079, de 1950, colacionada pela Defesa da Senhora Presidenta (fl. 192, Resposta à Acusação, em 1º/06/2016), que se ajusta em globo ao que acabamos de expressar. Referimo-nos ao pedido de impedimento do Presidente Getúlio Vargas, em junho de 1954, quando assim se pronunciou a Câmara dos Deputados, na época o órgão competente para a questão:

> [...] **antes da deliberação do Congresso Nacional, no exercício de uma competência que lhe é exclusiva, segundo o texto constitucional, sobre as contas do exercício financeiro, não é lícito a quem quer que seja, pretender que sobre elas se emita parecer, juízo ou sentença**. Há uma instância constitucional, privativa e de natureza política, para a apreciação das contas do exercício financeiro. À revelia dela, ou antes de seu pronunciamento definitivo, não é juridicamente possível abrir-se, mediante outro rito ou processo, debate sobre a legalidade de tais contas. Somente depois de *redictum* final do Congresso que concluir pela rejeição total ou parcial das contas, é que se apresenta para o cidadão, como denunciante, a faculdade de provocar nova deliberação da Câmara dos Deputados, com o objetivo específico de apurar a responsabilidade do Presidente da República.
>
> [...]
>
> Não é possível, portanto, antecipar-se a Câmara, a pretexto de apuração de crime de responsabilidade do Presidente da República,

Página: 23/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> exame de certas particularidades de execução orçamentária nos mencionados exercícios.

O Parecer do Senado Federal não acolheu essa preliminar, apresentando como justificativa, nas palavras do Senhor Relator, que (fl. 33 do Relatório):

> O arcabouço jurídico brasileiro que norteia o controle dos atos na Administração Pública reflete a existência de um verdadeiro microssistema de proteção e controle da gestão pública.
>
> Assim é que **um único ato ou fato pode deflagrar a instauração de processos em diversas esferas autônomas de responsabilização** - administrativa, de controle externo, civil, penal comum e político-penal (Mandado de Segurança nº 21.623-9, Rel. Ministro Carlos Velloso, 1992) -, possibilitando a aplicação de sanções administrativas, de controle externo, cíveis, criminais e político-penal (ou político-administrativo-constitucional segundo **ADPF nº 348**), muitas delas com repercussões no plano eleitoral em razão da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010), sem que se incorra na vedação do ***bis in idem***.
>
> A própria Constituição revela o apreço pela independência das instâncias a propósito do julgamento de ilícitos de natureza diversa, tal como ocorre na apuração de improbidade administrativa ou de crime.

Antes de contraditar as afirmações do Relator, é preciso tornar claro que o fato de o processo de impedimento estar tramitando no Senado Federal depois de ter cumprido etapa na Câmara dos Deputados, não significa dizer que a competência exclusiva do Congresso Nacional está sendo preservada. A exclusividade, prevista no art. 49 da Constituição Federal, exige decisões concentradas em um só plenário de Senadores e Deputados, mutuamente debatendo e se influenciando. As decisões isoladas em cada Casa não atendem a esse preceito constitucional, portanto, apesar de se restringirem ao âmbito do Parlamento.

Quanto aos frágeis argumentos do Relatório do Senador Anastasia, referem-se eles a infrações de naturezas distintas, inerentes a ramos diferentes do direito. Por isso, obviamente distintos devem ser os juízos competentes da causa, conforme as especificidades. Instâncias distintas, no entanto, não significam sejam necessariamente simultâneas.

Página: 24/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

O julgamento das contas presidenciais tem natureza político-administrativa, tanto quanto o tem o crime de responsabilidade. E ambos são aferidos pelo Legislativo, nos termos da Carta Política.

Segundo o Ministro Celso de Mello, no julgamento do HC 70.055 (sob a relatoria do Ministro Ilmar Galvão, julgamento em 04/03/1993):

> O impeachment – enquanto prerrogativa institucional do Poder Legislativo – configura processo e sanção de índole **político-administrativa**, destinados a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional do Presidente da República, além de inabilitá-lo, temporariamente, pelo período de oito anos, para o exercício de qualquer função pública eletiva ou de nomeação.

Em outra oportunidade, decidiu o eminente Ministro Celso de Mello[8]:

> O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31).
>
> Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – **devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo** – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao Prefeito Municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório.

A doutrina vai nessa mesma direção. Segundo Hely Lopes Meirelles, **in verbis**[9]:

> *Responsabilidade político-administrativa* é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. **Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado**, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador. *(itálico original)*

[8] RE 682011/SP – publicação no DJe 114, de 12/06/2012.
[9] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed., atual. por Márcio S. Reis e Edgard N. da Silva, São Paulo – Malheiros, págs. 804/805.

Página: 25/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

No que tange ao processo em análise, foi o próprio Relator na Câmara dos Deputados, que lhe reconheceu essa mesma natureza (fl. 39 do seu Relatório):

> Nada obstante, a grande maioria da doutrina, com a qual me alinho, considera que os crimes de responsabilidade são infrações de natureza político-administrativa [...].

Sendo assim, não se trata, tampouco se levantou esse questionamento, de competências civil, penal e administrativa. Cuida-se de condutas que devem ser julgadas no âmbito das corporações legislativas, em apuração de natureza político-administrativa, portanto.

O Senador Antonio Anastasia, se estivesse imbuído de propósito jurídico, não teria como fugir da constatação de que, quando se trata de análise de contas presidenciais, a Constituição não deixou opção outra, ao estabelecer como competentes exclusivamente os órgãos a que se refere o art. 49, IX; 71, I; 84, XXIV; e 166, § 1º.

A Constituição estabeleceu ainda, é o que se abstrai, uma sequência lógica para a identificação de conduta delituosa em relação às contas públicas.

O próprio Relatório identifica a logicidade desse sistema (fl. 35), ao afirmar com amparo na Lei nº 1.079, de 1950, art. 9º, item 2, que o descumprimento do dever de prestar contas constitui crime de responsabilidade.

Logicamente, a Lei Especial somente será aplicada de imediato se as contas não forem prestadas. Se o forem, parece inafastável a necessidade de aguardar a totalidade da sua apuração, para só então, em sendo identificadas irregularidades, proceder-se à análise do possível crime de responsabilidade.

É irrefutável que apenas esse procedimento assegura mais adequadamente a ampla defesa e o contraditório na questão técnica inerente ao mérito da matéria.

Nessa senda, o parecer prévio do TCU se constitui em condição de procedibilidade, sim, bem com a apreciação na CMO e o julgamento no Plenário do Congresso Nacional. Parecer prévio esse tão importante tecnicamente, que, apesar de se encontrar apenas em fase de discussão na Corte

Página: 26/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

de Contas em relação a 2015, a própria Acusação a ele faz referência inúmeras vezes em suas "alegações finais", para dar alguma sustentação ao que diz, tendo em vista a tendência do TCU de ser contrário à aprovação das contas. Isso somente mostra a necessidade e relevância que tem a decisão técnica, que os procedimentos afoitos na Câmara e neste Senado estão negando esperar.

A par de tudo isso, a Lei Especial **exige a prova da conduta delituosa** ou indicação de onde se encontre, como condição de procedibilidade. Em vista disso, pela própria natureza das contas presidenciais, que não são tomadas mas sim prestadas (e ao cabo do exercício financeiro), tal prova somente pode ser constituída após a conclusão das fases previamente estabelecidas na Carta Política.

Por isso mesmo a Constituição também prevê que, em relação a contas ou irregularidades de gestão, o cidadão se dirija ao Tribunal de Contas, em vez de propor a denúncia diretamente à Câmara dos Deputados (art. 74, § 2º, CF). A Corte de Contas é que deve apurar a existência ou não de irregularidades.

Não tem respaldo no ordenamento a sugestão do Senhor Relator de que qualquer cidadão possa iniciar o procedimento de **impeachment,** para que congressistas, deputados e senadores, em grupo conciliado com o só objetivo de assumir o poder e de contornar investigações judiciais que lhes são desfavoráveis, dêem sequencia abreviada e conveniente a esse procedimento.

A interpretação das leis merece lógica e razoabilidade. Exigem prestígio as garantias, tanto pessoais do Chefe do Poder Executivo quanto da ordem pública, constitucionalmente previstas, o que não ocorreu na interpretação do Senhor Senador Antonio Anastasia, do PSDB.

A propósito, a própria lei das inelegibilidades (Lei Complementar nº 94, de 1990) exige a prévia rejeição das contas, **por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente** (art. 1º, I, "g"), como condição de apenação do gestor, afastando-o por oito anos dos pleitos eleitorais como candidato.

Seria desarrazoado imaginar que, como é o sonho do Senhor Relator, para a própria perda do cargo de Presidente da República não se exigisse pelo menos a mesma condição.

SF/16649.45200-72

Página: 27/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Portanto, se não foram concluídas as etapas constitucionalmente previstas de apuração e julgamento pelos fóruns competentes, não se pode falar em afronta a qualquer lei pela edição dos decretos de crédito suplementar que integram as contas presidenciais.

Quanto aos passivos da União junto ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra, embora o julgamento seja da competência do TCU, porque não existe participação do Chefe do Poder Executivo na gestão dos atos respectivos, a Corte de Contas realizou julgamento definitivo somente em relação aos fatos de 2014, não de 2015. Ainda assim, a decisão que ocorreu em 09/12/2015 e transitou em julgado em 29/12/2015 não determinou qualquer pagamento aos bancos pela União, mas tão somente a elaboração de cronograma.

Portanto, em tudo por tudo, não existe definição pelos órgãos competentes quanto a irregularidade na edição dos decretos de 2015, nem quanto à ilegalidade de passivos desse mesmo ano da União junto ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra. Tal nos permite afirmar taxativamente a inexistência de **justa causa** para o prosseguimento deste processo.

A comissão especial de Senadores, com todo respeito, já formatada com votos definidos para afastar a Chefe do Poder Executivo do seu cargo, não tem isenção suficiente, nem boa vontade, para apurar a possível infração e realizar o julgamento juridicamente justo do processo; envereda-se unicamente pela desculpa política.

Página: 28/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

2.1.2 Da nulidade da instauração do procedimento na Câmara dos Deputados

Esse ponto foi suscitado pela Defesa da Presidenta Dilma Rousseff, ainda no âmbito da Câmara dos Deputados. Questionava, em essência, o desvio de poder contido no ato do Presidente daquela Casa ao aceitar a denúncia, posto que motivado por vingança pessoal em face da posição assumida pelos parlamentares que integram a bancada do Partido dos Trabalhadores - PT (partido ao qual a Presidenta da República é filiada) no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, favorável à perda do mandato do Deputado Eduardo Cunha por violação do decoro parlamentar.

Essa impugnação preliminar da Defesa foi desconsiderada, tanto na Comissão como no Plenário da Câmara dos Deputados.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Submetida a questão ao crivo do Supremo Tribunal Federal (STF), por intermédio do Mandado de Segurança (MS) nº 33.921, o relator, Ministro Gilmar Mendes, concluiu, em sede de liminar, que o ex-Presidente Eduardo Cunha apenas exercera competência constitucional e legalmente prevista e, nesse sentido, indeferiu a liminar pleiteada.

Registramos nossa irresignação com a decisão, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do STF, em face da motivação espúria – vingança – que levou o Senhor Eduardo Cunha a acolher, parcialmente, a denúncia contra a Presidenta Dilma Rousseff.

Toda a mídia anunciou a vinculação entre os dois eventos políticos, inúmeros artigos foram escritos sobre isso. Tratava-se de fato público e notório que, à luz do art. 374, inciso I, do Código de Processo Civil, independe de provas. Insistimos na tese de que o desvio de finalidade perpetrado por Eduardo Cunha vicia, desde o início, e de forma irremediável, este processo de *impeachment,* eis porque entendemos indispensável a realização desse registro.

2.1.3 Da nulidade da votação na Câmara dos Deputados: o desvio de finalidade

A transmissão ao vivo da Sessão Deliberativa Extraordinária do Plenário da Câmara dos Deputados, ocorrida em 17 de abril de 2016, além de estarrecer a todos pelo verdadeiro "espetáculo de horrores" em que se transformou e que motivou a vergonha dos brasileiros e o escárnio da crítica internacional, demonstrou, a toda evidência, que a motivação dos votos proferidos pelos 367 (trezentos e sessenta e sete) Deputados Federais favoráveis ao parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados não possuía qualquer relação com o parecer em si e com os elementos coligidos ao longo dos trabalhos da Comissão com o intuito de esclarecer a denúncia, consoante estabelece o art. 20 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Em outras palavras, foi utilizada toda espécie de argumentos, dos mais patéticos aos mais ultrajantes, não só à figura da Presidenta da República e ao seu Governo, como às conquistas democráticas obtidas por nosso povo, como ficou evidenciado no elogio do Deputado Jair Bolsonaro a um dos maiores torturadores de que se tem notícia em nossa história, o Coronel Brilhante Ustra.

Página: 29/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Conduta essa inclusive passível de ser tipificada penalmente como apologia ao crime.

A propósito, e exatamente nesse sentido, o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados anunciou, em 28 de junho deste ano, a abertura de processo disciplinar contra o Deputado Jair Bolsonaro.

Não se trata de apologia a um crime qualquer, mas a um crime previsto expressamente em nossa Constituição como inafiançável, insuscetível de graça ou anistia, equiparado ao tráfico ilícito de entorpecentes, ao terrorismo e aos crimes hediondos, consoante o estabelecido no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal (CF).

O *Grupo Tortura Nunca Mais* elaborou um gráfico[10] em que consolida os motivos alegados pelos parlamentares para votar favoravelmente à autorização da abertura de processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, realizado em 17 de abril na Câmara dos Deputados.

Dos 477 votos computados até as 23h10 do dia 17 de abril de 2016, 92 (noventa e dois) foram motivados pela família; 60 (sessenta), pelo Brasil; 69 (sessenta e nove), pelos Estados ou Municípios de origem do parlamentar; 60 (sessenta), pela democracia; 43 (quarenta e três), por Deus; entre tantas outras categorias.

Chama a atenção o fato de apenas 2 (dois) Deputados terem feito menção às "pedaladas fiscais", e, ainda assim, de forma genérica, não se referindo à única modalidade que consta do Parecer da Comissão.

Resta evidenciado, pois, o desvio de finalidade dos votos proferidos na Câmara dos Deputados, argumento que, lamentavelmente, não foi acolhido, em sede liminar pelo Senado Federal. Impõe-se, todavia, o registro histórico.

2.1.4 Da suspeição do Relator

Cumpre registrar, por oportuno, que antes da eleição do Relator havíamos apresentado questão de ordem em que impugnávamos o nome do Senador Anastasia, não por falta de atributos intelectuais, mas por não dispor

[10] Disponível em: http://www.sul21.com.br/jornal/grafico-mostra-os-motivos-alegados-nos-votos-de-deputados-para-o-impeachment.

Página: 30/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

da necessária imparcialidade, visto que um dos subscritores da denúncia – a despeito de, estranhamente, não ter sido divulgado em nenhuma das etapas do procedimento na Câmara dos Deputados, nem nesta fase inicial no Senado Federal, e tampouco ter sido informado pela grande mídia – é o Senhor Flávio Henrique Costa Pereira, advogado registrado na Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP), sob o nº 131.364, coordenador nacional jurídico do PSDB, consoante consta dos autos anexos à presente denúncia[11].

O Senhor Miguel Reale Junior, também subscritor da denúncia, é filiado ao PSDB desde 1990. Ademais, ficou evidenciado ao longo dos trabalhos que a Senhora Janaína Pascoal foi contratada e paga pelo PSDB, no valor de R$ 45 mil, para elaborar a denúncia contra a Presidenta Dilma Rousseff. Como fica claro, esse é o custo do patriotismo que a dita advogada diz ter pelo País.

Com todo o respeito pessoal e intelectual que merece o Senador Anastasia, é inadmissível que o relator de tão grave matéria pertença ao mesmo partido que os subscritores da denúncia. Além do que, dentre as mais de doze mil folhas dos autos do processo submetido a essa Comissão Especial, é inacreditável o fato de constar, nos recônditos dessa documentação, como que por uma falha dos parceiros, uma página sem qualquer explicação plausível até o momento.

TRATA-SE DA **FOLHA 79, COM O TIMBRE DA COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO PSDB**, contendo as inscrições: **"TCU 021643/2014-8"**; **"CÓPIA INTEGRAL PROC. TCU"**; e **"PEDALADAS FISCAIS"**.

Ao longo do processo, portanto, por diversas vezes surgiram evidências cabais acerca da direta participação do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB no oferecimento da denúncia por crime de responsabilidade e no consequente processo de **impeachment** ora em análise, em afronta ao art. 14, da Lei nº 1.079, de 1950, que estabelece inequivocamente a legitimidade a cidadãos, não a partidos políticos, para oferecimento de denúncia por crime de responsabilidade, senão vejamos:

[11] Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 65.

Página: 31/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

Trata-se de verdadeira burla ao espírito da lei. O partido derrotado nas eleições de 2014, por não gozar de legitimidade ativa para o oferecimento de denúncia, que nunca aceitou as diversas derrotas nas urnas, especialmente a última para a Presidenta afastada, utilizou-se de subterfúgios para a consecução de seus interesses antirrepublicanos e golpistas.

Estamos analisando, portanto, o fruto de uma árvore envenenada, com vícios e nulidades insanáveis desde seu nascedouro e que, encoberto pela carapaça de uma legalidade ilusória e inexistente, promove o golpe institucional ora em curso e prestes a ser chancelado por este Colegiado, lamentavelmente **transformado em um colégio eleitoral de exceção**.

2.1.5 Do desvio de finalidade captado pela Operação Lava Jato

O Jornal Folha de São Paulo publicou, na edição de 23 de maio de 2016 (com destaque na primeira página), trechos degravados da conversa mantida em março de 2016 entre o Senhor Sérgio Machado, ex-Senador e ex-Presidente da Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) e o Senhor Romero Jucá, Senador, e ex-Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo provisório e Presidente do PMDB.

Reproduzimos, a seguir, as partes que mais diretamente interessam aos trabalhos desenvolvidos por esta Comissão Especial instituída para apreciar a Denúncia nº 1, de 2016, que trata do pedido de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff:

> **JUCÁ -** Eu acho que...
>
> **MACHADO - <u>Tem que ter um impeachment.</u>**
>
> **JUCÁ - <u>Tem que ter impeachment. Não tem saída.</u>**
>
> **MACHADO -** E quem segurar, segura.
>
> **JUCÁ -** Foi boa a conversa, mas vamos ter outras pela frente.
>
> **MACHADO -** Acontece o seguinte, objetivamente falando, com o negócio que o Supremo fez [autorizou prisões logo após decisões de segunda instância], vai todo mundo delatar.

Página: 32/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

JUCÁ - Exatamente, e vai sobrar muito. O Marcelo e a Odebrecht vão fazer.

MACHADO - Odebrecht vai fazer.

JUCÁ - Seletiva, mas vai fazer.

MACHADO - Queiroz [Galvão] não sei se vai fazer ou não. A Camargo [Corrêa] vai fazer ou não. Eu estou muito preocupado porque eu acho que... O Janot [procurador-geral da República] está a fim de pegar vocês. E acha que eu sou o caminho.

[...]

JUCÁ - Você tem que ver com seu advogado como é que a gente pode ajudar. [...] **Tem que ser política, advogado não encontra [inaudível]. Se é político, como é a política? Tem que resolver essa p... Tem que mudar o governo pra poder estancar essa sangria.**

[...]

MACHADO - Rapaz, a solução mais fácil era botar o Michel [Temer].

JUCÁ - Só o Renan [Calheiros] que está contra essa p... 'Porque não gosta do Michel, porque o Michel é Eduardo Cunha'. Gente, esquece o Eduardo Cunha, o Eduardo Cunha está morto, p....

MACHADO - É um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional.

JUCÁ - Com o Supremo, com tudo.

MACHADO - Com tudo, aí parava tudo.

JUCÁ - É. Delimitava onde está, pronto.

[...]

MACHADO - **A situação é grave. Porque, Romero, eles querem pegar todos os políticos. É que aquele documento que foi dado...**

JUCÁ - **Acabar com a classe política para ressurgir, construir uma nova casta, pura, que não tem a ver com...**

MACHADO - **Isso, e pegar todo mundo. E o PSDB, não sei se caiu a ficha já.**

JUCÁ - **Caiu. Todos eles. Aloysio [Nunes, senador], [o hoje ministro José] Serra, Aécio [Neves, senador].**

MACHADO - Caiu a ficha. Tasso [Jereissati] também caiu?

JUCÁ - Também. Todo mundo na bandeja para ser comido.

[...]

MACHADO - O primeiro a ser comido vai ser o Aécio.

Página: 33/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

JUCÁ - Todos, p... E vão pegando e vão...

MACHADO - [Sussurrando] O que que a gente fez junto, Romero, naquela eleição, para eleger os deputados, para ele ser presidente da Câmara? [Mudando de assunto] Amigo, eu preciso da sua inteligência.

JUCÁ - Não, veja, eu estou a disposição, você sabe disso. Veja a hora que você quer falar.

MACHADO - Porque se a gente não tiver saída... Porque não tem muito tempo.

JUCÁ - Não, o tempo é emergencial.

MACHADO - É emergencial, então preciso ter uma conversa emergencial com vocês.

JUCÁ - Vá atrás. Eu acho que a gente não pode juntar todo mundo para conversar, viu? [...] Eu acho que você deve procurar o [ex-senador do PMDB José] Sarney, deve falar com o Renan, depois que você falar com os dois, colhe as coisas todas, e aí vamos falar nós dois do que você achou e o que eles ponderaram pra gente conversar.

MACHADO - Acha que não pode ter reunião a três?

JUCÁ - Não pode. Isso de ficar juntando para combinar coisa que não tem nada a ver. Os caras já enxergam outra coisa que não é... Depois a gente conversa os três sem você.

MACHADO - Eu acho o seguinte: se não houver uma solução a curto prazo, o nosso risco é grande.

MACHADO - É aquilo que você diz, o Aécio não ganha p... nenhuma...

JUCÁ - Não, esquece. Nenhum político desse tradicional ganha eleição, não.

MACHADO - O Aécio, rapaz... O Aécio não tem condição, a gente sabe disso. Quem que não sabe? Quem não conhece o esquema do Aécio? Eu, que participei de campanha do PSDB...

JUCÁ - É, a gente viveu tudo.

*

JUCÁ - [Em voz baixa] Conversei ontem com alguns ministros do Supremo. Os caras dizem 'ó, só tem condições de [inaudível] sem ela [Dilma]. Enquanto ela estiver ali, a imprensa, os caras querem tirar ela, essa p... não vai parar nunca'. Entendeu? Então... Estou conversando com os generais, comandantes militares. Está tudo tranquilo, os caras dizem que vão garantir. Estão monitorando o MST, não sei o quê, para não perturbar.

SF/16649.45200-72
Página: 34/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **MACHADO - <u>Eu acho o seguinte, a saída [para Dilma] é ou licença ou renúncia. A licença é mais suave.</u>** O Michel forma um governo de união nacional, faz um grande acordo, protege o Lula, protege todo mundo. Esse país volta à calma, ninguém aguenta mais. Essa cagada desses procuradores de São Paulo ajudou muito. [referência possível ao pedido de prisão de Lula pelo Ministério Público de SP e à condução coercitiva dele para depor no caso da Lava jato]
>
> JUCÁ - Os caras fizeram para poder inviabilizar ele de ir para um ministério. Agora vira obstrução da Justiça, não está deixando o cara, entendeu? Foi um ato violento...
>
> MACHADO -...E burro [...] Tem que ter uma paz, um...
>
> JUCÁ - Eu acho que tem que ter um pacto.
>
> [...]
>
> MACHADO - Um caminho é buscar alguém que tem ligação com o Teori [Zavascki, relator da Lava Jato], mas parece que não tem ninguém.
>
> JUCÁ - Não tem. É um cara fechado, foi ela [Dilma] que botou, um cara... Burocrata da... Ex-ministro do STJ [Superior Tribunal de Justiça].

Sempre afirmamos, desde o início dos trabalhos desta Comissão, que a Denúncia nº 1, de 2016, não se lastreava em fundamentos jurídicos sólidos.

Sustentávamos que os dois eixos da denúncia – os decretos que tratavam de créditos suplementares, editados em 2015, e a equalização da taxa de juros do Plano Safra referente ao ano de 2015 – jamais poderiam dar ensejo, numa análise isenta, desapaixonada e criteriosa, ao *impeachment* da Senhora Presidenta da República, pelo singelo e robusto motivo de não caracterizar crime de responsabilidade exigido pelo art. 85 da Constituição Federal e elencado pela Lei nº 1.079, de 1950.

A leitura atenta dos trechos reproduzidos torna evidente que a tentativa de afastamento da Presidenta, pela estreita via da apuração do crime de responsabilidade, nada mais é do que um GOLPE! Assim mesmo, em letras garrafais, pois travestido de procedimentos formalmente constitucionais e legais, fato que bem caracteriza o desvio de finalidade, mas sem conteúdo.

A novidade trazida pela matéria é a participação de novos atores. Um Senador, presidente do maior partido político do país, o PMDB, ex-Ministro do Planejamento do Governo interino e provisório e um ex-Senador. É por suas bocas que escorreu a confissão de que além da disputa pelo poder, além da

Página: 35/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

usurpação da administração do Governo Federal, algo que nos últimos treze anos tem se demonstrado impossível pela via democrática, o que os envolvidos pretendiam, pelas expressas e decididas palavras do Senador Romero Jucá, ***era estancar a sangria promovida pela Operação Lava Jato*.**

Somente com a troca de Governo, segundo o Senador Romero Jucá, a interrupção das investigações poderia ser efetivada. O Governo da Presidenta Dilma Rousseff, diferentemente do publicamente alegado por aqueles que defendem o *impeachment*, nada fazia para obstruir os trabalhos de investigação levados a termo pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal e pelo Poder Judiciário do país.

Assim, o fundamento principal, o motivo essencial para a aprovação do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff era, e ainda é, impedir o aprofundamento do combate à corrupção e preservar partidos políticos que sempre se beneficiaram dessas práticas escusas.

Além disso, a apropriação ilegítima do poder, que jamais seria obtido pelo voto popular, tem por finalidade também estabelecer novo modelo econômico, que privilegie as camadas mais abastadas, sempre contrárias ao Governo Dilma, como os banqueiros e os megaempresários da FIESP. Também neste sentido, diz o Senador Romero Jucá:

> JUCÁ - Tu acha que ganha eleição dizendo que vai reduzir aposentadoria das pessoas? Quem vai ganhar é quem fizer maior bravata. E depois, não governa, porque a bravata, vai ficar refém da bravata, nunca vai ter base partidária...

2.1.6 Da necessidade de caracterização da existência de ato comissivo e doloso

O crime de responsabilidade não admite a conduta omissiva e nem a modalidade culposa. **Há de ser ato comissivo e doloso.**

Vejamos, nesse tema, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Fabio Konder Comparato[12]:

> 4. Cumpre salientar que o impedimento implicaria na desconstituição da vontade popular expressada por vários milhões de votos

[12] Disponível em: https://blogdotarso.com/2015/10/12/parecer-de-bandeira-de-mello-e-comparato-nao-cabe-o-impeachment-de-dilma.

Página: 36/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> por pouco mais de algumas centenas de votos proveniente de congressistas. Algo, então, da mais supina gravidade. Com efeito, é manifesto e da mais evidente obviedade que a essência da democracia descansa precisamente na escolha dos governantes por eleição popular. Logo, em sistema presidencialista, contraditar o resultado de uma eleição pelo impedimento de quem foi eleito, só é possível perante situação da mais alta seriedade e de uma excepcionalidade extrema, isto é, máxima. Daí que não pode ser admitida salvo em circunstâncias notavelmente anômalas. Deveras, entender que algumas centenas de votos são suficientes para elidir aquilo que se constituiu com a adesão de vários milhões pressupõe algo de extremada anomalia. Qualquer pessoa, mesmo de apoucadas luzes, o perceberia de imediato. Não se trata de um simples juízo de desconformidade com a gestão da coisa pública, por muito radical que fosse tal reprovação, que isto só em regime parlamentarista daria margem à substituição do governo e ainda assim ao preço da dissolução do parlamento e convocação de eleições, se assim o entendesse o então chefe do governo, pelo que, os atuais parlamentares, em tal caso, nos dias correntes, voltariam para casa, possivelmente combalidos. Em suma: o instrumento jurídico do "impeachment" não pode ser brandido de maneira a cumprir aquilo que na expressiva dicção utilizada na linguagem do esporte mais popular do Brasil, se traduz no dito corrente de "ganhar no tapetão", quando um clube de futebol, esmagado em campo por força da superioridade do adversário, quer vencê-lo de qualquer modo, nem que seja por esta via inidônea e não se peja de assumir uma atitude desabrida, tal a que EÇA DE QUEIROZ colocou na boca de um seu personagem, segundo quem: "Eu sou como John Bull, se não vai na palavra vai na morraça". Estas considerações óbvias, portanto, jamais autorizariam o entendimento de que a imputação de comportamentos apenas culposos abririam ensanchas para o impedimento de um Presidente da República. **É inafastável a presunção de que somente condutas comissivas dolosas perfariam um comportamento tão agressivo aos valores da República ao ponto de requererem a expulsão do primeiro mandatário**. *(grifamos)*

Ficou evidenciado ao longo de toda a instrução probatória promovida até aqui pela Comissão Especial destinada a analisar a Denúncia nº 1, de 2016, pela análise dos documentos acostados aos autos e pelos depoimentos das testemunhas, **que o processo de elaboração orçamentária referente à edição de decretos de crédito suplementar <u>é um ato de rotina</u>**, porém processo complexo.

Há diversas etapas, prazos definidos, responsabilidades especificadas, que abarcam desde as questões relacionadas ao mérito da proposta (de competência das áreas finalísticas setoriais e da Casa Civil), passando por su

Página: 37/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

adequação orçamentária e financeira (de competência dos órgãos setoriais e central do sistema de planejamento e orçamento) e por sustentabilidade jurídico-constitucional (de competência das Consultorias Jurídicas dos Ministérios e Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil).

Todos esses atos de competência de diversas autoridades, organizados e estruturados em sistema eletrônico que fixa parâmetros e balizas técnicos, compõem o *iter* do ato complexo que se conclui com a assinatura da Presidenta da República.

É humanamente impossível – e isso foi repetido *ad nauseam* pelas testemunhas – que a Presidenta da República, ou qualquer outro, tenha a capacidade de analisar e identificar violações à legislação de regência, se não houver alerta das áreas técnicas e jurídicas. Diversas testemunhas afirmaram, ainda, que no caso de dúvidas ou de fuga aos parâmetros, a minuta de decreto sequer é encaminhada à Presidenta da República.

As minutas dos decretos e as dezenas de páginas de anexos, repletos de códigos e valores, somente são encaminhadas à assinatura presidencial quando escoimados de seus vícios.

Assim, apenas a título de argumentação, ainda que os três decretos indicados pela Junta Pericial contivessem irregularidades, seria humanamente impossível à Presidenta da República identificar seus vícios sem que houvesse algum alerta.

E a Junta Pericial afirma peremptoriamente no item 4.1.7 de seu Laudo que **não houve alerta, por parte dos órgãos demandantes dos créditos, quanto a possível irregularidade ou contrariedade às leis na abertura dos créditos discutidos. Ao contrário, havia a informação textual de que estavam de acordo com o ordenamento jurídico.**

Destaque-se, ademais, que o **Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo do Poder Executivo e que tem a obrigação legal de alertar para a existência de irregularidades no cumprimento das diretivas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consoante o disposto em seu art. 59, § 1º, também não o fez**.

Página: 38/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Some-se que toda a doutrina e jurisprudência pátrias indicam que **o crime de responsabilidade há de ser motivado por dolo específico de seu agente**, no caso em tela, da Presidenta Dilma Rousseff.

Vimos anteriormente que o processo de elaboração orçamentária no âmbito do Poder Executivo Federal é ato complexo, parametrizado, hierarquizado, concatenado e sucessivo, com competências técnicas e jurídicas distribuídas por órgãos setoriais e centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de controle da legalidade dos atos da administração.

Nesse procedimento, cabe à Presidenta da República, por força do que determina o art. 84, inciso VI, da CF, a assinatura de decretos que disponham sobre a organização e funcionamento da administração e, no caso concreto, sobre a expedição de decretos de créditos suplementares.

Nesse sentido, a existência de assinatura nos decretos de crédito suplementar analisados não há de ser caracterizada configuradora de ato comissivo em sua acepção ampla para a tipificação de crime de responsabilidade da Presidenta da República.

Trata-se, apenas, **de aspecto formal, já que é óbvia a competência presidencial para expedir decretos (art. 84, inciso VI, da CF).**

A comissão Especial não logrou demonstrar, ao longo de toda a instrução probatória, **a existência de dolo expresso de violar a probidade na administração e a legislação orçamentária.**

Quanto às operações referentes ao Plano Safra de 2015, a CEI não conseguiu demonstrar, sequer, a existência do indispensável ato comissivo da Senhora Presidenta da República que tenha contribuído direta ou indiretamente para que ocorressem passivos em favor do Banco do Brasil, como bem atestou a Junta Pericial no item 4.2.12 de seu Laudo. Matéria essa que se deve considerar definitivamente sepultada, tendo em vista o pedido de arquivamento da questão pelo Ministério Público Federal, como dito logo na introdução deste voto, em virtude da evidente ausência de crime.

Aliás, muito bem ficou documentado e testemunhado, sequer atrasos foram comprovados, porquanto a legislação de regência não estabelecia a data em que os pagamentos deveriam ser efetivados.

Página: 39/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.1.7 Da existência de autorização legislativa para a edição dos decretos

O art. 85, inciso VI, da Constituição Federal afirma ser crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra a lei orçamentária.

Trata-se de tipo penal muito genérico, muito aberto, que demanda densificação, concretização por legislação infraconstitucional. E é exatamente sobre isso que dispõe o parágrafo único do art. 85 da CF, ao prever que esses crimes serão definidos em lei especial – Lei nº 1.079, de 1950 –, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Assim, para aferirmos se o ato da Presidenta Dilma se enquadra nos contornos do inciso VI do art. 85, da CF, há de se analisar a violação aos outros dispositivos indicados.

Iniciaremos pela suposta violação ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece:

> **Art. 167.** São vedados:
>
> [...]
>
> V – **a abertura de crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes; *(grifamos)*

Então, a abertura de crédito suplementar pelo Poder Executivo Federal, por intermédio de decreto, sem autorização do Congresso Nacional, é prática vedada constitucionalmente, pelo fato de mitigar a atuação cooperativa dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração, implementação, avaliação e fiscalização, interna e externa, da política fiscal, orçamentária e financeira da União.

Quis o legislador constituinte originário que o Congresso Nacional reassumisse o protagonismo e a responsabilidade na condução das finanças públicas, protagonismo esse perdido ao longo da ditadura militar, época em que ao Congresso era vedado o debate detalhado sobre o orçamento e as diretrizes orçamentárias da União.

Página: 40/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Assim, a pergunta a ser objetivamente respondida é: havia autorização legislação para a edição de decretos que dispusessem sobre verbas suplementares em 2015?

A resposta é afirmativa.

O *caput* do art. 4º da **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária Anual de 2015**, veiculava expressamente a autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares, pois se inicia pela expressão assertiva "fica autorizada a abertura de créditos suplementares". Todavia, impunha o adimplemento de algumas condições, que se detalhará abaixo, no tópico específico em que se comprova a inexistência de crime de responsabilidade.

Havia, pois, a autorização legislativa exigida pelo inciso V do art. 167 da CF, por força do que estabelecia o art. 4º da LOA/2015 e pela interpretação histórica que sempre se deu ao dispositivo, desde a aprovação da LRF, sem qualquer objeção pelos órgãos de controle interno ou externo.

2.1.8 Da inexistência de usurpação de competências do Congresso Nacional pela Presidenta da República

A publicação dos decretos no Diário Oficial da União, observada a máxima publicidade exigida demonstra que o Governo Federal não tinha nada a esconder sobre a gravíssima situação das contas públicas e que, tampouco, objetivava usurpar competências do Congresso Nacional.

Acaso o Congresso Nacional entendesse estar tendo suas competências e prerrogativas usurpadas e estar sendo afrontado pelo Poder Executivo, a uma, não teria aprovado o projeto que se converteu na Lei que alterou a meta fiscal e impediu que o Governo descumprisse a referida meta. Aprovação essa, inclusive, com déficit (cerca de R$ 118,0 bilhões), sendo que inicialmente fora proposto superávit pela Presidenta (cerca de R$ 5,8 bilhões).

A duas, **certamente teria inserido dispositivo invalidando esses atos infralegais de autoria do Poder Executivo,** caso entendesse – por meio do parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e auxiliado pelas competentes Consultorias de Orçamentos, Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal –que

Página: 41/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

os decretos de créditos suplementares publicados antes da alteração da meta de superávit fiscal estivessem eivados de ilegalidade e tivessem sido editados sem a competente autorização legislativa**.**

Mas não foi isso o que ocorreu. O Congresso aprovou a matéria, tendo inclusive, por meio do Parecer da Comissão Mista competente, elogiado o comportamento de transparência do Poder Executivo e o esforço para colocar as contas públicas em ordem!

Não há na Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, que alterou a meta de superávit fiscal prevista na LDO 2015, nenhum dispositivo que invalide os decretos que abriram créditos suplementares antes de sua publicação.

Pode-se depreender dessa análise, a intenção do Congresso Nacional de preservar hígidos no mundo jurídico todos os decretos que abriram créditos suplementares. Resta evidente, portanto, que o Congresso Nacional não se sentiu atingido, com a edição dos decretos.

Acrescente-se a essa análise **a inexistência de mandados de segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal (art. 103, inciso I, alínea *d,* da CF) que apontassem a ilegalidade dos decretos mencionados**.

Página: 42/265 02/08/2016 18:57:25

2.1.9 Da aplicação do princípio da anualidade na aferição do adimplemento das metas fiscais

Lembremos que todo o esforço empreendido para que o ajuste da meta fiscal de 2015 fosse equacionado no próprio ano de 2015 está atrelado ao entendimento de que o **horizonte anual foi o estabelecido pela Constituição Federal para aferir a higidez orçamentário-financeira e para dimensionar o equilíbrio fiscal**.

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Esse é, em essência, o mapa temporal a ser fiscalizado quando está em causa o equilíbrio fiscal. Daí a importância da Lei nº 13.199 ter sido publicada no ano de 2015 e promovido alteração na meta fiscal contida na LDO/2015.

Na Constituição Federal de 1988, a dimensão temporal para a exigência de cumprimento de metas fiscais **é anual. Esse** fato, ao nosso sentir, impõe moderação aos órgãos de controle interno e externo, quanto à proposta

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

de sanções em face de suposto descumprimento de obrigações acessórias com periodicidade inferior ao determinado no Texto Constitucional.

A CF estabelece, por força do contido no inciso IX de seu art. 49, a competência exclusiva do Congresso Nacional de julgar **anualmente** as contas prestadas pelo Presidente da República e de apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Essa competência exclusiva do Congresso Nacional, uma das dimensões do controle externo, reaparece na dicção do inciso I, do art. 71 da CF, *in verbis*:

> **Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:
>
> I – **apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República**, **mediante parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; *(grifamos)*

O art. 165 da CF, por seu turno, dispõe ser da iniciativa do Poder Executivo as leis que estabelecerão o plano plurianual (inciso I), as diretrizes orçamentárias (inciso II) e os orçamentos anuais (inciso III).

A lei que trata do plano plurianual alberga diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Abarcam um período de cinco anos e são a referência necessária à elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (art. 165, § 1º, da CF).

O § 2º do art. 165 da CF prevê que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal para o **exercício financeiro subsequente** e orientará a elaboração da **lei orçamentária anual**.

O inciso III do art. 165 da CF, assim como o seu § 5º, fixa o caráter **anual** da lei orçamentária.

O art. 166, inciso I, da CF atribui à Comissão mista permanente de Deputados e Senadores a competência de examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas **anualmente** pelo Presidente da República.

SF/16649.45200-72
Página: 43/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Resta apartada de dúvidas, pois, a constatação de que a Constituição Federal fixa o prazo de <u>um ano</u> para a aferição do atingimento das metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias, assim como é anual o prazo de aferição da adequada execução do orçamento.

Prevê, também, a Constituição Federal, por força do que estabelece o § 3º de seu art. 165, a obrigatoriedade de publicação pelo Poder Executivo, **até 30 dias após o encerramento de cada bimestre**, o relatório resumido da execução orçamentária.

Trata-se de relevante atribuição, de natureza acessória, que visa à máxima transparência da execução orçamentária e ao controle do comportamento das contas públicas.

A análise detida da Seção II (Dos Orçamentos), do Capítulo II (Das Finanças Públicas), do Título VI (Da Tributação e Orçamento), todos da CF, permite extrair quatro importantes conclusões:

i) **<u>o prazo</u>** para aferição do cumprimento de metas, prioridades e diretrizes fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e abrangidas pelas contas do Presidente da República, **<u>é anual</u>**;

ii) o único prazo constitucional com periodicidade inferior a um ano relacionado à matéria orçamentária é aquele que estabelece a necessidade de publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária – obrigação acessória – trinta dias após o encerramento de cada bimestre;

iii) há no texto constitucional (art. 166, § 17) previsão de manejo de medidas administrativas com vistas a limitar a execução financeira (contingenciamento) das emendas individuais dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária, em face da constatação de tendência de inadimplemento das metas fiscais anuais; todavia não afasta a compreensão de que há apenas uma meta fiscal de caráter anual;

iv) a despeito do extenso rol de vedações elencadas nos incisos do art. 167 e em outros dispositivos da Seção II referente aos Orçamentos, **<u>a única previsão expressa de caracterização de crime de responsabilidade, que no caso de comprovado cometimento doloso pelo Presidente da República, daria ensejo ao proces</u>**

Página: 44/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **de *impeachment* de que trata o art. 86 c/c o art. 85, inciso VI, da CF, é o previsto no § 1º do art. 167 de que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade**.

A LRF também fixa normas para a elaboração das leis orçamentárias de que trata o art. 165 da CF.

Inicialmente é imperativo consignar que o § 1º do art. 1º da LRF estabelece, em forma apenas de macrodiretriz que a *responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas*.

A LRF trata da lei de diretrizes orçamentárias em seu art. 4º. Merece relevo para o voto que ora se elabora a reafirmação do horizonte temporal de um ano para que se afira o cumprimento de suas metas fiscais. Eis o que estabelece o mencionado dispositivo:

> Art. 4º. [...]
>
> **§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. *(grifamos)*

A par disso, o próprio art. 9º, da mesma LRF, citado sempre como base para o monitoramento bimestral das contas, faz referência justo a esse Anexo de metas **anuais**, como objetivo a ser alcançado com o dito controle a cada dois meses. A propósito, veja-se:

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal **estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Página: 45/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.1.10 Da vedação à retroatividade da interpretação administrativa do TCU

A jurisprudência do TCU historicamente admitiu a expedição de decretos que abriam créditos suplementares com base em autorização contida na lei orçamentária anual, enquanto tramitava no Congresso Nacional projeto de lei que visava à alteração da meta de superávit primário prevista na LDO.

Essa orientação foi alterada com o Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, que trata da apreciação das Contas Presidenciais referentes ao exercício de 2014, em sessão realizada em 7 de outubro de 2015. Data essa posterior, portanto, à expedição, em julho de 2015, dos decretos sem número que abriam crédito suplementares.

Tal acórdão acolheu o parecer técnico anexado e concluiu que as referidas Contas "não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional" e promoveu profunda alteração em diversos pontos de sua jurisprudência administrativa, verdadeira "virada jurisprudencial".

Por ser um órgão administrativo, que integra a estrutura do Poder Legislativo e auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo, **suas decisões, que alteram entendimentos anteriores não poderiam ter eficácia retroativa, especialmente para justificar a condenação da Presidenta da República por crime de responsabilidade**.

Vejamos.

A Constituição Federal estabelece, por força do contido no inciso IX de seu art. 49, a competência exclusiva do Congresso Nacional de julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e de apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Essa competência exclusiva do Congresso Nacional, que é uma das dimensões do controle externo, reaparece na dicção do *caput* art. 71 da CF, que assevera que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

O inciso I do art. 71, por sua vez, estabelece que, no âmbito do controle externo, cabe ao Congresso Nacional apreciar as contas prestadas anualmen

Página: 46/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Esse é o fundamento constitucional para a atuação do TCU na elaboração de parecer prévio à análise pelo Congresso Nacional das contas anuais do Presidente da República.

A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que *dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências,* estabelece, em seu art. 1º, inciso III, que compete à Corte de Contas *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei*.

O art. 36 da Lei Orgânica do TCU em nada inova a prescrição constitucional e a contida no inciso III de seu art. 1º, prevendo a competência do Tribunal de apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas pelo Presidente da República, na forma que dispuser seu regimento interno.

O caráter exclusivamente técnico, acessório e meramente opinativo do parecer exarado e aprovado pelo TCU está assentado de forma pacífica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Indicamos, por todos, o que decidido no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 132.747, Relator o Ministro Marco Aurélio, ocorrido em 17 de junho de 1992 e publicado no Diário de Justiça em 7 de dezembro de 1995, do qual extraímos o seguinte excerto de sua ementa:

> (...) No campo interpretativo cumpre adotar posição que preserve a atividade precípua do Supremo Tribunal Federal - de guardião da Carta Politica da Republica. INELEGIBILIDADE - PREFEITO - REJEIÇÃO DE CONTAS - COMPETÊNCIA. **Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo**, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal. **O Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa** – inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988.

Conclui-se, pois, competir ao Poder Legislativo – nas três esferas da Federação – o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo. **As Cortes de Contas respectivas têm o papel de subsidiar o processo decisório,**

Página: 47/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

manifestando-se previamente, em caráter opinativo, sobre os aspectos técnico-jurídicos das contas.

Assim, a manifestação do TCU, em sede de processo de análise das contas anuais do Presidente da República, possui o caráter de ato administrativo; obrigatório, porém meramente opinativo.

Ademais, esse parecer, que possui o caráter de ato administrativo, deve se submeter a importante regra fixada pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que *regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*.

Lembramos que **essa Lei se aplica aos órgãos do Poder Legislativo, TCU inclusive, quando no desempenho de função administrativa**, à luz do que estabelece seu § 1º do art. 1º.

Fazemos referência à regra contida no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei do Processo Administrativo, que estabelece a obrigatoriedade de o processo administrativo observar o critério segundo o qual a interpretação da norma administrativa deve buscar a forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, *vedada aplicação retroativa de nova interpretação*.

Ora, a jurisprudência do TCU, desde a edição da LRF, entendia que os decretos poderiam ser expedidos, sendo, no máximo, objeto de ressalvas, alertas e recomendações ao Poder Executivo, sem, contudo, conduzir à recomendação de rejeição das contas ou ser a base de crime de responsabilidade.

Essa orientação mudou no julgamento das contas de 2014. Todavia, deveria obedecer o critério mencionado da Lei nº 9.784, de 1999, Não foi o que ocorreu. **Na prática, o efeito foi o da aplicação retroativa de novo entendimento administrativo, o que viola expressa previsão da Lei do Processo Administrativo.**

Página: 48/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.1.11 Da atuação irregular do TCU

O Tribunal de Contas da União não é órgão de persecução penal, tampouco de perseguição política. Suas atribuições estão claramente definidas na Carta Magna.

A Constituição Federal, no art. 71, incisos I a XI, estabelece as competências próprias do TCU, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, entre as quais a de elaborar o parecer prévio sobre as contas presidenciais de cada exercício financeiro.

Esse Tribunal, no entanto, negando sua história e suas atribuições, atuou como não poderia e deixou de realizar o que deveria.

Como partícipe do sistema de controle externo e corresponsável pela regular administração do Erário, a Corte, nos termos do art. 59, § 1º, da LRF, deveria ter alertado os Poderes e órgãos, especialmente a Presidenta da República, sobre a possibilidade de ocorrência das alegadas irregularidades que ele próprio apontou. No entanto, não emitiu os alertas!

Essa omissão foi percebida no Relatório sobre as contas de 2014, apresentado na CMO, em que aponta diversas outras ilegalidades cometidas pelo Tribunal. Segundo o ilustre Relator, Senador Acir Gurgacz, no seu voto às emendas apresentadas ao Relatório (fls. 252/254):

> A par de tudo isso, o que se aplica inclusive para todas as Irregularidades apontadas no Parecer Prévio, minudentemente debatidas em nosso Relatório, não consta que **a Corte de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Congresso Nacional no acompanhamento, controle e fiscalização e de agente essencial para o aperfeiçoamento das práticas orçamentárias e para a prevenção de riscos ao Tesouro, tenha alertado o Congresso Nacional, ou mesmo o Poder Executivo, como deveria (art. 59, § 1º, I, LRF[13]), sobre a eventual necessidade de**

[13] *Art. 59...*

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

[...]

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 49/265 02/08/2016 18:57:25

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

contingenciamento em 2014 ou sobre quaisquer outros indícios de irregularidades na gestão orçamentária (inciso V do mesmo dispositivo).

Tal alerta se encontra regulado desde 2001, na Resolução Interna do Tribunal nº 241 [142, na realidade], que *dispõe sobre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF*, nos seguintes termos:

> Art. 1º Nos termos do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, **compete diretamente ao Tribunal de Contas da União**:
>
> [...]
>
> II – **alertar os Poderes ou órgãos** referidos no inciso I, quando constatar:
>
> a) **a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira**, prevista pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
>
> [...]
>
> e) a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou **indícios de irregularidades na gestão orçamentária**;
>
> Art. 2° Observado o disposto no art. 59 da LRF, **compete ao Tribunal de Contas da União auxiliar o Poder Legislativo a fiscalizar o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase no que se refere** a:
>
> I - **alcance das metas físicas e fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias**;
>
> II - **limites e condições para realização das operações de crédito;**
>
> [...] *(negritamos)*

Houvesse a Corte se desincumbido de seu mister, com a quantidade e qualidade de dados e informações que certamente possui, o Legislativo, Poder competente para o controle externo, poderia ter avaliado oportuna e publicamente a existência e a solidez dos argumentos somente externados por meio do Parecer Prévio e, como consequência, adotado as devidas providências saneadoras.

Porém, dentro do conhecimento que se tem, em nenhuma das oportunidades previstas especificamente para o debate parlamentar (art. 9º, § 4º, LRF[14]; e art. 51, § 4º, LDO 2014[15]) chegou qualquer **alerta** da Corte ao conhecimento do Congresso Nacional ou desta Comissão sobre vícios de qualquer natureza na execução, o que prejudicou a avaliação tempestiva

Página: 50/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[14] *Art. 9º ...*

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

[15] *Art. 51. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> da execução orçamentária e financeira do governo federal e, consequentemente, a adoção de medidas preventivas para correção de desvios que somente foram apontados nas contas do Chefe do Executivo.

Por outro lado, essa mesma Corte fez incluir em seu parecer prévio sobre as contas presidenciais de 2014, como irregularidades, as questões relativas aos passivos da União junto a bancos públicos, inclusive quanto à ausência do registro desses passivos nas estatísticas fiscais, quando sequer havia concluído sobre a existência de vícios.

Essas questões foram decididas somente em 09/12/2015, por meio do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, e apenas no que concerne à caracterização dos passivos como "operação de crédito". Tal Acórdão ainda não é definitivo sequer sobre a existência de responsabilidade dos gestores diretos da matéria, tendo transitado em julgado apenas em 29/12/2015[16].

No entanto, em 07/10/2015, quase três meses antes, por meio do Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, em que aprovou o "parecer prévio" sobre as contas presidenciais de 2014, a Corte já havia incluído aqueles passivos como irregularidade nessas contas. Um autêntico prejulgamento, ato em desacordo com o ordenamento jurídico.

A Constituição Federal de 1988 é taxativa ao estabelecer que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal", que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes" e que "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória" (art. 5º, incisos LIV, LV e LVII), prescrições essas que a Corte atropelou.

Ainda em relação ao Acórdão nº 3.297/2015-TCU, o Tribunal, por meio do seu Relator, contrariando o art. 1º, § 3º, inciso I, da sua Lei Orgânica (Lei nº. 8.443, de 1992) omitiu a integralidade dos pareceres divergentes das diversas unidades técnicas da Corte, como por exemplo os esposados pelos técnicos da Secretaria de Recursos – Serur, fazendo crer que internamente havia unanimidade técnica quanto à conclusão final prolatada, quando isso não

[16] Conforme Certidão exarada pelo Sr. Presidente do Tribunal, em 17/06/2016, enviada à CEI por meio do Aviso nº 487-GP/TCU, de 17/06/2016.

Página: 51/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

ocorreu. Tal omissão inibiu, por certo, a própria dialética entre os Ministros, antes da decisão do Pleno da Corte.

Ao revés, o que se deve lamentar, o ilustre Relator, no lugar de tecer suas considerações, adotou como seu relatório o discurso parcial e inflamado do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, inegavelmente um militante a favor do processo de **impeachment**. Não se dispôs o Senhor Relator a fazer um só comentário da conclusão que devia ser própria, pessoal, nos termos do inciso II do mesmo dispositivo legal.

As agressões da Corte a princípios mais basilares do direito não pararam por aí. Mesmo com as conclusões apenas iniciais, prolatadas por intermédio do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, antes de se instalar o contraditório no processo respectivo e chegar a conclusões definitivas, não só fez determinações a diversos órgãos públicos, para a adoção de medidas corretivas, como oficiou o Ministério Público Federal, para apurações nas esferas administrativa e penal. Eis um autêntico ultraje ao devido processo!

O Ministro Relator das contas de 2014, Augusto Nardes, tendo recebido um dito "memorial" do Procurador Júlio Marcelo, tratando de supostos vícios na condução das contas pública - que mais parecia uma exortação a decisão política da Corte, em vez de técnica -, no lugar de determinar as devidas apurações de competência do Tribunal, decidiu enviar por ofício dito material, a título meramente informativo, ao Senhor Advogado Geral da União.

Esse ofício, de nº 01, de 22/06/2015, demonstrando que fora o único emitido pelo Ministro até a metade do ano, apenas diz, sem qualquer recomendação ou solicitação de providências:

> Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia das manifestações subscritas pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho e pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, relacionadas ao TC-005.335/2015-9, processo em que se aprecia as contas da Presidente da República, exercício 2014.

Como o memorial levanta uma série de condutas administrativas possivelmente viciadas, teria o Senhor Ministro prevaricado, por não ter, até onde se sabe, determinado as apurações de fiscalização e controle pertinente

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 52/265 02/08/2016 18:57:25

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

já que o Tribunal é órgão competente para a fiscalização e controle? Para que enviar o documento à AGU, já que não se requeria providências, tampouco esse ofício substituiria a atribuição firmada no art. 59, § 1º, da LRF, cuja competência é do Presidente do Tribunal, nos termos do § 3º do art. 5º, da Resolução nº 142/2001-TCU? O Ministro Nardes não esclareceu.

Mais! Esse mesmo Ministro, podendo apresentar todos os esclarecimentos à sociedade brasileira e aos congressistas, legítimos representantes do povo, sobre os fatos apurados e as conclusões a respeito das contas presidenciais de 2014, abandonou a audiência pública da Comissão Mista de Orçamentos, marcada exclusivamente para esse fim. Virou as costas para o cidadão. Apenas o representante do Governo, o Senhor Luís Inácio Adams, Advogado Geral da União de então, permaneceu até o fim da audiência, respondendo aos questionamentos dos parlamentares.

Ocorreram outras demonstrações de desapreço pelos representantes do povo e pela transparência. Como Senadores e amparados da Lei do Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18/11/2011), solicitamos esclarecimentos diretamente ao Tribunal, em relação ao seu duvidoso modo de proceder, quanto às contas de 2014 da Senhora Presidenta. Especificamente, entre outras solicitações, requeremos ao Sr. Presidente da Corte, mediante o Ofício GSVGRA nº 037, de 09/06/2016, informações sobre a:

> Fundamentação legal, com a citação específica da norma e dos dispositivos, que ampararam a decisão desta Corte de Contas de fazer incluir, nas contas presidenciais de 2014, como irregularidade capazes de levar à rejeição dessas contas, fatos sobre os quais não havia decisão definitiva por este Tribunal, como os referidos no Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, no que tange à suposta necessidade de registro nos passivos das estatísticas fiscais e aos alegados atrasos no pagamento de tais passivos junto a bancos públicos.
>
> Tais questões, ao que consta, somente vieram a ser decididas em definitivo, pelo Tribunal, por meio do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015. O "parecer prévio" sobre as contas de 2014, contudo, fora dado no início de outubro do mesmo ano (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário).

Como parlamentares e como cidadãos, nos sentimos profundamente agredidos pela manifestação da Corte de Contas, que somente veio em 27/07/2016, enviada por *email*, cuja cópia estamos agora juntando em anexo.

SF/16649.45200-72
Página: 53/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Ou seja, 49 dias depois, quando a LAI estabelece o prazo máximo de 20 dias para o atendimento (art. 11, § 1º). Mais grave, a manifestação da Corte, por intermédio de despacho de seu Ministro José Múcio Monteiro (TC 017.458/2016-1), foi dirigida ao nosso Gabinete **dizendo nada**, pois apenas deixou implícito que as informações poderiam ser prestadas posteriormente, nesses termos:

> Ante o exposto, as informações solicitadas pela Ilustre Senadora Vanessa Grazziotin devem ser fornecidas por meio de expediente da Presidência desta Corte, a partir do meu pronunciamento, contido neste despacho, e da manifestação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

Consideramos o fato uma ofensa direta à Casa do Povo a ser repudiado com veemência! Está entre as nossas atribuições, por imperativo constitucional, a fiscalização da coisa pública, inclusive do órgão que é auxiliar do Congresso Nacional, razão pela qual não aceitamos o menosprezo que nos foi dedicado. Além do que, não dirigimos nenhum questionamento ou solicitação ao Ministério Público de Contas; foi apenas à Corte!

A ausência de satisfação nos parece claramente proposital, pois a Corte tem se mostrado contrária à ação da Defesa da Senhora Presidenta. Queríamos aproveitar as informações para constituí-las em provas neste nefasto processo, do qual o TCU tem se revelado instigador, haja vista todos esses episódios.

Em relação à edição de decretos de abertura de crédito suplementar, é visível que a Corte embarcou numa tese sem sustentação, porque discutiu apenas formalidades no caso. Não há qualquer irregularidade na aplicação dos recursos, mas tão somente implicância com a forma utilizada pelo Governo. A forma, no entanto, não gera penalidade, nos termos do art. 16, II, da Lei nº 8.443, de 1992, sua Lei Orgânica.

Por outro lado, o TCU também passou a afrontar a Constituição em duas frentes ao mesmo tempo. Primeiro, porque não lhe compete analisar a legalidade e constitucionalidade dos procedimentos de formação na norma, como tem feito no caso da edição dos decretos, na aprovação e teor da LDO, no conteúdo do PPA e na verificação de pressupostos para edição de medidas

Página: 54/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

provisórias[17]. Segundo, porque, investigando somente a formação e o conteúdo de tais normas, afasta-se da função que justifica sua existência, qual seja a análise e o acompanhamento da gestão das contas públicas.

A Constituição é clara e objetiva: "não haverá juízo ou tribunal de exceção" (art. 5º, inciso XXXVII). Por essa razão, a Corte não pode se dedicar a tarefas outras que não **o exame dos atos de gestão das contas públicas**, quanto a sua exatidão, legalidade, legitimidade e economicidade.

A par disso, a Corte coloca sob descrédito seus próprios julgamentos, na medida em que demonstra não primar pelo "princípio da segurança jurídica". Isso não somente porque nega a existência de decisões suas em relação à alteração da meta de resultado primário nos exercícios de 2001 e 2009, em idêntica situação à ocorrida em 2015. Mas também porque, em julgamentos posteriores do parecer prévio de contas presidenciais, tem alegado a ocorrência de irregularidades sobre aspectos pretéritos que ele próprio julgou regulares, a exemplo dos seguintes, constantes do parecer prévio sobre as contas presidenciais de 2014:

> 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 do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.3);
>
> Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, *caput*, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.4);

Ora, as contas de 2010 a 2013 já haviam passado pela análise do Tribunal, que recomendou sua aprovação. Como aceitar, em contas posteriores,

[17] A propósito, vide itens 9.2.8, 9.2.16, 9.2.17 e 9.2.22 do Acórdão nº 1.49/2016-TCU-Plenário, relativo ao parecer prévio às contas presidenciais de 2015.

SF/16649.45200-72
Página: 55/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

referência a irregularidades de contas passadas, que a própria Corte entendeu por regulares?

Diz a Constituição, mais uma vez, como princípio basilar do direito, que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada" (art. 5º, inciso XXXVI). Por essa razão, as posteriores decisões administrativas da Corte não podem negar as anteriores adequadamente julgadas por ela e consolidadas pelo trânsito em julgado.

Surpreendente é o fato de que o Tribunal de Contas da União tenha colaborado de forma tão ofensiva ao ordenamento, para tentar dar lastro de opinião técnica aos fatos em exame.

O TCU, portanto, fica devedor de muitos esclarecimentos à sociedade brasileira!

2.1.12Da atuação irregular do Ministério Público de Contas

Cabe aqui lembrar comportamento lamentável do Procurador que representa o Ministério Público junto ao TCU. Na oportunidade em que foi convidado a prestar esclarecimentos à Comissão Especial, indagado sobre o cumprimento pelo Tribunal do **dever legal** (art. 59, § 1º, LRF) de "alertar" os Poderes e os órgãos **previamente** sobre a existência dos vícios que ele e o próprio TCU apontam agora, respondeu de maneira arrogante e desrespeitosa que aquela Corte não é "babá" do Governo.

E é com fundamento nos documentos produzidos por essa autoridade que o Senhor Relator quer se embasar para dar continuidade ao processo de crime de responsabilidade contra a Chefe do Poder Executivo, e o que é mais grave, não há contas apreciadas pela CMO e julgadas pelo Congresso, conforme exige a Constituição.

Os documentos produzidos pelo Procurador, são imprestáveis. Decorrem de uma atuação premeditada e desenfreada, desconforme com os ditames legais e constitucionais, para tentar macular a gestão da Senhora Presidenta da República.

É com base nos entendimentos dele que o País vem passando por esse enfrentamento político, com toda sorte de acusações contra a atuação,

Página: 56/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

absolutamente legal, da Senhora Presidenta da República. Tal quadro ocorre justo porque não se observou a Carta Política.

Prova do que se acaba de afirmar, encontra-se no Relatório do Parecer Prévio do TCU sobre as Contas de 2014[18], em que ficou textualmente assentada a atuação contrária ao direito do Ministério Público de contas. Nesses termos:

> Encerrada a sessão de apreciação do Relatório Preliminar, o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e o Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, formalizaram a apresentação de novos indícios de irregularidade, sem que tais indícios integrassem o Aviso 664-GP/TCU, de 19/6/2015, que encaminhou o Acórdão em referência para manifestação da Presidente da República.
>
> Em paralelo, o Ministro Relator encaminhou os novos indícios de irregularidades para análise da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que se pronunciou pela necessidade de abertura de novo prazo para que a Presidente da República, caso manifestasse interesse e entendesse necessário, se pronunciasse sobre os novos fatos. Por meio de despacho, o Ministro Relator acolheu a proposta da Semag e fixou o prazo de 15 dias para a manifestação, cuja cópia foi encaminhada à Excelentíssima Presidente da República mediante o Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, nos seguintes termos:

O trecho acima é revelador de que o órgão citado se imiscuiu e vem se imiscuindo nas contas presidenciais, sem competência para tanto, e tentando fazer constar em decisões formais teses insustentáveis para as finanças públicas. Apenas o Procurador-Geral de Contas tem previsão legal para participar da análise de contas, mas restrito às atribuições do Tribunal, não sendo o caso das contas presidenciais, cuja prerrogativa é exclusiva do Congresso Nacional.

No caso exemplificado, o TCU, que se deixou envolver, permitiu a extrapolação do prazo constitucional de 60 dias que lhe é atribuído para emitir parecer prévio sobre as contas presidenciais (art. 71, I), a fim de adotar providências requeridas pelo Procurador.

É um acinte à Carta Política!

O TCU deve elaborar o seu parecer sobre o material que o Congresso lhe envia, não sobre o que o Ministério Público lhe propõe. Havendo dúvidas

[18] divulgado na página do TCU na internet, p. 597.

SF/16649.45200-72
Página: 57/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

ou necessidade de qualquer apuração, o Congresso Nacional deveria ser acionado, pois é o único órgão a quem o legislador constituinte originário atribuiu prerrogativa para fazê-lo.

A propósito[19]:

> O Presidente da República não tem as contas processadas pelo Tribunal de Contas da União. A este cabe apenas emitir um parecer sobre as contas prestadas e processadas ao e no Congresso Nacional. **Qualquer omissão ou falha que seja detectada pelo TCU, em relação às contas do Presidente da República, deverá ser comunicada ao Congresso Nacional, que, julgando conveniente, solicitará os esclarecimentos necessários ao Chefe do Executivo**.

Como se verifica, Senhoras e Senhores Senadores, são as atribuições do Congresso Nacional que foram usurpadas e o direito da titular do Poder Executivo que foi violado. Esse direito existe não em proteção da pessoa que ocupa o cargo, mas da instituição "Presidente da República".

Em outra frente, o Ministério Público de Contas, mais uma vez usurpando competências constitucionais, chega a conclusões taxativas quanto à existência de "operações de crédito" entre a União e bancos públicos federais.

Ora, nos termos da Constituição, órgãos competentes para exercer o controle, e, portanto, dizer do direito, sobre "operações de crédito" são os de controle interno. Vejam:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> [...]
>
> III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

O art. 49, II, da Lei Orgânica do TCU[20], como não poderia deixar de ser, vai na mesma linha. A LRF, no seu art. 32, **caput** e § 1º, preservando a

Página: 58/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[19] AGUIAR, Afonso Gomes. O Tribunal de Contas na ordem constitucional. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, págs. 24/25

[20] Art. 49. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

[...]

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

previsão constitucional, atribui competência ao Ministério da Fazenda, para zelar pelo *cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito*, e aos órgãos técnicos e jurídicos, para demonstrar o atendimento das exigências legais.

O MP junto ao TCU, ou mesmo o TCU, sequer valorizou qualquer dos inúmeros pareceres ofertados por diversos órgãos técnicos e jurídicos do Poder Executivo, entre eles a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Consultoria-Geral da União – CGU/AGU, segundo os quais não havia operação de crédito no relacionamento do Tesouro com as instituições financeiras estatais.

Mantiveram suas próprias conclusões, instalando o império da visão única, a ditadura do monopólio do conhecimento técnico.

O Chefe do Poder Executivo, já se disse por diversas vezes, exerce cargo de natureza política. Certamente em razão disso, o legislador constituinte originário restringiu o julgamento de sua prestação de contas apenas ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU (através de seus membros, somente), por meio de parecer prévio (art. 49, IX, 71, I, 166, §§ 1º e 2º, CF).

Basta ver que, mesmo nos casos de infrações penais comuns, o processo e julgamento do Presidente da República, que ocorre no Supremo Tribunal Federal, deverá ser previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros (art. 51, I, CF).

Nosso ponto de vista é corroborado pela respeitada doutrina do ex-Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCDFT, Jorge Ulisses Jacoby[21]:

> É necessário esclarecer, contudo, que as contas do Chefe do Poder Executivo não são julgadas pelos tribunais de contas; estes emitem parecer prévio, técnico, com fundamento na legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, mas conservando a natureza de parecer e não de decisão. **Por esse motivo, a atuação do Ministério Público, que normalmente se faz emitindo parecer nos processos – neste caso, não**

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 59/265 02/08/2016 18:57:25

III - **exercer o controle das operações de crédito**, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

[21] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3. ed. rev atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 402.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

é cabida, pois se constituiria em parecer sobre o parecer do Tribunal, o que se revela de todo inadequado.

Como visto, o Ministério Público junto ao TCU não tem o necessário suporte constitucional para elaborar "parecer", "memorial" ou qualquer pretenso documento, para a finalidade de comprovar condutas do Presidente da República.

Por outro lado, o membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU, violando seus deveres funcionais, resolveu dar assessoria particular à oposição e, indiretamente, ao postulante ao cargo da Senhora Presidenta da República.

Conforme noticiado[22], entre outros pela Folha de S. Paulo[23] de 22/12/2015, o Senhor Procurador Júlio Marcelo, "*em resposta a questionamento feito pela oposição sobre decretos assinados por Temer*", se prontificou a afirmar, em síntese, que os decretos alegadamente ilegais assinados pelo Vice Presidente da República seriam de responsabilidade, não deste, mas da Senhora Presidenta da República.

O Ministério Público de Contas não é pago pelos cofres públicos para assessorar partidos políticos, tampouco para conceber aberrações jurídicas, como a que preparou à oposição. A ordem constitucional veda ao membro do MP junto ao TCU o exercício de atividade político-partidária (art. 128, § 5º, II, "e", e art. 130, CF).

Os parlamentares que estão na defesa da Senhora Presidenta acolheriam a atuação do Ministério Público junto ao TCU se esta visasse o interesse e a ordem públicos, mas claramente não visou.

Por outro lado, é inquietante e ao mesmo tempo revelador que, quando esse mesmo Ministério Público devia agir em prol da legalidade e a favor da sociedade, manteve-se em silêncio e em revoltante acomodação.

O § 1º, incisos I e V, do art. 59[24] da LRF, que existe desde 2000, estabelece que o TCU deve "alertar" os Poderes e os órgãos públicos sempre

Página: 60/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[22] Cópia das respectivas reportagens em anexo.

[23] http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1722308-temer-apenas-cumpriu-determinacoes-de-dilma-ao-assinar-decretos-diz-tcu.shtml - acesso em 01/05/2015

[24] § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

que a gestão dos orçamentos mostrar indícios de irregularidades ou que as metas de resultado possam não ser cumpridas.

Sobre os fatos alegados na Denúncia, o TCU deveria, portanto, ter alertado, previamente, o Congresso Nacional, a Presidência da República em particular e o Poder Executivo em geral, mas não o fez!

Como o TCU descumpriu o comando legal, o MP deveria, prontamente, ter oficiado à Corte para desincumbir-se de suas atribuições, mas quedou-se inerte.

Contudo, destituído de competência para tanto, quer se valer do seu silêncio, sustentando teses incabíveis e anteriormente rechaçadas, para levar à condenação a Chefe do Poder Executivo, em razão de contas presidenciais.

É afrontoso à ordem jurídica o uso da estrutura estatal do Ministério Público de Contas, para dar aspecto de tecnicalidade às conclusões sobre os alegados vícios nas contas públicas da Senhora Presidenta.

A Relatoria desta Comissão é do PSDB, oposição ao Governo da Presidenta; dentre os autores da denúncia há membros do PSDB, sendo que um deles recebeu pagamento desse partido, no valor de R$ 45 mil, para elaborar a peça acusatória; e o MP de Contas, convocado como testemunha neste processo, aparece como assessor da Oposição. É inaceitável!

A opinião pública e a sociedade brasileira, passados o calor e a emoção da conjuntura política, saberão fazer o necessário discernimento do que se arquitetou para surrupiar o poder da Mandatária regularmente eleita.

Nós, subscritores desse voto, reafirmamos total respeito ao Ministério Público e o queremos cada vez mais forte, independente e atuante. O governo da Senhora Presidenta Dilma nunca tolheu o trabalho desse importante aparelho do Estado, na luta contra as barbaridades e os desvios praticados por quem quer que seja.

I – a possibilidade de ocorrência das situações prevista no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
[...]
V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

SF/16649.45200-72
Página: 61/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

No entanto, também não olvidaremos de sermos vigilantes e de requerermos que as condutas sejam todas elas embasadas na lei, no império da competência, para a garantia de todos e de cada um de nós.

Ao MP de Contas não compete iniciativas precipitadas, sem arrimo legal, que desestabilizem as instituições, a vida democrática e a solidez da República.

O Senhor Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, ainda que pudesse atuar no processo, se desqualificou completamente, pois, quando foi ouvido na Comissão de Impeachment pela primeira vez, ele próprio confirmou que convocou e participou de manifestação em junho de 2015, em favor da rejeição das contas presidenciais de 2014, prática essa nunca vista anteriormente. Ademais, se manifestou publicamente, conforme noticia a imprensa, a exemplo do blog de Luis Nassif, de 27/12/2015, em favor do **impeachment** da Senhora Presidenta.

2.1.13 Da atuação do Congresso Nacional

Alegam os Pareceres da Câmara e do Senado sobre este surreal processo, que o Congresso Nacional teria sido ignorado pelo Poder Executivo, por condutas deliberadas de suprimir do Parlamento os procedimentos especialmente relacionados com a edição dos decretos de abertura de crédito.

São inconsistentes todas essas alegações!

Em primeiro lugar, por previsão expressa da Constituição, o órgão de controle externo por excelência é o Congresso Nacional, que pode exercê-lo, autonomamente, a qualquer tempo, por suas comissões, ou por comissões de qualquer de suas Casas, juntas ou separadas, além das próprias CPIs criadas para apurar fatos certos e determinados.

No que se refere às questões orçamentárias e fiscais, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 1, de 2006, que regula a atuação da Comissão Mista de Orçamentos (CMO). Por meio dessa Resolução, foi criado o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária (art. 22), em cujas atribuições está a de (inciso I, **caput**):

> Acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, inclusive os decretos de limitação de empenho e pagamento,

Página: 62/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> cumprimento das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e o desempenho dos programas governamentais.

Além disso, há previsão para que tal Comitê realize, bimestralmente (art. 22, § 3º, inciso II), encontros técnicos com representantes dos ministérios, para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade e "os critérios de aplicação de recursos, os critérios e **efeitos da limitação de empenho**, a respectiva execução orçamentária".

O § 2º do art. 154 dessa mesma Resolução estabelece que sejam elaboradas notas, pelos órgãos técnicos das duas Casas do Congresso Nacional especializados em matéria orçamentária, que servirão de subsídio à análise dos "**decretos de contingenciamento**".[25]

A LDO 2015, por seu turno, como as anteriores mais recentes, estabeleceu fossem divulgados na *internet* e encaminhados à CMO os relatórios sobre a avaliação de receitas e despesas e sobre os limites de contingenciamentos, para apreciação daquela Comissão (art. 52, §§ 4º, 8º e 9º).

Além de tudo isso, o art. 9º, § 4º, da LRF, estabelece que o Poder Executivo demonstrará e avaliará, nos meses de maio, setembro e fevereiro, **o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre**, em audiência pública na CMO.

Todos os demonstrativos sobre a execução são disponibilizados na *internet* (e hoje não há dado sobre execução de despesa que não seja público). Os documentos constantes do PLN 5/2015 e do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, que se referem ao momento dos decretos aqui discutidos, foram enviados à análise do Congresso Nacional.

Em 2015, no dia 24/09, o Senhor Secretário do Tesouro Nacional, Marcelo Saintive, compareceu à CMO para prestar os esclarecimentos sobre a situação fiscal da União. Nada de relevante, no entanto, foi levantado por qualquer congressista na oportunidade, considerando-se, inclusive, que a reunião foi requerida por Deputado da Oposição (Deputado Izalci, PSDB/DF).

Página: 63/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[25] A propósito, sobre os Relatórios de Avaliação da Receita e da Despesa do 3º Trimestre de 2015, v. a Nota Técnica nº 23/2015, de Consultores de Orçamento da Câmara dos Deputados, e a Nota Técnica nº 139/2015 produzida por Consultores de Orçamento do Senado Federal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

O Congresso Nacional nunca deixou de ser oportunamente informado, como se vê, e nunca esteve alheio às alegadas irregularidades objeto do processo. Aprovou o PLN 5/2015 em que se discutiu abertamente as condições fiscais do Erário no exercício de 2015. Autoridades do Poder Executivo estiveram presentes no Parlamento - onde todas as audiências são públicas, debatidas à luz do dia e acompanhadas por toda imprensa -, demonstrando e discutindo a crise econômica e seus efeitos deletérios para as finanças públicas. Além disso, todas as informações sobre receitas e despesas e limites de contingenciamentos foram colocadas oportunamente ao seu conhecimento, inclusive por ser exigência da LDO.

O Legislativo, contudo, assessorado por atuantes e competentes Consultorias, não fez nenhum questionamento relevante no momento dos fatos. Considere-se inclusive que, sobre o dito Relatório de avaliação do 3º bimestre, foram preparadas duas notas técnicas[26] (uma da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, outra da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal), que previam a dificuldade de atingimento dos resultados fiscais fixados. Não foram identificadas irregularidades.

Sendo assim, a alegação de usurpação de atribuições do Congresso Nacional na edição dos decretos é não somente falsa, pois destituída de fundamento, mas tardia.

Página: 64/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[26] Nota Técnica nº 23, de 12 de agosto de 2015, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Nota Técnica nº 139, de 15 de agosto de 2015, da Consultoria de Orçamentos Fiscalização e Controle do Senado Federal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.2 Da Comprovação da Inexistência do Crime de Responsabilidade

Uma das grandes dificuldades do exercício do direito de defesa nesse nefasto e absurdo processo, reside na ausência de clareza nas argumentações da Denúncia e dos Pareceres aprovados do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO), na Câmara dos Deputados, e do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), aqui no Senado Federal. Suas argumentações mudam conforme as circunstâncias e as conveniências, especialmente no que tange às razões sobre a alegada irregularidade na abertura de crédito suplementar por decreto presidencial.

Também faltou, ao nosso ver, honestidade na fundamentação daqueles textos, um tanto quanto apelativos, porque procuram passar a impressão de que defendem a coisa pública, e a Defesa não!

Esse aspecto, cuja essência inegavelmente é falsa, complica o adequado enfrentamento do processo, pois visa meramente colocar a Presidenta afastada e seus apoiados em dificuldade perante a opinião pública. A efetiva preocupação com o Erário, bem assim com a correta realização dos gastos em benefício do coletivo passam ao longe.

Outra dificuldade é a desvantagem numérica daqueles que bravamente se colocam na defesa, não somente de uma pessoa inequivocamente afastada dos vícios que lhe imputam. Mas de um programa de governo vencedor, um programa de governo do coletivo, do social, da cidadania, da igualdade de direitos entre homens e mulheres, entre ricos e pobres, independente de cor, raça ou religião.

Uma pergunta se coloca em primeiro lugar: por quais razões os decretos seriam ilegais?

Na Denúncia, a ilegalidade residiria na artificialidade de "*superávit e excesso de arrecadação*", "*pois, conforme se pode verificar a partir do PLN nº 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconhecera que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas*." Segundo os denunciantes:

> [...] o art. 4º da Lei 13.115/2015, Lei Orçamentária anual de 2015, é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário [...].

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 65/265 02/08/2016 18:57:25

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

No Relatório do Deputado Jovair Arantes, a edição dos decretos afrontaria a lei, porque os atos e fatos apontados "*representariam atentado ao princípio da separação de poderes, ao controle parlamentar das finanças públicas, à lei orçamentária e à exigência constitucional de prévia autorização legislativa para abertura de crédito orçamentário suplementar*" (fl. 65). Conforme esse Relatório (fls. 71/82):

> Pode-se concluir a priori que a finalidade da inserção, nos textos das leis orçamentárias, da condição supracitada, foi a de compelir o Executivo a adotar durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal.

Evidentemente mais passional que técnico ou jurídico, o Relatório do Deputado Jovair chega ao absurdo de declarar que os atos descritos "*representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição*" (fl. 87).

Para chegar a tais conclusões, no entanto, o equivocado Relatório se omite de enfrentar as disposições legais aplicáveis. Chega ao cúmulo de supor uma "*usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal*" (fl. 88).

Deprimente a tentativa de desqualificar o próprio trabalho de cada congressista, porquanto apenas o Deputado Jovair teria tido a clarividência de enxergar tal "usurpação", mas em momento tão afastado da ocorrência dos fatos.

Lamentavelmente, é um convite emotivo, um apelo piegas à comoção parlamentar, porém adequado à falta de essência do próprio Relatório. Juntamos aos autos a Nota Técnica nº 61/2015, da lavra de consultores de orçamentos do Senado Federal, que rebate ponto a ponto os argumentos do Deputado.

No Relatório do Senador Antonio Anastasia, aprovado no Senado Federal, considerando que "*não é a edição de decreto presidencial em si, portanto, que caracteriza a suposta irregularidade*", os argumentos se voltam para as "*condicionantes fiscais*" (fl. 82). Segundo o Relator, "*por extração lógica, qualquer retificação da LOA também deve ser promovida de mod*

Página: 66/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

compatível com as metas fiscais do exercício a que se refere, tal como exigido, expressamente, pelo art. 4º da LOA 2015".

Nesse Relatório, chegou a se levantar a hipótese de impossibilidade de excesso de arrecadação, em quadro de frustração total de receitas. O Relator afirmou textualmente que "*no caso concreto de 2015, por exemplo, não havia excesso de arrecadação à luz da meta fiscal vigente*" (fl. 94).

Todos esses argumentos, frágeis por si, foram cabalmente refutados pelas Notas Técnicas nº 61 e 109, de 2015, de consultores do Senado Federal, que fizemos juntar aos autos, e pela Nota Técnica nº 6.358, de 06/05/2016, de Diretores da Secretaria de Orçamento Federal. Aliás, foi por força de notas técnicas como essas que tivemos a certeza da legalidade dos decretos, o que veio a se confirmar pelo depoimento das testemunhas e pelo próprio Laudo Pericial.

Passemos, então, ao debate técnico pormenorizado de cada uma dessas duas questões, os decretos e os passivos, para, amparados tanto na técnica como na ordem jurídica de nosso País, desconstruir esse emaranhado de proposital confusão, que apenas busca, em "essência", dar embasamento técnico à pilhagem da vontade popular!

Página: 67/265 02/08/2016 18:57:25

2.2.1 Da edição dos decretos de crédito suplementar por decreto

Preliminarmente, é necessário esclarecer que todos os decretos elencados na Denúncia foram editados antes de o Tribunal de Contas da União proferir decisão quanto à possível ilegalidade nos procedimentos até então adotados.

Os decretos foram editados em 27/07 e 20/08/2015, enquanto a decisão definitiva do TCU somente foi adotada em 07/10/2015, por meio do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, que aprovou o "parecer prévio" relativo à prestação de Contas da Presidente da República do exercício financeiro de 2014. Ou seja, esse acórdão tratou apenas de casos de 2014, não de 2015, e ainda aguarda o julgamento do Congresso Nacional!

O que se deve ser destacado, no entanto, é que dito Acórdão, apesar de não gozar de exigibilidade, passou a ser seguido, tão logo prolatado, por toda a Administração Federal.

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Enfim, todos os decretos se destinaram a atender finalidade pública, sendo que cerca de 70% dos recursos foram direcionados para a área da educação, não havendo qualquer alegação de desvio ou malversação.

2.2.1.1 Da compatibilidade das alterações com a obtenção da meta

Saber se um crédito suplementar aberto por decreto ofendeu o art. 4º da LOA 2015 demanda análise e compreensão adequadas do teor desse dispositivo. Essa tarefa não foi realizada por inteiro em nenhum dos Relatórios aprovados, menos ainda na Denúncia.

Simplesmente partiram da convicção pessoal e particular dos denunciantes e dos Relatores de que os decretos não atenderam tal dispositivo.

Diz o art. 4º da LOA 2015:

> 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:

O debate em todo o processo gira em torno da condição destacada em negrito: "**desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015**".

Para o Senador Anastasia, que resume o raciocínio desenvolvido na Denúncia e no Relatório do Deputado Jovair Arantes, os créditos suplementares discutidos não poderiam ser abertos porque seriam "incompatíveis" com a obtenção da meta de resultado primário.

Porém, nem a Denúncia, nem os Relatórios do Deputado Jovair e do Senador Anastasia demonstraram de modo transparente por que motivo os créditos seriam incompatíveis com a obtenção meta. Justificaram apenas que eram incompatíveis porque a meta "não estava sendo cumprida", agregando

Página: 68/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

ainda à justificativa o fato de que que o Governo teria, segundo eles, confessado o descumprimento nos relatórios de avaliação bimestral!

A propósito, citamos trecho do Laudo Pericial que, entendendo a questão sob o mesmo ângulo da Denúncia e do Senador Anastasia, tenta aclarar o ponto, mas nada esclarece (fls. 18/19 do Laudo):

> Primeiramente, destaca-se que o art. 4º da Lei nº 13.115/2015 possui vinte e nove incisos e sete parágrafos. Cada um desses incisos estabelece regras específicas para a abertura de créditos suplementares no âmbito de órgãos, ações orçamentárias ou grupos de natureza de despesa específicos, além de outras possibilidades. Desse modo, a investigação sobre a possível violação de cada um desses incisos por algum decreto de suplementação editado em 2015 é tarefa que se encontra fora do objeto deste trabalho pericial.
>
> Assim, considerado o objeto desta perícia, **há três decretos de crédito suplementar cujas alterações na programação orçamentária mostram-se incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015** e vigente à época da suplementação, quais sejam: dois Decretos não numerados de 27 de julho de 2015, publicados em 28 de julho de 2015, nos valores de R$ 1.701.389.028,00 e R$ 29.922.832,00, e um Decreto não numerado de 20 de agosto de 2015, publicado em 21 de agosto de 2015, no valor de R$ 600.268.845,00.
>
> Se o art. 4º, *caput*, da LOA/2015 autoriza, tão somente, a abertura de créditos suplementares **cujas alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício**, **é de se concluir os três Decretos que não se subsumem a tal regramento não encontram substrato legal de validade, ou seja, não possuem autorização legislativa**. Esses três Decretos, portanto, afrontam o art. 167, inciso V, da CF/88, que veda "**a abertura de crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes".

A meta de resultado primário é um montante financeiro fixado em lei, calculado a partir de projeções de receitas e despesas. Esse é o valor a ser alcançado pela execução efetiva. Logo, sua obtenção, isto é, seu alcance, seu cumprimento, somente pode ser demonstrado ao final do exercício financeiro, quando todas as receitas do período tiverem sido arrecadadas e todas as despesas pagas. Não existe meta fixada em lei para fração do ano.

Página: 69/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Já que não se fez a demonstração de como as alterações seriam incompatíveis com a obtenção da meta, nosso intento passa a ser o inverso: esclarecer porque havia a compatibilidade, embora a prova seja ônus de quem acusa!

"Compatível" não é um termo técnico. Logo, sua sinonímia pode ser buscada em dicionários comuns. Tem por sinônimos "adaptável", "harmonizável", "conciliável", "admissível", "suportável".

Por esse motivo, a leitura da condição prevista no art. 4º **pode ser** lida do seguinte modo: "desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam **conciliáveis** com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015".

Logo, havia compatibilidade, porque os créditos abertos eram todos *adaptáveis*, *conciliáveis*, *harmonizáveis* com a "obtenção" da meta fixada para o exercício.

Essa **obtenção** é garantida ao longo do exercício pela observância de limites de empenho e de pagamento impostos pela programação financeira, a qual é revista no mínimo a cada bimestre com base em Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, em consonância com o art. 9º da LRF.

Dito de outro modo, estando em vigor teto para realizar gastos (pagar despesas), ocorrem essas limitações de empenho e de pagamento, comumente conhecidas por "contingenciamentos".

Todas as programações discricionárias, para serem executadas, sujeitam-se aos limites referidos. Esses limites asseguram que, havendo aumento em determinadas despesas, por exemplo obrigatórias ou discricionárias ressalvadas, a obtenção da meta seja realizada mediante a contenção das demais despesas primárias.

Após a abertura de um crédito, as correspondentes programações podem ser realizadas, mas obedecendo aos limites de gasto previamente fixados. Se tais limites não forem flexibilizados, ainda assim a execução tem como ocorrer, porque outras programações podem deixar de sê-lo

Esse entendimento coincide com o da Junta Pericial, que assim se pronunciou (fl. 73, Laudo complementar):

Página: 70/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> A vigência da determinação dos limites de empenho e movimentação financeira antecede e incide nas programações.

De igual modo é a posição da ex-Ministra do Planejamento, Senhora Miriam Belchior, que assim se posicionou em seu testemunho em 21/06/2016:

> A senhora me pergunta por que se pode afirmar que a abertura de um crédito não impacta a meta do resultado. Porque **todos os créditos estão submetidos aos limites de empenho e pagamento. Um crédito não está excepcionalizado**.

Essa interpretação também está em linha com a compreensão técnica prevalente desde 2001, quando passou a vigorar a LRF. Além disso, todos os decretos passam pelo crivo das instâncias técnicas e jurídicas antes de chegarem à Presidência, para assinatura, como se verá dos depoimentos e das declarações expressas da Junta Pericial.

Conforme notas técnicas de Consultores de Orçamento do Senado, em linha com o que aqui se afirmou:

> Nota Técnica nº 042, de 04/04/2016:
>
> É curial compreender que o decreto de abertura de crédito adicional opera apenas no âmbito normativo da despesa. Não impacta a meta fixada, porque não é ato de execução. Não altera, em nenhuma hipótese, as metas estabelecidas (os tetos de gasto) para o exercício financeiro, até porque o crédito aberto deve obedecer, na sua execução, as metas fixadas.
>
> Ainda que se possa prever que, em dado exercício, a arrecadação não seja suficiente para cumprir as metas, não existe vedação para que decretos de créditos sejam abertos (existem apenas condições a serem atendidas). A razão é simples: é dever do Estado adequar as programações às situações e necessidades ocorrentes (art. 174, **caput**, da CF), inclusive por decreto.
>
> A abertura de crédito não pode ser vista, porque efetivamente não o é, como mera licença para aumentar as despesas reais, ainda que inclua programação nova no orçamento com amparo em excesso de arrecadação. Foi nisso que parece terem se confundido os denunciantes.
>
> Os orçamentos no Brasil não são impositivos. Logo, determinada abertura de crédito, ainda que ampliando as "possibilidades" do gasto (opera apenas no âmbito dos registros gráficos e estáticos do orçamento, fixando tetos das programações), não implica necessário crescimento no gasto final. Isto porque **o gasto somente ocorrerá se, e somente se, as metas fiscais programadas para o exercício o permitirem**. *(negritamos)*

SF/16649.45200-72
Página: 71/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Nota Técnica nº 061, de 25/04/2016:

> **Os decretos suplementares são precedidos de análise técnica por funcionários públicos especializados, integrantes das estruturas do sistema de planejamento e orçamento federal**. Em razão disso, jamais se poderia imaginar a adoção de um ato incongruente, ilógico e ilegal.
>
> No entanto, apenas para efeitos de argumentação, ainda que o Chefe do Poder Executivo abra um crédito desarrazoado e sem fonte, essa "abertura" não gera qualquer efeito na meta. Como se trata de mero ato formal, que altera apenas o conjunto de programações, depende de atos posteriores para ser executado.
>
> Por isso, é correto afirmar que, **naquilo que tange às programações autorizadas, decreto algum é incompatível com a obtenção da meta, porquanto não tem ele qualquer efeito na realidade das coisas.**
>
> **A edição de decreto (ou sanção da LOA) tem relação apenas com a formação das normas, opera apenas na formalidade, cumprindo condição para realização do gasto**. *(negritamos)*

Logo, mais uma vez, os decretos eram compatíveis com a obtenção da meta fixada para 2015. Por consequência, atendido também estava o art. 167, inciso V, tendo em vista que o art. 4º da LOA 2015 é afirmativo, no sentido de autorizar a abertura de créditos por decreto.

Esse é o entendimento uníssono dos técnicos depoentes, na condição de **testemunhas**, a exemplo dos seguintes, a quem fizemos a pergunta sobre qual a base legal para abrir os créditos:

> **É o art. 4º da LOA.** *(Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016)*
>
> As universidades e institutos fazem essa solicitação, **e elas se baseiam exatamente na LOA, no art. 4º,** e também se baseiam nesse acórdão do TCU. *(Sr. Luiz Cláudio Costa, em 16/06/2016)*
>
> **Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA**, no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. *(Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016)*
>
> **A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos**. *(Sr. Georgimar Martiniano de Souza, em 17/06/2016)*
>
> **Os créditos foram abertos por decreto, porque a Lei Orçamentária assim o permitia.** *(Sr. Antonio Chatack Carmelo, em 17/06/2016, em resposta ao Relator)*

Página: 72/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

"Qual dispositivo legal autorizava a abertura desse crédito?" **Foi o art. 4º da Lei Orçamentária.** *(Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2016)*

Agora, concretamente, nessas questões, **é fato que a lei orçamentária, no seu art. 4º – lei votada por este Congresso Nacional –, diz que pode suplementar com superávit financeiro? É fato**. É fato que essas duas suplementações eram de superávit financeiro? Sim, é fato. Sempre foi assim? Sim, sempre foi assim. Nunca foi diferente em gestões anteriores. *(ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016)*

Pelo dispositivo legal que autorizava a abertura em 2015, nós temos, primeiro, a Lei Orçamentária Anual, que, no art. 4º, faz a sua autorização para esses créditos;

[...]

A autorização estava de acordo com o art. 167? Eu entendo que sim, porque, a partir do momento em que a Lei Orçamentária Anual é aprovada por esta Casa, pelo Congresso Nacional, é uma autorização legislativa para que, naqueles casos específicos do art. 4º, desde que haja o atendimento de todos os seus critérios, os créditos serão abertos sem que seja necessário serem remetidos para cá, para análise. Isso fica só para os casos excepcionais, que vêm para cá como projeto de lei. *(Sr. Robson Azevedo Rung, em 22/06/2016)*

Página: 73/265 02/08/2016 18:57:25

Respondendo objetivamente: "Qual a lei e o respectivo artigo que autoriza abertura de crédito em 2015?" **Nós temos a LOA 2015, especificamente o art. 4º.**

[...]

"A autorização estava de acordo com o art. 167, inciso V, da Constituição, que veda abertura de créditos sem prévia autorização legislativa?" [...] Então, pelo menos do que partiu do Ministério, essa primeira etapa **eu posso garantir que estava de acordo com o art. 167 da Constituição.** *(Sr. Anderson Lozi da Rocha, em 23/06/2016)*

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

O artigo que autorizava é a combinação da Constituição com o art. 4º da lei. E todos os créditos abertos por lei e por decretos se submetem, sim – desde que sejam despesas discricionárias –, aos limites do decreto de contingenciamento. *(ex-Secretária da SOF, Sra. Esther Dweck, em 23/06/2016)*

Qual lei autorizava a abertura de crédito em 2015? **No meu entender, é a LOA. No seu art. 4º autoriza a edição dos decretos de créditos suplementares**. *(Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016)*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> "Qual a lei que autorizava a abertura do crédito de 2015**?" A gente tem trabalhado sempre com a autorização contida na Lei Orçamentária Anual, chamada LOA, o art. 4º da LOA, este que está sendo objeto do questionamento**. *(Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, em 24/06/2016)*

Mais especificamente, ao responder se havia compatibilidade dos créditos com a obtenção da meta:

> Sobre a primeira pergunta – os créditos que foram abertos estão compatíveis com a obtenção da meta de 2005? **Sim, estão compatíveis.** Quando eu encaminho a abertura de um crédito, faço referência não só à própria LOA, porque a própria LOA já tem autorização para abertura desse crédito, mas também à LDO, que me dá autorização para abrir esses créditos de acordo com a meta de resultado primário, ou seja, com a meta; ele já está compatível com a meta de resultado. Tanto é que, nessas despesas, quando eu abro, para que eu possa executá-las, ou seja, empenhá-las e pagá-las, eu tenho que deixar de fazer outras despesas. *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016)*

2.2.1.2 Do equívoco em considerar abertura de crédito incompatível com a obtenção da meta

Somente faz sentido falar em possível incompatibilidade de determinada programação com a obtenção da meta, quando as autorizações de despesa entram no processo de execução, na fase do pagamento. Com efeito, o resultado primário expresso na meta fiscal é apurado considerando-se exclusivamente as despesas pagas; é analisado pelo aspecto financeiro.

As alterações constantes dos decretos, no momento da abertura, não podem ser consideradas como pertencentes ao exercício financeiro, já que, não tendo sido empenhadas, não atenderam sequer ao primeiro estágio indispensável para o pagamento. Portanto, jamais poderiam ser levadas em conta para fins de verificação da obtenção da meta fiscal.

Ou seja, na abertura dos créditos suplementares, os decretos não aumentam(ram) as despesas em um centavo sequer! Apenas houve ampliação das opções das fontes de custeio para as mesmas ações públicas[27], com

[27] Por exemplo: se no orçamento está prevista a concessão de bolsas de estudo no total de R$ mil com recursos de impostos que a União esperava arrecadar, mas ainda não arrecadou, o crédito, como no caso dos decretos incorpora as receitas próprias de cada órgão nos orçamentos, de modo que esses recursos também possam s

Página: 74/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

consequente ampliação das dotações, mas preservando-se o teto financeiro de gasto!

Incide na hipótese a Lei nº 4.320, de 1964, lei geral de regência para elaboração e controle dos orçamentos. Segundo o inciso II do art. 35 desse diploma legal:

> Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
>
> [...]
>
> II – as despesas nele legalmente empenhadas.

Não existe **execução** de despesa na abertura do crédito, razão pela qual a abertura é neutra para a obtenção da meta, não ocorrendo incompatibilidades.

Se mera autorização de gastos sequer pode ser considerada despesa, fazê-la impactar na obtenção da meta fixada, como se despesa fosse, não atende citada disposição legal. A Junta Pericial tem essa mesma compreensão (fl. 60, Laudo compl.):

> O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois **não é mensurado a partir das dotações orçamentárias**. *(negritamos)*

Esse também é o entendimento de técnicos que deram depoimento:

> Segundo a Lei nº 4.320, **somente podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas**.
>
> **O impacto na meta fiscal se dá no momento do pagamento da despesa**. Então, é preciso empenhar, liquidar e pagar.
>
> **A despesa apenas autorizada**, se ela não foi executada, empenhada, liquidada e paga, ela **não afeta a meta de resultado primário**. *(Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016)*

Esse erro crasso foi cometido no Parecer do Senado, elaborado pelo Senador Anastasia, onde se entendeu que o resultado do exercício seria afetado pelas autorizações de despesa decorrentes dos decretos, mas não é.

Página: 75/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

usados na concessão das bolsas! O teto original para gastar fica, no entanto, mantido, no total de R$ mil, por meio do decreto de contingenciamento.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.2.1.3 Da hipotética meta no plano orçamentário

Segundo argumentou o Senador Anastasia em seu Relatório, se se considerasse que a abertura de crédito é sempre neutra, então a condição prevista no art. 4º da LOA 2015 se tornaria inócua. Sabendo-se que a lei não contém palavras inúteis, seria inaceitável, conforme o Senador, o entendimento de que a abertura de crédito por decreto é inofensiva à obtenção da meta.

O nobre Senador parece ter se inspirado no equívoco do Procurador Júlio Marcelo, que afirmou em seu depoimento de 08/06/2016:

> Se a tese da Defesa estivesse correta, não precisaria de condicionante nenhuma. Na verdade, qualquer decreto poderia ser aberto e, na hora da execução, aí, sim, eu iria olhar a meta. Aí sim. Então, a condicionante que o Congresso colocou seria letra morta. *(resposta a questionamento da Senadora Lúcia Vânia)*

Vejam: como o Senador (e o Procurador) não faz a análise correta da condição estabelecida no art. 4º, acha defeito na abertura de crédito, mas não na compreensão dele.

Não percebeu o Senador Anastasia que os decretos poderiam ter previsto dispositivo que relaxasse ou ignorasse os limites de contingenciamento, prejudicando a obtenção da meta.

Esses limites de contingenciamento são fixados por decreto com base nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgados bimestralmente. A incompatibilidade poderia surgir se os decretos de abertura de crédito, por exemplo, permitissem gastos mais elevados, colocando em risco a obtenção da meta fixada para o exercício.

Vencidos por essa realidade, os acusadores se voltaram para a obtenção de uma hipotética **meta formal**, não da meta efetiva.

Observem que, para dificultar a defesa da Senhora Presidenta, não existe clareza nos argumentos, de modo que possam ser pronta e pontualmente rebatidos. É tudo genérico, porque querem resolver o processo apenas pelo seu aspecto político, como se politicamente tudo fosse aceitável!

Página: 76/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Segundo a apuração dessa dita meta formal (aferida no plano orçamentário), as alterações decorrentes dos decretos não teriam – só pode ser isso! – respeitado a meta de resultado implicitamente prevista na lei orçamentária original.

Esse entendimento é possível retirar das conclusões do Senador, que assim se expressou em seu Relatório (fl. 82):

> Importante observar que a observância da meta fiscal **não se dá apenas durante a execução financeira** dos orçamentos. **A meta fiscal de cada exercício também deve ser obedecida no plano das autorizações orçamentárias.** *(negritamos)*

Entendimento semelhante foi demonstrado pela Junta Pericial, que assim vaticinou na resposta ao quesito 4 e no item 4.1.1 da conclusão, ambos do Laudo inicial, bem como na resposta no Laudo complementar a perguntas nossas:

> Tomando-se por referência a LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), tem-se que o art. 4º **versa sobre a gestão orçamentária**, atribuindo carga normativa para a compatibilidade entre as alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares e a obtenção da meta de resultado primário... *(fl. 80 – Laudo inicial)*
>
> **A estrita redação do art. 4º da LOA/2015 não faz menção à compatibilidade entre os Decretos e a programação financeira, mas entre aqueles e a programação orçamentária**. Os institutos, embora correlacionados, não se confundem. *(fl. 212 – Laudo inicial. - negritamos)*
>
> ...no caso das suplementações de dotação por decreto, não é a realização da despesa que deve ser compatível com a obtenção da meta. Deve-se aferir a compatibilidade, **com a meta, da alteração promovida na programação orçamentária, o que ocorre em momento anterior à realização da despesa.** *(fl. 6 – Laudo compl. – negritamos)*
>
> No momento da edição do decreto suplementar, **a despesa autorizada impacta a obtenção da meta de resultado do exercício financeiro**, caso não decorra de anulação de outras despesas primárias, pois aumenta a projeção de gastos, interferindo na relação entre as receitas e despesas primárias *(fl. 42 – Laudo compl. – negritamos)*

Página: 77/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Mais claro fica quando se observa o entendimento do Relator, expresso apenas por ocasião da indagação que fez ao ex-Ministro do Planejamento. Disse o Relator:

> ...de acordo com o art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto de Lei Orçamentária Anual deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com a meta de resultado primário definida na LDO. **Significa dizer que, desde já, no projeto de LOA, o confronto entre as receitas primárias e despesas primárias deve respeitar a meta de resultado primário fixada pela LDO. Trata-se do resultado primário dito programado no plano orçamentário.** *(audiência de 17/06/2016 - negritamos)*

Apesar de alguma diferença entre as conclusões, o ponto comum, entretanto, é que entenderam haver uma meta fiscal a ser obedecida no âmbito das autorizações orçamentárias (do plano orçamentário).

Antes de analisar essa questão, não se pode deixar de destacar, com todo respeito, que o Relatório do Senador não é apenas confuso, mas também contraditório. O mesmo se pode dizer das conclusões da Junta Pericial, sobre esse ponto.

Ora, conforme transcrição, o nobre Senador disse que a meta deve ser observada não apenas durante a execução financeira, mas também no plano das autorizações orçamentárias. Contudo, mais adiante no seu Relatório (fl. 91), é taxativo ao asseverar que:

> Vale esclarecer que, neste contexto, quando se fala em impacto fiscal, este deve ser tomado no sentido de efeito provocado no plano das autorizações orçamentárias, **e não no da execução financeira**. *(negritamos)*

O grande defeito dessa nova assertiva é que, em vez de corrigir o dito anteriormente, avança justamente para posição ainda mais frontalmente contrária à da apuração legal da meta de resultado, que se dá pelo aspecto financeiro.

O entendimento do Senador, aqui, contraria inclusive técnicos do TCU, de onde ele retira suas conclusões. A propósito, respostas do Senhor Leonardo Albernaz, a pergunta nossa sobre se a meta é orçamentária ou

Página: 78/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

financeira, e do Procurador Júlio Marcelo, a pergunta da Senadora Gleisi Hoffmann no mesmo sentido, quando foram taxativos:

> É financeira! *(Leonardo Albernaz, depoimento em 13/06/2016)*
>
> É o resultado da atividade financeira ao final do exercício! *(Júlio Marcelo – depoimento em 08/06/2016)*

Em nenhum momento o art. 5º, inciso I, da LRF, citado pelo Senador Anastasia, estabelece um resultado primário no "plano orçamentário". Tal dispositivo apenas exige a compatibilidade do projeto de lei orçamentária com o PPA, a LDO, com as demais normas da LRF e com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas fiscais. "Compatibilidade", vimos acima, não é um termo técnico, mas comum[28], que tem por significado "adaptação", "conciliação". Eis o dispositivo:

> Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
>
> I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º.

A Junta Pericial, realçando a confusão, contrariou em diversas afirmações não apenas o Relator, mas também o que antes havia dito:

> A incidência do inciso II, art. 35, da Lei 4.320/1964, guarda relação com o momento do empenho e, portanto, não tem ligação com a obtenção da meta de resultado primário, **que se opera no nível do efetivo pagamento das despesas.** *(fl. 42 – Laudo compl.)*
>
> O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas **considera as despesas autorizadas e pagas**... *(fl. 60, Laudo compl.)*
>
> Portanto, o momento em que se mensura o atingimento ou não da meta fixada para o exercício de 2015 **é aquele ao final do exercício**,

[28] A Constituição quando cita esse termo, assim o faz, por exemplo: "Art. 37. ... XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:"; "Art. 38. ... III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários [...]". Como se vê, está sempre implícita a ideia de adaptação, conciliação, exatamente como no caso do art. 4º da LOA 2015.

SF/16649.45200-72
Página: 79/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> quando restam consolidados a arrecadação das receitas do período e o pagamento das despesas autorizadas *(fl. 60, Laudo compl.)*

Ora, o que querem? De qual argumento deve se defender a Senhora Presidenta?

O controle da obtenção da meta no plano meramente orçamentário é exigência absurda, porque supõe que o art. 4º da LOA não visavaa a obtenção da meta real, efetiva. O foco da lei seria, conforme essa visão equivocada, preservar um resultado formal entre receitas e despesas, como se o esforço da LRF e da LDO fossem destinados a garantir apenas a intenção, não o próprio resultado fiscal.

Não há, entretanto, dispositivo legal estabelecendo que a lei orçamentária, isoladamente, ou em conjunto com os créditos adicionais, deve, implicitamente, guardar uma diferença entre receitas primárias e despesas primárias no valor da meta do exercício. "compatível" não tem o significado de uma equação matemática.

Se houvesse exigência dessa natureza, certamente as autorizações de gastos advindas de orçamentos de exercícios anteriores, na forma de restos a pagar inscritos, deveriam também ser consideradas, já que são despesas autorizadas dependentes de pagamento que impactam a meta, inclusive em estágio de execução já iniciado. Isso por si só faria com que a própria lei orçamentária se tornasse incompatível com a meta fiscal em um tal plano orçamentário, dada a magnitude do estoque de restos a pagar (alcançou mais de R$ 221,00 bilhões ao final de 2014).

O fato é que o art. 2º da LDO 2015 (o original e o alterado pela Lei nº 13.199/2015) exigia que apenas as programações do projeto e da lei orçamentária (não inclui os créditos adicionais) fossem **compatíveis,** tanto na aprovação como na execução da respectiva lei, com a **obtenção** da meta de resultado fixada para o exercício.

Não existia, como não existe, mandamento legal que determine que a diferença entre receitas estimadas e despesas autorizadas (portanto, no plano orçamentário) corresponda à meta fixada; que leve à compreensão de que "compatível" seja uma equação matemática.

Página: 80/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Por igual, o art. 4º da LOA 2015 estabeleceu, como condição para a abertura dos créditos suplementares, apenas a **compatibilidade** das alterações na programação **com a obtenção**, o alcance, **da meta de resultado fixada para o exercício**, não a preservação da meta implícita nos orçamentos. Exigia-se tão só que as alterações não representassem empecilho à obtenção da meta!

A "obtenção", evidentemente, é a ação de obter, o que dá a ideia de processo de execução ao longo do ano para atingir o que estava fixado na LDO. A regra, assim, é claramente voltada para a execução: as alterações não poderiam obstar a obtenção da meta, ser com ela incompatível.

Meta no "plano orçamentário" é algo inexistente no ordenamento jurídico, portanto!

A propósito, mencione-se trecho da NT nº 109/2015 de consultores de orçamento do Senado:

> Repise-se, portanto: não há falar em impacto na meta das dotações apenas autorizadas, porque tais autorizações, enquanto não empenhadas, não pertencem ao exercício financeiro. E, mesmo após o empenho, não afetarão as metas do exercício, que somente serão sensibilizadas com o efetivo pagamento das despesas. É da lei!

Além de não haver previsão legal, repita-se, é ilusório imaginar que uma meta calculada e mantida no plano orçamentário assegure o alcance efetivo do resultado fiscal fixado na LDO.

Primeiro, porque a realização da receita e a efetivação da despesa são uma incógnita e certamente não seguem as projeções, por melhor que tenha sido a técnica empregada na elaboração orçamentária, podendo variar para mais ou para menos.

Segundo, porque as receitas realizadas não se destinam apenas às programações orçamentárias e aos créditos adicionais abertos no exercício financeiro. Devem suportar também pagamentos à conta de autorizações advindas de orçamentos anteriores, na forma de restos a pagar inscritos ou de créditos especiais e extraordinários reabertos.

A previsão de um resultado implícito no projeto e na respectiva lei orçamentária é coerente com a necessidade de obtenção da meta. Contudo, tal

Página: 81/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

resultado no plano orçamentário não é sequer possível de ser mantido ao longo do exercício, independentemente da abertura ou reabertura de créditos adicionais por decreto, ou da existência de estoque de restos a pagar, por causa:

(i) das eventuais alterações da própria meta por meio de lei, que certamente afastam a correspondência com o montante implícito nos orçamentos;

(ii) dos créditos adicionais abertos por lei ou medida provisória.

Por isso, essa "meta implícita" tem pouca ou nenhuma utilidade prática.

Além do mais, não é a meta no "plano orçamentário" que tem de ser entregue, mas sim a meta financeira, a economia monetária efetiva!

2.2.1.4 Do equívoco em tomar os relatórios bimestrais como taxativos

A Denúncia e o Senador Anastasia (v. fl. 88 do Relatório, por exemplo), com seus confusos argumentos, partiram do pressuposto de que o Governo havia assumido por meio do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas do 3º bimestre e pelo envio do PLN 5/2015, que a meta não seria cumprida.

Essa é uma cantilena da acusação e também do Procurador Júlio Marcelo, que disse:

> ...foram justamente decretos emitidos sem autorização legal do Congresso Nacional no momento em que o Governo assumidamente, confessadamente... Confessou isso por meio de um projeto de lei de alteração da meta enviada ao Congresso em que, na exposição de motivos, afirma com todas as letras que não pode cumprir a meta. *(resposta ao Senador Dário Berger, em 08/06/2016)*

Ora, os relatórios bimestrais, que visam o alcance da meta fiscal pelo aspecto financeiro, representam apenas perspectivas. Não contém elementos para afirmar que a meta não será cumprida, menos ainda para concluir que as alterações decorrentes dos decretos seriam incompatíveis com a obtenção dessa meta. Não fornecem elementos conclusivos, porque:

Página: 82/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

1. tratam da execução até o período a que se refere, projetando-a para o final do exercício;
2. as despesas discricionárias projetadas não necessariamente serão pagas;
3. o cálculo do efetivo cumprimento da meta é realizado apenas após o encerramento do exercício, pelo pagamento.

Não se prestam a aferir a compatibilidade das programações com a obtenção da meta no plano orçamentário, nem no financeiro. Tratam de projeção de resultados, combinando as receitas e despesas realizadas com as estimadas para o restante do exercício. Não sendo somente orçamentário, nem somente financeiro, não servem para o cálculo da meta no "plano orçamentário", tampouco para conclusão sobre o cumprimento no plano financeiro. São instrumentos de monitoramento, para efeitos de ajustes!

Representam mera simulação, cuja realidade poderá se comportar de maneira totalmente diferente, inclusive pelo surgimento de receitas extraordinárias, ou mesmo despesas inesperadas, o que recomenda cautela nas conclusões com base nessas estimativas.

Não existe confissão nesses demonstrativos, mas projeções.

A propósito, mencione-se depoimento do Senhor Zarak, técnico da SOF, respondendo a pergunta nossa:

> "Os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para demonstrar comportamento da meta e promover ajustes ou para cobrar o cumprimento da meta? Qual é o amparo legal?" **O amparo legal é a LRF, art. 9º. Na verdade, os relatórios bimestrais servem para promover um ajuste, ou seja, eu faço estimativas de receitas e despesas e, na medida em que essas despesas... a realização das despesas não cumpra a meta, eu tenho que fazer uma limitação de empenho e pagamento.** *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016)*

Veja-se por igual o depoimento do Senhor Cilair, também técnico da SOF, focando a mesma questão, em resposta ao Senhor Relator Anastasia:

> Coloco para vocês que é importante que essa metodologia de fazer relatório, sinceramente, eu acho que é a única possível. Por quê? **Porque a metodologia de análise do ano corrente tem duas dimensões: retrospectiva e prospectiva**. Por quê? Porque obviamente, quand

Página: 83/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> estamos no início do ano – imaginem o primeiro relatório que fazemos que é em março –, temos ainda dez meses pela frente. **Então, obrigatoriamente, ela tem que ter estas duas dimensões**: na retrospectiva, vemos o que aconteceu. No primeiro bimestre, por exemplo, só sabemos a receita e a despesa de dois meses. **Então, temos que projetar para a frente**.
>
> [...]
>
> E aí coloco para vocês uma coisa importante. O decreto tem uma tramitação. O dia que vale, obviamente, é o dia em que ele é publicado, mas ele tem toda uma tramitação. Então, os decretos de julho já estavam considerados ali, possivelmente dentro ainda do relatório anterior, no segundo relatório, em que tínhamos feito um contingenciamento de R$70 bilhões, e os outros, possivelmente, estavam no relatório que enviamos no dia 22 de julho. Eles estavam considerando. Então, nessa metodologia, o que fazemos? Quando olhamos para a frente, vemos o quê? Qual o cenário mais provável? O cenário de realização de receita e despesa, inclusive as possibilidades de alteração legal. Volto a colocar que essa é uma metodologia... A gestão da meta foi sendo consolidada ao longo do tempo. Ela foi sendo consolidada usando diversos mecanismos, e esse sempre foi o mecanismo utilizado e válido, inclusive validado pelos órgãos de controle. *(depoimento em 15/06/2016)*

2.2.1.5 Da alegada confissão do Governo de que não cumpriria a meta

Por outro lado, é falaciosa a afirmação de que o Governo confessara que não cumpriria a meta fixada. Como não conseguem demonstrar o descumprimento de uma imaginária meta no "plano orçamentário", buscam elementos onde não existem.

Ainda que houvesse afirmação taxativa, não há previsão legal que incrimine tal fala.

A Exposição de Motivos (EM) relativa ao PLN 5/2015 claramente destacou que o esforço fiscal se referia **ao momento** da elaboração do projeto, ao mencionar a possibilidade de não se alcançar a meta fixada. Isso pode ser constatado no item 4 da EM, nos seguintes termos:

> 4. Desse modo, considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, **no momento**, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Página: 84/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

No entanto, a EM não se restringiu a esse trecho, como se verá, tendo sido esclarecedora da efetiva realidade das contas públicas.

A verdade é que o Senador Anastasia, bem assim a Denúncia e o Relatório aprovado na Câmara omitiram esse aspecto, dando-lhe outra interpretação, condizente com o fim por eles pretendido.

E se o Governo tivesse feito afirmação de que cumpriria a meta, como leriam os relatórios? Fato é que não havia como afirmar, baseado nos relatórios de avaliação de receita e despesa, que a meta seria ou que não seria cumprida. O Governo afirmou evidências, pois o cumprimento somente tem como ser constatado no encerramento do exercício, conforme o comportamento efetivo da receita e da despesa, pelo método "abaixo da linha", segundo cálculo do Banco Central! A propósito, é a própria Junta Pericial que fala:

> O resultado primário apurado por quadrimestre representa a diferença obtida entre as receitas e despesas primárias naquele período de referência, **não representando o resultado do exercício, que só será apurado após o último quadrimestre** *(fls. 57/58, Laudo compl. - Negritamos).*

É conveniente analisar a tabela 13, fl. 66 do Laudo Pericial (que resume o entendimento da Acusação), para demonstrar o equívoco da Denúncia e do Relator, bem assim a contradição da Junta nesse ponto:

Tabela 13: Resultados Fiscais e contingenciamentos efetivos e necessários: exercício de 2015

R$ bilhões

Item	LOA	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre	Dezembro
Receita Primária Líquida	1.223,39	1.158,27	1.111,58	1.111,57	1.056,69	1.056,69
Despesa Obrigatória	841,75	847,50	858,86	858,84	861,61	861,61
Despesa Discricionária	326,37	255,49	246,89	246,90	246,90	246,90
Resultado Primário (Meta)	55,28	55,28	5,83	5,83	-51,82	-51,82
Contingenciamento	-	(70,88)	(8,60)	0,0	(11,15)	11,15
Meta vigente	55,28	55,28	55,28	55,28	55,28	-51,82
Efeitos dos Dec. sup. (1)	-	-	-	(1,75)	-	-
Contingenciamento necessário	-	(70,88)	(58,05)	(1,75)	(107,10)	107,10
Valor adicional de contingenciamento necessário	-	-	(49,45)	(1,75)	(95,95)	-

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e de Despesas Primárias dos 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2015 e de dezembro de 2015.

Notas:

(1) Efeitos primários decorrentes da alteração na programação orçamentária realizada pelos Decretos de crédito suplementar objeto desta perícia.

Página: 85/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

O Senador Anastasia, assim como a Junta Pericial, afirmaram, com base na coluna do 3º bimestre da tabela, que a meta não tinha como ser cumprida, porque o governo seria deficitário em R$ 49,45 bilhões no momento da abertura dos créditos.

Ora, o 3º trimestre é apenas um ponto de aferição, de monitoramento, a fim de conduzir as finanças ao caminho do cumprimento das metas fiscais. Naquele momento, não havia déficit de R$ 49,45 bilhões, **mas previsão**. A leitura correta dever ser: se as receitas se comportassem tal como projetadas no relatório e as despesas fossem pagas conforme demonstradas, esse seria o resultado lá no final do ano!

Nesse 3º bimestre, o montante projetado das despesas discricionárias somava R$ 246,89 bilhões, de modo que os R$ 49,45 bilhões representavam necessidade adicional de contingenciamento. Isto é, limitação além dos R$ 79,5 bilhões já limitados (R$ 70,89 + R$ 8,60).

Essa nova restrição havia sim como ser feita, na época da edição dos decretos. Basta ver que os R$ 246,89[29] bilhões previstos para gasto discricionário eram suficientes para suportar o contingenciamento total de R$ 129,0 bilhões (R$ 79,5 bilhões, até então já contingenciados, mais os R$ 49,45 bilhões adicionais) e ainda executar integralmente as programações decorrentes dos decretos (R$ 1,75 bilhão).

Acontece que um contingenciamento nessa magnitude, apenas para alcançar o resultado primário com vistas a pagar juros seria mais prejudicial para as contas públicas e para a sociedade que deixar de fazê-lo.

Por causa disso, o Governo, agindo de forma absolutamente responsável e prudente, em completa adesão com os princípios da responsabilidade fiscal estabelecidos no art. 1º da LRF e com o princípio da continuidade do serviço público, fez a opção, não só política mas também de boa gestão, de não realizar essa limitação de empenho e de pagamento adicional, tendo em vista, se adotada a medida, o forte risco de interrupção da prestação do serviço público à sociedade.

Página: 86/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[29] Estamos partindo do pressuposto lógico de que esse montante, naquele momento, ainda não havia sido pago. Normalmente, o maior volume de pagamento ocorre no encerramento do exercício, para conciliação do cai

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Essa decisão foi evidenciada no citado Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre, bem assim na EM do PLN 5/2015, que o Senador Anastasia e os agora acusadores fizeram questão de não enxergar, ambos enviados oportunamente ao Congresso Nacional, dos quais se transcreve trechos pertinentes.

No Relatório:

> 9. Em relação à execução orçamentária de 2015, apesar de todas as medidas adotadas pelo governo, não se observou, até junho, retorno do superávit primário para um nível que estabilize a dívida pública. A elevação do superávit primário é parte importante da estratégia do governo para retornar o crescimento econômico ao seu potencial no médio prazo.
>
> 10. Em termos específicos, **parte importante desta dificuldade em avançar em direção à meta fiscal reside na deterioração da arrecadação, explicada em grande parte pela queda na atividade econômica muito acima da estimada ao final do ano passado**. Se, como dito anteriormente, parte da frustração na arrecadação pode ser explicada pela queda na atividade econômica acima da estimada ao final do ano passado, há ainda uma parte não capturada pelas projeções da RFB. Tal constatação nos faz pensar em outros fatores explicativos além das variáveis conhecidas, tais como os impactos negativos da reacomodação no setor de óleo e gás e a reprogramação fiscal das empresas, à luz de um cenário ainda muito incerto.
>
> 11. A meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro para 2015, fixada inicialmente em R$ 66,3 bilhões, equivalente a 1,2% do PIB, foi definida quando da revisão da LDO em dezembro de 2014. Naquele momento, o governo e o mercado trabalhavam com expectativa de obtenção de um superávit primário de 0,19% do PIB em 2014 e crescimento de 0,80% do PIB em 2015 (conforme apontado pelo relatório Focus de 21/11/2014).
>
> 12. Para garantir que essa meta fosse atingida, **o governo adotou um amplo conjunto de medidas para reduzir despesas e para recuperar a arrecadação**.
>
> 13. No âmbito do controle dos gastos, destacam-se: (i) aumento das taxas de juros em diversas linhas de crédito para reduzir os subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) racionalização dos gastos de diversos programas de governo, com revisão das metas; (iii) fim do subsídio à CDE no valor de R$ 9,0 bilhões; (iv) revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença e; (v) revisão do seguro defeso, do seguro desemprego e do abono salarial. Adicionalmente, deve-se considerar o contingenciamento das despesas discricionárias no valor de R$ 70,9 bilhões.

Página: 87/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

14. Com relação à receita, destacam-se as seguintes medidas: (i) elevação da alíquota do IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; (ii) PIS/Cofins sobre importação; (iii) IOF-Crédito para pessoa física; (iv) PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis; (v) PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas e; (vi) correção de taxas e preços públicos.

15. Além disso, foram enviadas propostas legislativas que visam o aumento da arrecadação: (i) o projeto de Lei 863/2015, que reverte parte da desoneração da folha de pagamento e; (ii) a Medida Provisória 675, que aumenta a CSLL cobrada das instituições financeiras de 15% para 20%.

16. Apesar de todas essas medidas adotadas pelo governo, desde dezembro de 2014, **não se observou, até junho, retorno do superávit primário para o nível previsto incialmente, em função da grande frustração da estimativa de receitas**, decorrente de vários choques que ocorreram desde o final de 2014.

17. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que altera a LDO -2015 no sentido de reduzir a meta de resultado primário. O presente relatório de avaliação bimestral já considera o projeto de lei em questão. Em termos nominais, o Projeto de Lei encaminhado fixa a meta de superávit primário do setor público não financeiro consolidado para 2015 em R$ 8.747,0 milhões, equivalente a 0,15% do PIB, sendo R$ 5.831,0 milhões do Governo Central.

[...]

19. A nova meta proposta não altera o ajuste perene na política fiscal que está sendo implementado. **Dada a situação econômica atual do Brasil, uma contenção imediata ainda maior das despesas, para compensar a forte frustração de receitas, mostra-se inviável**. *(realçamos)*

Na Exposição de Motivos do PLN 5/2015:

3. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias, tornando necessário garantir espaço fiscal adicional para a realização das despesas obrigatórias e preservar investimentos prioritários. De outra parte, não obstante o contingenciamento de despesas já realizado, houve significativo crescimento das despesas obrigatórias projetadas.

4. Desse modo, considerando os efeitos de frustação de receitas e elevação de despesas obrigatórias, o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Página: 88/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> 5. Nesse sentido, propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas que, uma vez implementadas, propiciarão os meios necessários à continuidade do ajuste fiscal em curso.
>
> 6. A esse respeito, merece destaque a ampliação dos esforços dirigidos ao combate à evasão e à sonegação de tributos, bem como a adoção de medidas que privilegiem a recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial e de outras voltadas ao incremento das receitas tributárias, contribuições e demais receitas. De outra parte, **há limitado espaço para medidas de limitação de empenho e de movimentação financeira, sem que se ocasione acentuado prejuízo à continuidade de inúmeras ações essenciais em curso, cujo sobrestamento, em uma análise de custo benefício, implicaria maiores consequências para a sociedade**.
>
> 7. Por certo, a meta de resultado primário encerra conteúdo de disciplina fiscal do Estado Brasileiro, consentâneo com os ditames da LRF. Entretanto, ela não deve ser vista como um fim em si mesmo, admitindo-se que, uma vez esgotados os mecanismos de ampliação da receita e os meios de limitação de despesas, se proponha, justificadamente, a sua alteração, tendo por base o pressuposto da transparência que deve orientar a gestão fiscal. *(negritamos)*

O Congresso Nacional concordou com o Governo, reconhecendo, na época, a situação de gravidade por que passava a economia brasileira e a dificuldade de gestão das contas públicas. Tanto é verdade que **não adotou nenhuma medida de sustação dos decretos ou de repulsa ao comportamento do Governo**, que poderia tê-lo feito, por exemplo, nos termos do art. 49, V e XI, da Constituição Federal. Para não restar dúvidas, deixou sua concordância por expresso no Relatório da CMO, em que se aprovou o PLN 5/2015, nos seguintes termos:

> No mérito, **a medida proposta é necessária diante dos resultados da Avaliação de Receitas e Despesas referentes ao 3º e ao 4º bimestre**, preparados em cumprimento ao § 4º do art. 52 da LDO 2015. O referido dispositivo determina que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional e a outros Poderes Relatório que será apreciado pela Comissão Mista de Orçamento, contendo, dentre outras informações, as memórias de cálculo e justificativas das alterações das projeções de receitas e despesas primárias. Mais ainda, diante da reestimativa de receitas apresentada na data de 27 de outubro, com redução esperada na arrecadação líquida de transferências a estados e municípios de R$ 57,7 bilhões, **torna-se evidente que a deterioração do cenário fiscal não comporta a meta**

Página: 89/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

prevista no PLN 5, muito menos a meta de superávit inicialmente fixada.

[...]

... Ademais, **novos cortes colocariam em risco o provimento de serviços básicos e também o cumprimento das obrigações contratuais já assumidas pelos ministérios**.

[...]

Decidimos aceitar a proposta de alteração do PLN 5 encaminhada pelo Executivo, com alguns ajustes. **Não podemos ignorar as dificuldades financeiras que o país vem enfrentando. A queda expressiva da receita pública, de mais de R$ 197 bilhões em relação à lei orçamentária, mostra que estamos em um contexto excepcional**.

O ajuste está sendo feito a duras penas porque a arrecadação vem respondendo com muita intensidade à queda da atividade econômica, porque houve e há oposição a algumas medidas fiscais propostas e seus efeitos foram atenuados na tramitação dos projetos, e porque a deterioração das condições de mercado dificulta a realização de algumas operações. Do lado das despesas, a rigidez de mais de 90% dos gastos reduz as possibilidades de atuação.

O Governo tem utilizado de todos os mecanismos a sua disposição para reequilibrar o orçamento: realizou contingenciamento recorde de R$ 79,9 bilhões de despesas discricionárias; propôs uma série de medidas de reforço de arrecadação, algumas ainda em tramitação no Congresso Nacional, e outras de redução dos gastos obrigatórios. Por outro lado, atento às recomendações da Corte de Contas, o Poder Executivo, mesmo diante da restrição orçamentária, efetuou o pagamento de mais de R$ 13 bilhões de subsídios e subvenções pendentes de anos anteriores.

Temos que reconhecer que há um esforço legítimo para equacionar o déficit público e restabelecer a confiança na capacidade de o país superar os percalços vividos neste momento atípico. **O projeto ora analisado prima pela transparência ao explicitar a realidade das finanças públicas. Mesmo diante das adversidades, não há abandono da disciplina fiscal. Ao contrário, evidenciam-se todos os esforços realizados que, em vista da conjuntura, apenas começam a produzir os resultados esperados**.

Com relação à possibilidade de abatimento da meta de até R$ 11,1 bilhões, julgamos ser oportuno em virtude do adiamento do leilão das usinas hidrelétricas o que pode inviabilizar o ingresso de recursos ainda em 2015.

Quanto à flexibilização da meta em função do pagamento de passivos junto ao FGTS, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, também concordamos que o abatimento deva ser autorizado, mas

Página: 90/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

sujeito a um limite máximo de até R$ 57 bilhões. Entendemos que a incerteza quanto aos valores e condições de eventuais desembolsos a serem realizados ainda em 2015, processo que está em análise no Tribunal de Contas da União, dificulta estimativa a respeito de seu impacto no resultado primário do exercício, mas deixar a meta de resultado primário sem um piso não contribuiria para o restabelecimento da confiança indispensável à superação do momento adverso. Mais ainda, atendendo a demanda de grande parte deste Colegiado, acrescentamos no substitutivo os limites máximos para abatimento da meta por credor e por tipo de operação para cada um dos passivos.

[...]

Sabemos que desde o final de 2014 o Brasil está passando por momento de forte desaceleração econômica, em meio a redução da expectativa de crescimento de diversos países emergentes e queda dos preços das commodities e, no plano interno, retração da economia, realinhamento dos preços administrados e as incertezas trazidas por uma aguda crise hídrica. A frustração de receitas superou as piores expectativas e surpreendeu negativamente os analistas e agentes econômicos. Uma vez esgotados os mecanismos de curto prazo para ampliação das receitas e os meios de limitação dos gastos, a presente proposta, na forma do substitutivo, justifica-se tendo por base o interesse público e a transparência necessária à boa condução da gestão das finanças públicas. *(negritamos)*

Página: 91/265 02/08/2016 18:57:25

2.2.1.6 Da compatibilidade, mesmo sem adoção da limitação extra

A Junta Pericial informou não haver qualquer evidência de que o Governo tenha abandonado a perseguição da meta. Na verdade, constatou que o Governo, em ação responsável, tomou uma série de medidas para alcançá-la (fl. 203, Laudo inicial):

> Quanto à primeira parte do questionamento, ressaltamos não haver evidências que demonstrem, de forma inequívoca, que o Poder Executivo tenha abandonado a perseguição da meta originalmente estabelecida na LDO/2015.
>
> A propósito, importa destacar que, segundo o Relatório de Avaliação citado, o Poder Executivo havia adotado uma série de medidas **visando ao atingimento da meta originalmente estabelecida**. *(negritamos)*

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

A opção de não contingenciar a parcela de R$ 49,45 bilhões, no entanto, obstaculizava a abertura dos créditos por decreto? As alterações decorrentes desses créditos seriam incompatíveis com a obtenção da meta?

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

De forma alguma, ainda que a intenção fosse alcançar meta original! A abertura de um crédito suplementar não implica aumento de despesa, como concluiu a Junta Pericial em mais de uma oportunidade.

O relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas, é preciso saber, não especifica quais despesas serão realizadas, mas apenas fixa o teto de execução. Desse modo, podem ser executadas quaisquer despesas que se apresentem viáveis dentro desse espaço fiscal, inclusive as alterações decorrentes dos decretos.

Por isso, não havia incompatibilidade com a obtenção da meta. Obviamente, outras programações deixariam de ser realizadas, segundo o prudente critério do gestor para cada circunstância, como de ordinário ocorre.

O Senhor Zarak explicou isso no seu depoimento:

> **Se eu for empenhar essa despesa, significa que vou deixar de empenhar ou pagar outra despesa.** *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016)*

2.2.1.7 Qual deveria ser o propósito do processo

O cerne do presente processo, portanto, não pode residir em reconhecer a "compatibilidade", ou não, das alterações com a obtenção da meta do exercício, porque ficou cabalmente demonstrado que nenhum obstáculo foi criado para o alcance dela. A compatibilidade é patente!

Deve-se avaliar, isto sim, a decisão de não promover contingenciamentos nos volumes aparentemente necessários a partir do terceiro bimestre. Até que ponto deixar de limitar o gasto teria sido mais ofensivo à lei do que limitá-lo?

A nova meta aprovada pelo Congresso, por meio da Lei nº 13.199/2015, veio apenas corroborar uma decisão que o Governo já havia tomado, por ser menos perniciosa para a atuação estatal do que simplesmente contingenciar despesas a ponto de paralisar serviços públicos! Foi tão adequada a decisão, que o Congresso concordou, como acima visto, e nada reclamou!

Deve-se discutir, isto sim, se o fato de não contingenciar despesas é crime, especialmente no ambiente fiscal em que nos encontrávamos em 2015

Página: 92/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Ficou muito claro que o Governo, com senso de responsabilidade, quis dar continuidade mínima ao funcionamento da administração, evitando dano ao patrimônio público, fechamento de escolas e hospitais, paralização da segurança pública, risco à segurança nacional, demissão de terceirizados, descontinuidade de obras etc.

Vejam que, mesmo com a decisão tomada, o déficit de 2015 (cerca de R$ 116,7 bilhões) foi muito inferior ao do governo provisório, que se propõe responsável, mas que até agora já impõe déficit de cerca de R$ 170,0 bilhões[30].

A meta, por não ser um fim em si mesma, não é de observação obrigatória em qualquer caso e a qualquer preço. A Junta Pericial concorda conosco também neste ponto, segundo veremos.

Como os parâmetros que fundamentam a meta não estão sob o controle do gestor, por lógica não pode ser dele exigida a qualquer custo[31]. Até o Senhor Procurador Júlio Marcelo tem essa compreensão, ao falar das receitas, um dos principais entraves ao atingimento da meta:

> Não se controla... A receita é o fenômeno da arrecadação. Depende do comportamento da economia *(resposta à Senadora Gleisi Hoffmann, em 08/06/2016)*

Por isso mesmo que, ainda que a meta financeira, a prevista em lei, venha a ser descumprida, não há previsão de infração legal, na esfera penal, ou mesmo administrativa, pelo seu inatingimento.

A Lei nº 10.028, de 2000[32], prevê apenas multa de 30% dos vencimentos anuais do agente, por infração administrativa, para o caso de ser

Página: 93/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[30] A grande diferença é que, neste caso, foi dado um "cheque em branco", tendo em vista que as despesas que gerarão o déficit não foram plenamente especificadas.

[31] A esse respeito, remetemos o leitor ao brilhante, em todos os aspectos, Relatório do destacado Senador Acyr Gurgacz (PDT/RO), que debate esse e outros pontos inerentes ao corrente processo, em que ficam claramente estampados os equívocos no entendimento do TCU encampado pelo Senador Anastasia.

[32] Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

[...]

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

proposta LDO sem metas fiscais ou de não ser realizado o contingenciamento que se torne necessário (art. 5º, II e III, e § 1º), mas não para o fato de não alcançar a meta fixada.

Esse também é o entendimento do Procurador Júlio Marcelo:

> Se os contingenciamentos não forem observados é uma infração administrativa gravíssima, e a Lei de Responsabilidade Fiscal atribui essa responsabilidade ao titular do Poder Executivo de cada ente federado, incluída a União, e pode sofrer sanções, multas de até 30% dos seus vencimentos anuais. Isso no caso do contingenciamento. *(resposta ao Senador Ricardo Ferraço, em 08/06/2016)*

Por conclusão, a discussão no âmbito desse surreal processo é toda em cima de fumaça! Querem inventar um crime onde a lei sequer o tipifica! Ainda que a meta tivesse sido descumprida por incompatibilidade das alterações promovidas pelos créditos, não há previsão de penalidade por esse fato!

Eis a conclusão do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO), na Câmara dos Deputados, a respeito desse ponto:

> Procede a observação da Defesa de que o descumprimento da meta fiscal anual não enseja a configuração de crime de responsabilidade, nem mesmo punição administrativa. *(Relatório Dep. Jovair, fl. 77)*

Na verdade, nem mesmo os acusadores conseguem explicar o crime que buscam. Tanto quanto o Parecer, são absolutamente confusos, como se pode perceber da seguinte fala do ilustre Senador Cássio Cunha Lima:

> O descumprimento da meta, em si, não caracteriza o crime de responsabilidade. O crime é a edição do decreto com a meta não sendo cumprida. *(audiência de 23/06/2016)*

Ou seja, reconhecem que não alcançar a meta fixada não é crime. Contudo, se tal meta não estiver sendo cumprida entendem que seria! Qual a lógica disso? De onde se tira essa conclusão, de qual lei?

Página: 94/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

O próprio técnico do Banco Central, responsável pela apuração dos resultados, em resposta a perguntas nossas, afirmou claramente que, antes do encerramento do exercício, não se tem como afirmar quais serão os resultados fiscais e que podem ter ocorrências que impactem a meta para mais ou para menos. A propósito:

> "Enquanto o exercício não se encerra é possível afirmar quais serão os respectivos resultados fiscais?" É claro que não. Só se podem fazer projeções a respeito.
>
> "Antes do encerramento do exercício, podem ocorrer eventos que impactem positiva ou negativamente nos resultados?" Sim, sem dúvida. *(depoimento do Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, em 29/06/2016)*

Se não é crime descumprir a meta efetiva, aquela que provoca efeitos reais no Erário, qual a justificativa para pretender penalizar o descumprimento de uma tal meta formal, aferida no "plano orçamentário, para a qual não há previsão legal?

Precisam de um crime; por isso querem inventar um!

A justificativa é a vontade incontida de assumir o poder pela via transversa do GOLPE!

Quando se quer dominar o Estado na base do conluio, servem inclusive os pretextos, as maquinações, não importando os graves prejuízos para a ordem jurídica, as fissuras para a gestão, a erosão da política.

Esse também é o legado dos golpistas!

2.2.1.8 Do efetivo cumprimento das metas

Há um ponto que é desconcertante para a Acusação. Como poderiam as alterações programáticas decorrentes da abertura dos decretos terem sido incompatíveis com a obtenção da meta fixada para o exercício se, ao final, a meta foi cumprida? Qual é a lógica?

A Perícia foi conclusiva, em diversos momentos, inclusive em afirmar que os níveis de contingenciamento foram suficientes para alcançar a meta fixada para o exercício. A propósito, excerto do Laudo Pericial:

Página: 95/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> ...o Poder Executivo cumpriu a meta estabelecida. (fl. 15)
>
> Logo, os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal 2015. (fl. 16)

A tabela 38 apresentada pela Junta, à fl. 127 do Laudo inicial, abaixo reproduzida fielmente, põe uma pá de cal nessa discussão. Revelam os dados que as alterações promovidas pelos decretos não tiveram nenhum impacto na obtenção da meta, tendo em vista que a execução das programações alteradas foi inferior aos montantes fixados na LOA 2015:

Tabela 38: Resumo dos Decretos

R$ 1,00

Crédito	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Total Empenhado na Ação	Total Pago
27/07/2015	12.633.992.559	15.480.994.798	13.682.965.023	11.145.865.961
27/07/2015	408.444.161	478.404.894	336.505.568	263.008.479
20/08/2015	9.529.417.906	10.298.164.760	8.196.334.725	5.875.077.696
20/08/2015	1.008.636.653	1.217.440.264	426.016.188	123.818.785
Totais	**23.580.491.279**	**27.475.004.716**	**22.641.821.504**	**17.407.770.921**

Fonte: Elaboração própria

Conforme a tabela, dos R$ 23,6 bilhões autorizados inicialmente na LOA 2015 nas programações que foram objeto de alteração pelos decretos, embora as autorizações totais tenham chegado a R$ 27,5 bilhões em virtude da abertura de créditos adicionais, o impacto final na obtenção da meta foi de apenas R$ 17,4 bilhões. Ou seja, os pagamentos foram R$ 6,2 bilhões inferiores ao montante autorizado originalmente, **compatibilizando o cumprimento da meta**. Ainda que eventuais parcelas dos créditos tenham sido executadas, é certo que, em compensação, outras programações deixaram de ser. Essa é a conclusão inevitável!

A tabela 38 acima é a consolidação do contido nas tabelas 34 a 37, de fls. 124 a 127 do Laudo inicial, onde foram demonstradas as execuções de cada crédito, no contexto das programações alteradas. Embora desnecessária essa demonstração individualizada, porque a compensação de determinada execução pode ser feita com a inexecução de qualquer outra programação e em qualquer órgão, os dados provam que, mesmo no âmbito de cada crédito, a execução final (impacto na meta) foi inferior ao montante originalmente aprovado na LOA 2015.

Página: 96/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

P**ode-se afirmar**, portanto, com base nos dados da Junta Pericial, **que nenhum crédito foi incompatível com a obtenção do resultado fixado**.

A mesma conclusão pode ser retirada de outros vários demonstrativos preparados pela Junta Pericial, a exemplo da tabela 1 (fl. 10), replicada na tabela 7 (fl. 75), do Laudo complementar. A seguir, a reprodução fiel dessa tabela.

Tabela 1: Despesa total executada em 2015

R$ 1,00

Identificador de resultado primário	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Total Empenhado	Total Pago
0	1.484.359.685.644,00	1.489.197.805.255,00	1.042.241.329.730,46	1.031.896.548.542,22
1	1.191.771.035.190,99	1.237.511.829.741,99	1.200.825.723.181,49	1.146.791.366.372,51
2	125.247.120.677,01	134.517.578.818,01	93.397.749.434,81	64.688.903.341,70
3	65.617.263.589,00	67.592.572.367,00	42.147.252.333,67	24.176.676.568,87
6	9.681.842.341,00	9.666.324.341,00	3.430.515.709,81	44.663.005,62
Totais	**2.876.676.947.442,00**	**2.938.486.110.523,00**	**2.382.042.570.390,24**	**2.267.598.157.830,92**

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria

Essa tabela foi elaborada pela Junta Pericial para responder se a execução das despesas primárias em 2015 foi inferior ao montante aprovado originalmente na LOA 2015. A resposta que a tabela fornece é um estrondoso SIM!

A primeira linha da tabela não deve ser considerada, porque trata de despesas financeiras, as quais não impactam o resultado primário. Logo, levando em conta os demais agrupamentos de despesas (identificadores de resultado primário 1, 2, 3 e 6), a execução foi inferior em cada um deles ao valor inicial alocado na LOA 2015. No conjunto (RPs 1, 2, 3 e 6), a economia em relação ao valor original da LOA 2015 somou R$ R$ 156,6 bilhões (o que se deixou de gastar).

No que se refere apenas às despesas discricionárias (RPs 2, 3 e 6), a redução em relação à LOA 2015 original foi de R$ 111,6 bilhões.

Essas conclusões permitem afirmar com segurança que os decretos foram neutros para a obtenção da meta, pois, ainda que possam ter sido executados, outros gastos deixaram de ser feitos em compensação. Ademais, mesmo que os créditos não tivessem sido abertos, isso em nada

Página: 97/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

mudaria a obtenção da meta, porque a execução final foi inferior ao valor constante da LOA 2015 originalmente aprovada pelo Congresso Nacional. **Portanto, as alterações decorrentes dos créditos foram compatíveis com a obtenção da meta fixada para o exercício.**

Conclusão idêntica pode ser retirada da tabela 39 e da figura 3 (fls. 127 e 128, respectivamente, do Laudo inicial).

Laborando em lamentável deslize, a Junta Pericial apresentou dados que levam a uma percepção distorcida da realidade (tabelas 14 a 16, fls. 70/73; e tabelas 18 a 22, fls. 76/79), porque os valores aí demonstrados dizem respeito à execução de apenas uma fonte de recursos constante das alterações promovidas pelos decretos. Essas tabelas são distorcidas, porque não fazem referência às dotações originais da LOA, que já existiam, dando a entender que as alterações levaram a impacto adicional na obtenção da meta.

Esclarecimentos precisam ser feitos a respeito: (1) o art. 4º da LOA não proíbe o impacto na meta, mas tão somente que as alterações sejam compatíveis com a obtenção dessa meta; (2) as alterações foram compatíveis, porque a programação original constante da LOA, que essas tabelas não mostraram, deixaram de ser executadas.

Além disso, os demonstrativos globais acima reproduzidos levam à conclusão definitiva e taxativa de que as alterações decorrentes dos decretos não foram incompatíveis com a obtenção da meta. Tanto que esta foi alcançada!

A propósito da questão, a Nota Técnica nº 109/2016, de consultores de orçamento do Senado, que chegou a valores idênticos para as despesas primárias discricionárias, esclarece:

> Ainda que uma parcela dos créditos abertos tenha sido executada, isso ocorreu com amparo na inexecução de outras programações, em decorrência da vigência de limites de empenho e pagamento, sem provocar, por isso, impactos no cumprimento da meta além do que já implícito na LOA.
>
> Portanto, efetivamente a meta do exercício não foi afetada pelos créditos abertos. Mesmo em análise individualizada dos créditos, embora desnecessária para certificar a já provada ausência de impacto, **pode-se constatar que os decretos realmente não representaram ameaça à obtenção da meta**.

Página: 98/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

[...]

Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.

No mérito, quando se analisa cada crédito, **a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta**, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga). *(fls. 32 e 46 – negritamos)*

2.2.1.9 Das fontes de recursos utilizadas para abrir os créditos

Nos orçamentos públicos, as receitas somente podem ser aplicadas se incorporadas às programações como fonte de custeio das despesas. Por isso, nem sempre a abertura de um crédito decorre da necessidade de ampliar as autorizações de gasto, podendo se originar da necessidade de incluir receitas entre as fontes de custeio do orçamento.

Esse é o caso dos decretos questionados, cujos créditos abertos decorreram da necessidade de introduzir receitas a programações a que são vinculadas.

Assim, é pertinente destacar esse fato, que, embora deva ser considerado antes da análise da compatibilidade dos créditos com a obtenção da meta fiscal, o Relatório do Senador Anastasia se furtou a enfrentar.

O art. 4º da LOA 2015 não afasta, nem poderia, a aplicação das demais normas do ordenamento, especialmente as decorrentes da Constituição e as constantes de lei complementar, como a LRF, que inclusive lhe são prévias. Afinal, todo o debate gira direta e indiretamente em torno da obediência à "responsabilidade fiscal" e à legalidade da conduta da Presidenta.

Como ressaltado na Nota Técnica nº 109/2015 de consultores do Senado, todas as parcelas das programações que supostamente, de acordo com o Relatório do Senador, seriam incompatíveis (mas não o são, conforme visto acima) com a obtenção da meta, têm por base fontes de recursos vinculadas.

A Junta Pericial destacou esse fato e o demonstrou na tabela 9, à página 85 do Laudo complementar, em resposta a esclarecimentos que

Página: 99/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

solicitamos. Essa tabela é crucial na análise dos créditos, pois deixa muito claro que as programações deles constantes contavam com fontes de recursos vinculadas.

Fontes vinculadas são recursos destinados, por meio de lei ou da Constituição Federal, a determinadas despesas, fundos especiais ou órgãos. O parágrafo único do art. 8º da LRF estabelece textualmente, que:

> Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Logo, independentemente de qualquer discussão prévia, os créditos atendiam justamente esse dispositivo, cuja exigência de observação é explícita no art. 4º da LOA 2015.

Tendo havido demandas dos órgãos beneficiários das citadas fontes vinculadas, os créditos não lhes poderiam ser negados, pois é vedado o destino delas para o custeio de outras despesas. A propósito, falas de diversas testemunhas enfatizando a correção dos créditos nesse aspecto:

> Como é um superávit financeiro de recursos que haviam sido doados ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e ao Fundo Nacional do Idoso, superávit financeiro do exercício 2014, **esses recursos têm que, necessariamente, ser suplementados no próprio fundo. Não há como destinar para outras finalidades.**
>
> [...]
>
> **Portanto, não há como utilizar esses recursos, até porque foram doações que contribuintes pessoas físicas e contribuintes pessoas jurídicas fizeram.**
>
> [...]
>
> **Então, não há como se pegar esse recurso e destiná-lo para outra coisa.** *(Ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016).*

> Em relação às receitas diretamente arrecadadas, as receitas de convênios, se elas podem ser usadas para outra finalidade, a resposta é **"não"**. Esses recursos estão vinculados às unidades da Justiça do Trabalho **e somente elas podem utilizar esses recursos, mas para isso têm que haver o crédito correspondente**, a parte orçamentária da coisa. *(Sr.Luciano Carlos de Almeida, da Justiça do Trabalho, em 22/06/2016)*

Página: 100/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> As receitas próprias arrecadas pelo Ministério da Defesa, incluindo os seus fundos, podem ser destinadas a outros órgãos? **Não.** As receitas próprias são vinculadas àquela arrecadação própria. Então, elas são usadas dentro do que foi previsto em lei, quando foi criado. *(Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, em 22/06/2016)*
>
> Em quais despesas são aplicados os recursos específicos do FAT? Em relação ao crédito que foi aberto ao Ministério do Trabalho e Emprego do FAT, **ele diz respeito a um recurso com vinculação constitucional**.
>
> [...]
>
> Esse recurso pode ser destinado para outros órgãos, como, por exemplo, pagamento de juros da dívida à União ou para outra despesa? **Não. Tem vinculação constitucional**. Esse recurso que foi suplementado não teria outra destinação, não poderia ter outra destinação, que não o repasse ao BNDES. *(Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016)*
>
> Essa questão das fontes específicas, se podem ser utilizadas para outros pagamentos, eu penso até já ter respondido na questão anterior. Novamente eu enfatizo a questão do art. 8º da LRF, que fala que as receitas vinculadas devem ser utilizadas apenas dentro dessa vinculação**.** *(Sr. Antônio Carlos Stangherlin Rebelo, do CNJ, em 28/06/2016)*

O entendimento aqui manifestado é o mesmo defendido pelo TCU, bastando mencionar a mais recente decisão da Corte, por meio do Acórdão nº 1.497/2016-TCU-Plenário, de 15/06/2016, relativo às contas presidenciais de 2015. No caso, aquela Corte considera "irregularidade" a destinação das fontes vinculadas para objeto distinto da vinculação, nesses termos:

> 9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);
>
> 9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

Ou seja, por esse argumento, **o debate quanto à ilegalidade dos decretos acaba aqui**! Todas as fontes utilizadas são vinculadas. Os créditos suplementares foram abertos para atender ao objeto da vinculação, em coerência (i) com o entendimento do TCU e das testemunhas, (ii) com os

Página: 101/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

vínculos constitucionais e legais da despesa e (iii) com o mencionado parágrafo único do art. 8º da LRF.

Eventuais inconsistências no "plano orçamentário" entre gastos primários e fontes financeiras, se existissem quando da abertura dos créditos, facilmente seriam superadas pela imposição, durante a execução orçamentária, de limites de empenho e de pagamento, como aliás foi feito, segundo as tabelas elaboradas pela Junta Pericial.

Especificamente quanto às fontes decorrentes de convênios e doações, o art. 52, § 1º, II, da LDO 2015, as excluía inclusive do limite de empenho e pagamento, razão pela qual nenhuma incompatibilidade poderiam gerar com a obtenção da meta do exercício. Nos termos da tabela 9 do Laudo complementar, apenas com doações e convênios as fontes de recursos somavam R$ 866,6 milhões, do total de R$ 1,75 bilhões totais dos créditos.

Além de tudo, os créditos se conformavam plenamente também com o previsto nos arts. 7 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964, segundo os quais:

> Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
>
> I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;
>
> (...)
>
> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
>
> § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
>
> I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
>
> II - os provenientes de excesso de arrecadação;

Ou seja, os créditos foram abertos por decreto, porque autorizados pelo art. 4º da lei orçamentária, mas também porque atendiam a outras leis. Os recursos utilizados não poderiam ficar retidos em caixa, para pagar juros ou mesmo reduzir a dívida líquida da União, porque são destinados por lei e pela Constituição a outras finalidades. Sendo assim, sem dúvida alguma não estavam comprometidos, até porque não poderiam.

SF/16649.45200-72
Página: 102/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

A abertura dos créditos foi, portanto, correta e visou cumprir o ordenamento jurídico. A Presidente sequer poderia deixar de destinar os recursos para as finalidades previamente estabelecidas, sob pena, aí sim, de incidir no descumprimento de normas legais (LRF e LDO) e constitucionais.

O Senhor Relator inclusive questionou diretamente uma testemunha, analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento, quanto a obrigação de abrir créditos com fontes vinculadas. A resposta certamente não lhe agradou, mas está de acordo com a lei e com o aqui exposto:

> Sim. Nas fontes vinculadas, você tem o dever de abrir os créditos suplementares. Existe uma previsão na Lei nº 4.320 de que todo superávit deve ser incorporado ao Orçamento nos anos seguintes.
>
> Espero ter atendido ao Senhor. *(Sr. Antônio José Chatack Carmelo, em 17/06/2016)*

2.2.1.10 Meta a considerar na abertura de um crédito

O Senhor Relator Antonio Anastasia demonstrou inquietação em relação a que meta supostamente deveria ser observada no momento da abertura dos créditos suplementares. Afinal, algum naco de irregularidade precisa ser encontrado, para justificar o estrambólico processo!

Como visto anteriormente, o Senador alegou em seu Relatório que, no momento da abertura dos créditos, o Governo já reconhecia que a meta fixada na LDO 2015 não seria atingida e passou a considerar a meta proposta no PLN 5/2015, então submetida ao Congresso Nacional.

Sua fixação nesse ponto revelou-se em especial quando, insistentemente, formulou às testemunhas a mesma questão (capciosa por sinal, portanto, vedada segundo o art. 212[33] do Código de Processo Penal – CPP), nos seguintes termos, aproximadamente: qual meta foi considerada quando da abertura dos créditos, a meta então vigente ou a expectativa de meta constante do PLN 5/2015? Essa indagação foi feita inclusive ao Sr. Nelson Barbosa, ex-Ministro da Fazenda.

[33] Art. 212. As perguntas serão formuladas pelas partes diretamente à testemunha, não admitindo o juiz aquelas que puderem induzir a resposta, não tiverem relação com a causa ou importarem na repetição de outra já respondida.

Página: 103/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Para o Senador, a meta a ser observada pelos decretos deveria ser a vigente no momento da abertura dos créditos; ou seja, a aprovada originalmente na LDO 2015.

Mas, então, qual meta a ser observada na abertura de um crédito suplementar?

Ora, por todo o exposto, essa é uma questão que não se coloca no momento de abrir um crédito. Não existe meta a ser obtida para o alegado "plano orçamentário". Por isso mesmo a pergunta do Senador soava sem sentido para as testemunhas, salvos os técnicos do TCU!

A meta fixada na LDO tem significado para o monitoramento bimestral, mas não para abertura de crédito, que não afeta sua obtenção, conforme exaustivamente se viu.

A obtenção da meta somente é aferida após a execução das despesas, ao final do ano, tendo em conta a meta vigente nesse momento, aplicável a todo o exercício. Antes do encerramento do ano, a meta pode ser alterada, como ocorreu em 2015 e em 2014.

A compatibilidade dos créditos suplementares com a obtenção da meta está no fato de os decretos de abertura não implicarem alteração dos limites de empenho e de pagamento estabelecidos na programação financeira.

Portanto, perquirir qual meta considerar no momento da abertura de um crédito suplementar soa realmente descabida. A abertura de um crédito tem de atender as condicionantes previstas no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, bem assim os limites do art. 4º da LOA, não podendo obstar o alcance da meta, qualquer que seja ela, válida no momento da aferição final.

Além disso, a abertura, muitas vezes, visa tão só incluir nos orçamentos receitas próprias ou vinculadas efetivamente arrecadadas, a fim de que possam de utilizadas em ações públicas, respeitando o teto de gasto fixado por meio de limites de empenho e de pagamento.

Deve-se verificar tão somente se há nas alterações decorrentes dos decretos alguma disposição inconciliável, que não se ajuste, que não se adapte, com a obtenção da meta, criando obstáculo intransponível para sua consecução. É apenas isso que exige o citado art. 4º da LOA 2015.

Página: 104/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Os decretos questionados ampliaram as opções de gestão da coisa pública, sem ampliar gastos. Essa conclusão é confirmada nas diversas tabelas elaboradas pela Junta Pericial, como as tabelas 1 e 38 acima referidas, em que se demonstra que a execução final foi inferior à autorização inicial da LOA 2015.

A abertura de crédito suplementar, portanto, não afeta a obtenção da meta, porque essa obtenção não é atingida por meras autorizações orçamentárias. O interesse na compatibilidade com a obtenção da meta surgirá apenas no momento em que a despesa entra no processo de execução, se esta acontecer.

Esse entendimento ficou muito claro nas respostas que o Senhor Relator obteve das testemunhas, técnicos servidores da SOF. Quando o ilustre Relator indagou ao Sr. Zarak de Oliveira "*em quais situações a abertura de um crédito suplementar por meio de decreto afetaria negativamente a obtenção da meta de resultado primário*", foi lhe respondido assim:

> **Bom, a abertura de decretos, por si só, não afeta a meta de resultado primário**, porque, na verdade, é uma disponibilidade orçamentária que estou acrescentando ao meu orçamento. **Ela efetivamente vai impactar no meu resultado quando ela for paga**, ou seja, depois de empenhada, liquidada e paga. *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016).*

O Sr. Relator retrucou, na mesma ocasião, insistindo na pergunta:

> Em relação a essa derradeira resposta, que é minha primeira questão, qual é a opinião do senhor, então, sobre o valor do art. 4ª da lei orçamentária, que determina que só pode ser aberto o crédito por decreto se for compatível com a meta? Porque, se formos aguardar o efeito financeiro e o decreto de execução orçamentária, me pareceria, então, nessa tese, que o dispositivo seria inócuo.

O depoente, a seu turno, completou a resposta, frustrando o nobre Senador Anastasia:

> **Na verdade, a apuração da meta é feita pelo regime de caixa**. E o orçamento tem um regime, vamos dizer assim, misto, que é regime de caixa – ou seja, as receitas arrecadadas – e o regime de competência – as despesas empenhadas. Então, na verdade, eu tenho um sistema misto no orçamento e a apuração do resultado é em cima do caixa. Seria isso.

Página: 105/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Para a testemunha seguinte, no mesmo dia, o Senhor Relator insistiu na pergunta, agora ao Sr. Antônio José Carmelo:

> Primeira questão: em quais situações a abertura de um crédito suplementar por meio de decreto afetaria negativamente a obtenção da meta de resultado primário?

Ao que o depoente respondeu, também frustrando o Relator:

> A abertura de crédito suplementar ou de qualquer modificação orçamentária **não afeta a meta do resultado primário**. A abertura do crédito não sensibiliza os limites de movimentação, de empenho e de pagamento. **Esses limites são definidos após a avaliação bimestral que ocorre.** Em função da avaliação bimestral, se for o caso, você edita os decretos de programação orçamentária e financeira.

A Junta Pericial chegou a firmar que as autorizações aumentam as dotações orçamentárias, que "*pressionam o atingimento da meta*" (fl. 117). Mas essa pressão, se é que existe, não se confunde com incompatibilidade, além do que é eficientemente contida pelos limites de empenho e de pagamento impostos, que servem justamente para isso.

Veja-se, a propósito, o que, concordando conosco, corretamente concluiu a própria Junta Pericial em diversas passagens do Laudo:

> ...**não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira**. E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta. *(fl. 116, Laudo inicial)*
>
> Dessa forma, no momento da edição do decreto de crédito suplementar, ocorre a ampliação da dotação orçamentária, **não havendo geração de despesa**. Se a dotação autorizada não for objeto de contingenciamento, a sua execução gerará despesa, consubstanciada pela emissão do empenho. Frise-se que, nessa situação, o impacto sobre a meta de resultado primário ocorrerá no momento do pagamento da despesa. *(fl. 41, Laudo complementar)*
>
> A rigor, **a abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário**, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas **afeta a perspectiva de atingimento dessa meta**... *(fl. 49, Laudo complementar)*

Página: 106/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> O resultado fiscal **não considera as despesas apenas autorizadas**, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas considera as despesas autorizadas e pagas, conforme elucida o ofício encaminhado pela SOF e acostado aos autos no DOC 089. *(fl. 60, Laudo complementar)*

A propósito, o Senhor Relator fez as seguintes indagações ao ex-Ministro Nelson Barbosa, no depoimento prestado em 17/06/2016 a esta Comissão, inclusive insistindo na mesma pergunta feitas às duas testemunhas acima:

> Dr. Nelson Barbosa, farei a V. Exª quatro indagações cujas cópias já estão com V. Exª e que têm o seguinte teor:
>
> Primeira: em quais situações a abertura de um crédito suplementar por meio de decreto afetaria negativamente a obtenção da meta de resultado primário?
>
> Segunda: quando da abertura do crédito suplementar de R$1,7 bilhão, que é o objeto do decreto sobre o qual V. Exª depõe, qual foi a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade do crédito proposto com o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015? A meta até então vigente ou a expectativa de meta que constava do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional?
>
> Terceira indagação: de acordo com o art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto de Lei Orçamentária Anual deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com a meta de resultado primário definida na LDO. Significa dizer que, desde já, no projeto de LOA, o confronto entre as receitas primárias e despesas primárias deve respeitar a meta de resultado primário fixada pela LDO. Trata-se do resultado primário dito programado no plano orçamentário. Com base nessa informação, indago: V. Exª reconhece o fato de que, além do resultado primário executado, existe também o resultado primário programado pela Lei Orçamentária desde a sua elaboração?
>
> E a quarta e derradeira questão: relativamente ao crédito aberto no valor de R$1,7 bilhão, pergunto: V. Exª confirma o fato objetivo de que o referido crédito utilizou de superávit financeiro no valor de 666 milhões e adicionou dotações primárias da Lei Orçamentária de 2015, sem que houvesse, em contrapartida, origens primárias de um mesmo montante?

O Sr. ex-Ministro deu as seguintes respostas, que, pela objetividade e clareza, transcrevemos na integralidade:

> Em relação às quatro perguntas apresentadas, procurarei respondê-las dentro do tempo estabelecido.

Página: 107/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Primeira: "Em quais situações a abertura de crédito suplementar por meio de decreto afeta negativamente a obtenção da meta de resultado primário?" Um crédito suplementar por meio de decreto não afeta a obtenção de meta de resultado primário se não for acompanhado de um decreto de descontingenciamento. **A meta de resultado primário é uma meta financeira**; então, ela só é afetada se houver liberação de gasto financeiro. Se o crédito suplementar foi editado sem mudança no decreto de programação fiscal, o crédito suplementar simplesmente altera as alternativas nas quais pode ser utilizado o mesmo valor estipulado no decreto de contingenciamento.

Questão nº 2: "Quando da abertura do crédito suplementar [no valor] de R$1,7 bilhão, [...] qual foi a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade do crédito proposto com o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015? A meta até então vigente ou a expectativa de meta que constava do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional? **Por se tratar de um crédito suplementar que não tem impacto sobre a meta – seja a meta vigente, seja a meta proposta –, não foi considerada a meta de resultado primário**; foi considerado um crédito suplementar para dar mais liberdade para a alocação de um valor já disponibilizado, lembrando que, naquela época, esse decreto foi editado após um aumento do contingenciamento. Então, **não há que se falar em que meta fiscal foi utilizada como base para o decreto pelo simples fato de que a edição desse decreto, por não criar uma obrigação de gasto financeiro, não afetava o cumprimento da meta vigente nem da meta proposta**.

Questão nº 3: "De acordo com o art. 5º, inciso I, da [...] [LRF], o projeto de [...] [LOA] deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos, com a meta de resultado primário definida na LDO". Ao final, o senhor pergunta: "V. Exª reconhece o fato de que, além do resultado primário executado, existe também o resultado primário programado pela Lei Orçamentária desde a sua elaboração? Senador Anastasia, o único momento em que se fala de um resultado programado é na elaboração da Lei Orçamentária. A Lei Orçamentária deve seguir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na LDO. A LDO, entre outras coisas, estabelece uma meta de resultado primário. Então, baseado na projeção de receita enviada pelo governo e depois revisada pelo Congresso Nacional, o Congresso tem que aprovar uma despesa, na Lei Orçamentária, compatível com a meta programada na LDO. **Uma vez feito isso, na execução do Orçamento, a discussão do cumprimento da meta passa a se dar somente sobre os critérios de empenho de gasto, de autorização para contratação e de pagamento do gasto, critério para liquidação financeira do gasto**. Tanto é assim que, nos relatórios de programação fiscal e financeira, quando é detectado, seja por uma variação de receita, seja por uma variação de despesa obrigatória, além do programado na LOA, o governo deve fazer o quê? Ele deve contingenciar o empenho e o gasto financeiro. Ele não deve contingenciar as dotações

Página: 108/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Os decretos de programação orçamentária não cancelam ou aumentam automaticamente as dotações orçamentárias; eles apenas limitam ou liberam valores de empenho e valores financeiros. Então, **o único momento em que há uma meta programada é na elaboração da LOA**. Uma vez a LOA aprovada, a partir da sua execução, o que vale, para efeito fiscal, é a meta de gasto. Tanto é assim que eu gostaria de chamar a atenção do senhor e dos demais presentes que, na PEC de controle de gastos encaminhada pelo Governo do Vice-Presidente em exercício a esta Casa, em nenhum momento da exposição de motivos, aborda-se uma questão semelhante. O § 16 da exposição de motivos da PEC do Limite do Gasto, como ela tem sido chamada, encaminhada, se não me engano, ontem a esta Casa, diz o seguinte, abro aspas: *A conciliação de metas de resultado primário com limite de despesa nos levou a escolher o conceito de despesa sobre o qual se imporá o limite de gastos. Poderíamos tanto limitar a despesa empenhada (ou seja, aquela que o Estado se comprometeu a fazer, contratando o bem ou serviço) ou a despesa paga (aquela que gerou efetivo desembolso financeiro), aí incluídos os "restos a pagar" vindos de orçamentos de exercícios anteriores e que são efetivamente pagos no ano. Como é sabido,* ***o resultado primário é apurado pelo regime de caixa (desembolso efetivo de recursos), o que nos leva a escolher o mesmo critério para fins de fixação de limite de despesa.*** *Assim, com o mesmo critério adotado nos dois principais instrumentos de gestão fiscal, teremos maior transparência no acompanhamento dos resultados obtidos e maior facilidade para considerar o efeito simultâneo do resultado primário e do limite de gastos.* **O Governo do Vice-Presidente em exercício, ao propor o seu limite de gastos, escolheu qual critério? O critério financeiro**. Não escolheu o critério de empenho, muito menos o critério de dotação orçamentária. Isso, para mim, mais do que qualquer coisa, demonstra a corretude da tese da Defesa da Presidente.

Questão nº 4. "Relativamente ao crédito aberto no valor de R$ 1,7 milhão, código do Decreto 142-42, pergunta V. Sª: Confirma o fato objetivo de que o referido crédito se utilizou de superávit financeiro no valor de seiscentos e sessenta e dois milhões e duzentos mil, e adicionou dotações primárias à lei orçamentária sem que houvesse contrapartida em origens primárias do mesmo montante?" Em primeiro lugar, vou quebrar essa resposta. Sim. O Decreto código 142-42 se utilizou de superávit financeiro de seiscentos e sessenta e dois milhões e duzentos mil, adicionando isso às dotações primárias. Isso é um fato. Sem que houvesse contrapartida em origens primárias? Não. Há contrapartidas em origens primárias, porque se esse valor fosse utilizado, ele poderia utilizar como fonte o superávit financeiro de exercícios anteriores, mas teria que ser compensado por uma redução de despesa equivalente em outra área, ou por um aumento de receita equivalente em outra área. Então, ele considerou, sim, origens primárias do mesmo montante se e quando ele fosse autorizado. E quando acontece isso? Na edição de um decreto de contingenciamento. **Se após a edição desse decreto fosse feito um gas**

Página: 109/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **de seiscentos e sessenta e dois milhões, ele teria que ser compensado ou por um aumento de receita, ou por uma redução de despesa.**

O Senhor Relator, possivelmente querendo retirar alguma contradição, replicou, então, ao ex-Ministro:

> Qual seria, então, o sentido do art. 4º da LOA? Porque o art. 4º da LOA autoriza, nos termos do art. 167 da Constituição, a autorização prévia para que o Poder Executivo possa, sem autorização legislativa, baixar os decretos de crédito, desde que – é a condição colocada – haja compatibilidade com a meta. Pelo que eu entendi, na explicação de V. Exª, o dispositivo é inócuo, porque em qualquer momento ela poderá ser baixada e poderá estar – vamos dizer assim – ao bel prazer das modificações do exercício financeiro que só vai ser apurado no final do ano. Então, queria indagar, por fim, tão somente a V. Exª, o que V. Exª, então, considera do propósito dessa norma? Será, então, uma norma vazia que não tem nenhum efeito? É a minha indagação a V. Exª.

Respondeu o ex-Ministro, em tréplica, frustrando de novo o Senhor Relator:

> **Não considero a norma vazia**. A norma visa a dar uma flexibilidade limitada ao Poder Executivo para aprovar créditos suplementares que sejam compatíveis com a meta. **Com qual meta? A meta que é apurada para efeito de verificação do cumprimento da LRF, que é a meta financeira**. Então, você pode criar créditos suplementares, desde que esses créditos suplementares não venham acompanhados de um decreto de liberação de gasto financeiro ou de empenho que comprometa a meta. Foi exatamente o que foi feito pelos quatro decretos mencionados nesse processo. O art. 4º, a meu ver, tem por objetivo dar uma flexibilidade limitada para se alocar com maior discricionariedade, em critérios definidos pelo Congresso. Diga-se de passagem, o art. 4º tem 28 incisos, tem 28 itens estipulados pelo Congresso Nacional, de modo que você possa ter mais alternativas para alocar o mesmo valor financeiro determinado pelo decreto de contingenciamento, que é o valor final a ser executado pelo Governo.

O depoimento do ex-Ministro da Fazenda é de uma clareza ímpar. Reforça todas as colocações que temos feito ao longo desse processo. Não existe meta para fração do exercício, assim como não existe meta no "plano orçamentário" a ser alcançada, de tal modo que a abertura de um crédito não afeta o resultado primário (o que foi dito e reforçado pelas três testemunhas que prestaram depoimento no mesmo dia 17).

Página: 110/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

O art. 5º da LRF, a que fez referência o Relator, apenas exige compatibilidade das programações da LOA com outras normas orçamentárias e com a meta do resultado primário. Não exige a busca por uma meta no plano orçamentário; isso não existe!

Por uma questão de convenção prática, o projeto de lei orçamentária e a lei respectiva contém um resultado implícito no valor esperado para a meta no final do exercício. Mas não há qualquer dispositivo legal determinando a manutenção dessa meta interna aos orçamentos. O que existe é a exigência do cumprimento da meta efetiva, como bem salientou o ex-Ministro.

A meta é financeira, ficou isso muito bem esclarecido, inclusive com base do depoimento das demais testemunhas, inclusive do Senhor Leonardo Albernaz, do TCU, e do Procurador Júlio Marcelo, como abaixo se verá.

Feitas essas considerações, seguem trechos do Laudo Pericial e dos depoimentos prestados pelas diversas testemunhas arroladas, que corroboram o quanto aqui dito, em relação à legalidade e constitucionalidade da abertura dos créditos impugnados.

2.2.1.11 Afirmações constantes do Laudo Pericial

Em resposta ao quesito 5, que questionou se a abertura dos créditos em análise encontrou amparo em pareceres jurídicos, o Laudo transcreveu trechos dos pareceres de todos os decretos, respondendo **afirmativamente**.

Ou seja, os decretos foram todos abertos com base em pareceres especializados, de funcionários de carreira do Estado, e não de governos, em essência afirmando a aderência dos decretos com o art. 4º da LOA 2015 e com o art. 167, inciso V, da Constituição, como exemplo do proferido na minuta do decreto de R$ 29,9 milhões, de 27/07/2015 (fls. 87/88, Laudo inicial):

> 4. Em relação ao conteúdo, esta Consultoria Jurídica **não identificou qualquer óbice ou risco de natureza jurídica capaz de interferir na efetivação dos objetivos da proposta**. **O Projeto de Decreto está em conformidade com**: (i) a competência constitucional da Presidente da República para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (art. 84, IV, da Constituição Federal); (ii) **as normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam a abertura de créditos** suplementares (**art. 165, V, da Constituição Federal**, arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964 e **art. 4º, incisos I, alínea "a", II, V, alínea "b", itens "1**

Página: 111/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> **e VIII, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015**)". *(negritamos - obs.: a Lei 13.115/2015 é a própria LOA 2015)*

Essa resposta é de suma importância, porque confirma a inexistência de qualquer indício de má fé da Senhora Presidenta da República na edição dos decretos de abertura os créditos suplementares e atesta o entendimento firme e robusto da cadeia de técnicos que participam do processo.

Em atenção ao questionamento sobre se a abertura de crédito suplementar afasta os limites de empenho e de pagamento (quesito 19, fl. 114, Laudo inicial), a Junta Pericial respondeu negativamente. Ou seja, embora os créditos tenham sido abertos, o que é corriqueiro na administração pública, como ficou comprovado, restaram sujeitos aos limites de empenho e pagamento, de forma a ficarem compatíveis com a obtenção da meta fiscal. Trecho da resposta:

> **Não há previsão legal que possa legitimar o afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário**, comandados pelo art. 9º LRF. **Ao revés, o que o artigo determina é justamente a limitação de empenho e movimentação financeira**, diante da tendência de não atingimento das metas fiscais. *(negritamos)*

Questionada sobre se a abertura dos créditos necessariamente leva ao aumento de gastos ou ao descumprimento da meta, a Junta foi categórica ao dizer que **não**! Isto é, a abertura de crédito não aumenta despesa, sendo inclusive ilegal fazê-la impactar nos resultados fiscais, haja vista o disposto no art. 35, inciso II, Lei 4.320/1964. Ora, **se a abertura de crédito não aumenta gastos, como poderia ser incompatível com a obtenção da meta?** Eis trecho da resposta (quesito 20, fl. 116, Laudo inicial):

> **...não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos**, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira. **E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta fixada**. *(negritamos)*

Na mesma linha, perguntada se a abertura do crédito amplia a autorização do gasto financeiro, a Junta foi também categórica na negativa. Sendo assim, **se não houve ampliação do gasto financeiro na abertura dos créditos, logicamente não ocorreu impacto na obtenção da meta, que é**

SF/16649.45200-72
Página: 112/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

financeira. Logo, os créditos eram compatíveis com a obtenção da meta. Trecho do Laudo (quesito 22, fl. 119, Laudo inicial):

> Em síntese, **o ato que edita o decreto suplementar apenas consigna o aumento da dotação orçamentária**, autorizando a sua inserção no SIAFI, que passa a refletir a dotação autorizada. Por essa percepção, nesse estágio, o órgão passa a contar com autorização para executar a respectiva ação do planejamento orçamentário. Pela ótica operacional, **a execução efetiva dessa ação depende do aporte de recursos financeiros**, o qual obedece ao cronograma previsto na programação financeira mencionada pelo art. 8º da LRF. *(negritamos)*

Indagada se a execução das ações suplementadas pelos decretos ficou acima ou abaixo da dotação inicial da LOA 2015 (quesito 24, fl. 127, Laudo inicial), a Junta informou que a execução foi R$ 6,1 bilhões inferiores à dotação original da LOA 2015 (v. tabela 38, p. 127, acima replicada). Ou seja, **essa resposta arrasa com a tese da Acusação**, pois como os créditos teriam sido incompatíveis com a obtenção da meta, se a execução da despesa ficou abaixo do montante originalmente alocado na LOA?

Isso mostra que as alterações decorrentes dos decretos apenas serviram para melhorar a eficiência da gestão, sem, contudo, afetar a obtenção da meta fiscal.

O quesito 26 indagou se houve algum alerta à Presidenta da República, quanto à existência de alguma incompatibilidade das alterações promovidas pelos decretos com a obtenção da meta. A resposta da Junta demonstra cabalmente que **a Senhora Presidenta assinou os decretos na mais absoluta boa fé**, pois **não houve em nenhum** decreto qualquer informação sobre incompatibilidade. Eis a conclusão da Junta (fl. 132, Laudo inicial):

> Não houve, portanto, na requisição dos Decretos editados, apontamento de incompatibilidade com a meta fiscal.

Resposta semelhante foi dada ao quesito 27, nesses termos (fl. 134, Laudo inicial):

> Em relação ao Órgão Central, os pareceres jurídicos, conforme demonstrado na resposta ao Quesito 26, não revelaram indicação de incompatibilidade de ato normativo em relação à meta fiscal.

Página: 113/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Na verdade, em todas as exposições de motivos dos decretos havia assertiva em sentido inverso (fls. 128/132 – Laudo inicial), tal como essa do decreto de 27/07/2015, de R$ 29,9 milhões, afirmando a compatibilidade:

> Esclareço, a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015, que **as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício**... *(negritamos)*

Questionada se a meta de resultado é fixada para um exercício ou para fração dele (quesito 6.1, fl. 46, Laudo complementar), a Junta, coerente com os arts. 4º, § 1º, e 9º da LRF, respondeu corretamente que "*a meta aprovada por meio da citada lei é válida para o exercício de 2015, não havendo previsão para aplicação parcial dos valores que menciona*". Logo, é conclusão inevitável, não haveria como exigir o cumprimento da meta, ou mesmo afirmar o descumprimento dela, por ocasião da abertura dos créditos aqui discutidos.

Interrogada em seguida se a meta é uma "obrigação" ou uma diretriz para o gestor (quesito 6.3, fl. 48, Laudo complementar), **a resposta da Junta desmonta toda a pretensão punitiva do processo**, pois afirmou, inclusive apoiada em Carvalho Pinto (fl. 39, Laudo compl.), que a meta é um "elemento norteador", não uma obrigação.

Se não é obrigação, porque tentar impor pena, a mais tão pesada, o **impeachment** da Presidenta, com base em descumprimento da meta? Eis fragmento da resposta:

> Por essa acepção, **a meta de resultado configuraria como elemento norteador para a gestão** dos recursos públicos. **O significado de "meta" remonta a um objetivo a ser alcançado, uma diretriz a ser perseguida na condução do orçamento**. Observa-se, nesse ponto, o inciso II do art. 4º da LRF, que se refere às metas anuais como uma pretensão. *(negritamos)*

Interpelada se o cálculo da meta em qualquer fração do exercício representa a meta de resultado do exercício (Quesito 9.5, fl. 56, Laudo complementar), **a Junta mais uma vez foi precisa, acachapante,** pois disse que **a apuração de resultado em fração do exercício representa, logicamente, o resultado daquele período, não sendo a do ano**.

Página: 114/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Em razão disso, quando a Denúncia e o Senador Anastasia disseram que a meta não estava sendo cumprida, em verdade, referiam-se ao momento específico, não servindo a afirmação para o exercício. Portanto, não poderia ser exigido o cumprimento da meta em período inferior ao do encerramento do ano, pelo que **não há justa causa para o processo prosseguir**. Trecho da resposta da Junta:

> O resultado primário apurado por quadrimestre representa a diferença obtida entre as receitas e despesas primárias naquele período de referência, **não representando o resultado do exercício, que só é apurado após o último quadrimestre**. Em relação ao exercício de 2015, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre, publicado em fevereiro de 2016, trouxe o resultado primário do exercício de 2015. *(negritamos)*

Questionada se a obtenção da meta é aferida pelo aspecto orçamentário ou financeiro (Quesito 1.1, fl. 59, Laudo complementar), a Junta mais uma vez foi correta e precisa, ao asseverar que **é aferida pelo aspecto financeiro**. Nesses termos:

> Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, **relaciona-se com o aspecto financeiro.** *(fl. 60, Laudo compl. - negritamos)*

Todavia, essa resposta, que se coaduna com a das testemunhas para a mesma pergunta, contradiz a própria Junta, que, lamentavelmente, em um dos seus poucos atos falhos, afirmou no item 4.1.1 das Conclusões do Laudo (fl. 212) que a meta seria aferida pela programação orçamentária. Essa afirmação, porém, não encontra respaldo em lei nem nos depoimentos de todos os técnicos analistas em orçamento. Até o Procurador Júlio Marcelo e o Sr. Leonardo Albernaz, do TCU, concluíram que a meta é financeira, apesar de algumas explicações desconexas.

É óbvio que a aferição é pelo aspecto financeiro, pois a meta a ser atingida é justamente o resultado entre a arrecadação e os pagamentos, conforme se infere do art. 4º, **caput**, da LOA 2015 combinado com o art. 9º, **caput**, LRF.

Pelo que se acaba de ver, na edição dos decretos, a Senhora Presidenta da República cumpriu procedimentos de rotina, visou atender as normas sobre

Página: 115/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

vinculação de receitas, não ampliou gastos, tampouco foi avisada sobre qualquer contrariedade à Constituição ou à lei orçamentária de 2015.

Assim, de acordo com o Laudo Pericial, fica cabalmente comprovado que os créditos abertos por decretos seguiram o entendimento até então adotado e se conformaram com a legislação vigente. Essa assertiva também se ampara nas afirmações da Junta (fl. 140, Laudo inicial):

> **Os fatos ora tratados** – as equalizações devidas ao Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de crédito suplementar, editados em julho e agosto de 2015 – **ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram.** *(negritamos)*

2.2.1.12 Depoimentos sobre a abertura dos créditos:

Como se pôde observar nos depoimentos, todas as testemunhas foram assertivas, no sentido de reconhecer que o art. 4º da LOA 2015 dava autorização para a abertura dos créditos suplementares objeto de discussão, o que corrobora a afirmação de que também não afronta à Constituição Federal, especialmente ao art. 167, inciso V.

Os depoimentos não causam surpresa, porque, sabíamos disso, essa compreensão era unânime no âmbito da administração federal, desde a aprovação da LRF.

Além do mais, ficou muito claro nos depoimentos, as fontes de recursos vinculadas não poderiam ser destinadas para outras despesas, senão para aquelas objeto da vinculação. Isso foi observado pelos créditos suplementares abertos, evidenciando mais ainda o acerto da edição dos decretos.

Antes, porém, de entramos em detalhes dos depoimentos, transcrevemos a conclusão técnica dos consultores do Senado Federal que elaboraram a Nota Técnica nº 109, de 2015 (juntada aos autos). Segue, também, a conclusão dos quatro Diretores e dois Secretários-Adjuntos da SOF, que elaboraram a Nota Técnica nº 6.358, de 06/05/2015 (anexada neste voto), quanto à legalidade da abertura dos créditos suplementares aqui tratados:

SF/16649.45200-72
Página: 116/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Nota Técnica nº 109, de 2015:

Tendo em vista o embasamento legal apresentado, não houve qualquer impacto na obtenção da meta de superávit, em virtude da abertura dos créditos ora analisados. Isso porque as dotações autorizadas somente se convertem em despesa do exercício financeiro quando legalmente empenhadas (art. 35, Lei nº 4.320/64). Reafirme-se que, para fins de apuração do resultado primário no âmbito da União, considera-se exclusivamente a despesa que tenha sido paga.

Considerando-se o critério "despesa paga" fundado nos art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o art. 50, II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, não há possibilidade lógica nem legal de incompatibilidade da abertura de créditos adicionais com a obtenção da meta primária do exercício.

[...]

Analisando por outro enfoque, ainda que os decretos pudessem gerar algum impacto na meta no momento da abertura, as normas constitucionais e da LRF, que são de hierarquia superior à da LOA, não admitem conduta diversa à Chefe do Poder Executivo, que não a edição dos decretos, tendo em vista a especificidade e a vinculação das fontes de receita em discussão e o fato de que a proteção e a supremacia do interesse público não podem ser ignorados pelo Poder Executivo durante a execução do orçamento.

Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.

No mérito, quando se analisa cada crédito, a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga).

Em suma:

1) As dotações constantes dos créditos suplementares mencionados não poderiam impactar o resultado primário objeto da meta fixada para o exercício, senão quando fossem efetivamente pagas as despesas deles decorrentes, o que somente poderia ocorrer após o prévio e regular empenho, condição para que a despesa seja considerada como pertencente ao exercício financeiro (art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964); e

2) Ainda que fossem computadas, tais dotações não causaram, passada a execução orçamentária, qualquer impacto que não pudesse ser produzido pelos montantes originais da LOA 2015.

Página: 117/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Nota Técnica nº 6.358, de 2015-SOF:

> 32. Ante o exposto, conclui-se que o Governo Federal não incorreu em qualquer irregularidade à luz da LRF e da LDO, bem como adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das despesas dos referidos créditos. Ademais, cabe observar que após o Tribunal de Contas da União externar seu posicionamento, contrário ao entendimento do Governo de que a abertura de crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário por ficar a execução dessas despesas restritas aos limites de empenho estabelecidos nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, por meio do Acordão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 7 de outubro de 2015, que trata da apreciação das Contas da Presidência da República de 2014, o Governo não mais editou decretos de créditos suplementares utilizando como fontes de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, inclusive quando esse excesso era destinado a repartição de receitas entre os demais Entes.
>
> 33. Pelos argumentos apresentados nesta Nota técnica, entende-se que os procedimentos adotados pelo Poder Executivo observam o ordenamento jurídico e são consistentes com os princípios da legalidade, da moralidade, e dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

Os primeiros a depor na Comissão foram as testemunhas arroladas pela Acusação.

Por absurdo que pareça, a Comissão fez aprovar a audiência do Senhor Procurador Júlio Marcelo de Oliveira e de três servidores do TCU, todos envolvidos não apenas no fomento à rejeição das contas da Senhora Presidente da República relativas a 2014 e 2015, mas também no trabalho ativo em se pronunciar, tendenciosamente, no âmbito daquela Corte, nos processos inerentes às questões aqui discutidas.

Não é por outra razão, que, em suas alegações finais, os denunciantes não dão destaque à fala das demais testemunhas, senão à desses específicos servidores do TCU.

2.2.1.12.1 Depoimento do Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016.

O Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador junto ao TCU, foi arrolado pela Acusação.

Página: 118/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

No que se refere à edição dos decretos, o Relator fez as seguintes indagações à testemunha (conforme consta das respectivas atas):

> Como se avalia a compatibilidade dos pedidos de abertura de crédito suplementar com a meta fiscal?
>
> Qual meta deve ser considerada no caso: a meta vigente no momento do pedido, a meta pendente de aprovação no Congresso Nacional ou a meta vigente ao final do exercício?
>
> Nos casos dos decretos do ano de 2015, qual a meta adotada pelo Governo?

As respostas do depoente seriam de muita valia, pois revelariam de onde partiram toda a base de sustentação do Parecer do Relator, bem assim permitiriam melhor debate sobre a questão. Disse ele:

> E, com relação ao critério de compatibilidade com a meta vigente, **o critério que apontamos como critério de validade é a meta vigente no momento da edição do decreto**, e não uma meta incerta, futura, constante de uma proposta de alteração da meta feita ainda ao Congresso Nacional e passível de ser recusada.

Frustrante essa resposta inicial, porque nada esclarece.

É falso o argumento de que se deve considerar a meta vigente como elemento de compatibilidade para abertura de um crédito, até porque não se sabe se essa meta é a que estará vigorando ao final do exercício. Examina-se apenas se o decreto cria alguma incompatibilidade para a obtenção de meta, sem importar qual a meta. A meta ganha relevância apenas quando a despesa for executada, na medida em que somente a execução pode impactar a obtenção da meta.

A pergunta do Senhor Relator é inclusive capciosa, ardilosa, **porque restringe a resposta a apenas duas possibilidades de modo a atender à sua argumentação**. Fato é que a resposta correta não atende a indagação, porque não corresponde a nenhuma das duas possibilidades.

Não há no ordenamento jurídico norma alguma que exija a compatibilidade da abertura de um crédito suplementar com a meta fiscal vigente. A exigência de compatibilidade com o alcance da meta demanda a inexistência de obstáculos que levem à obtenção dela. É dizer: os créditos não

Página: 119/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

podem criar embaraços ao alcance da meta, meta essa, obviamente, a vigente no momento da apuração do resultado. As alterações da programação devem ser compatíveis com a obtenção da meta **vigente no momento da apuração**, qualquer que seja ela, independente de quantas alterações sofreu e em que direção.

O crédito aberto significa apenas uma autorização sem qualquer efeito na realidade da execução, portanto não cria qualquer óbice ao atingimento da meta. Se os decretos não estabeleceram nenhuma ingerência nos critérios de contingenciamento, relaxando-os, então as alterações dele decorrentes foram compatíveis com a obtenção da meta, independentemente da que estivesse vigorando ao final do exercício. A respectiva execução, entretanto, somente será levada a efeito pela inexecução de outras autorizações despesa ou pelo aumento da arrecadação.

Os critérios de abertura de um crédito suplementar estão previstos apenas no art. 167, inciso V, da Constituição, no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, e, no caso de 2015, no art. 4º da LOA 2015, em que se exigem a indicação das fontes de custeio, e em formalidades estabelecidas na LDO.

Em nenhum desses dispositivos se exige "compatibilidade" com a meta vigente, ou com qualquer outra. O art. 4º da LOA 2015 dá como condição apenas **a compatibilidade** das alterações orçamentárias **com a obtenção** da meta estabelecida para 2015.

Em resposta a indagação do Senador Waldemir Moka, o depoente procurou esclarecer a resposta que deu ao Relator, dizendo:

> Aproveitando esse tempo para complementar a resposta ao Senador Anastasia, em relação aos decretos, o nosso entendimento é que, uma vez que o Governo se encontre numa situação de descumprimento da meta fiscal, estabelecida em lei, com força de lei, condicionante da conduta do Governo, ele perde aquela autorização que o Congresso lhe deu para suplementação de créditos orçamentários sem ter que pedir novamente ao Congresso essa modificação do Orçamento.
>
> O meu entendimento pessoal sobre essa matéria, o critério jurídico que entendemos é que ele perde por completo. O critério que o TCU adota, que é um critério mais flexível, que foi adotado no exame da questão, é que, quando se tratar de decretos cujo aumento da despesa primária esteja sendo custeado pela anulação de despesas também primárias, não haveria o impacto que merecesse uma rejeição desse decreto.

Página: 120/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> Esse é o entendimento que não é o mais restrito, já é um entendimento mais flexível, portanto restariam, segundo esse critério do TCU, como violadores da Constituição e da Lei Orçamentária, aqueles decretos que têm outras fontes de financiamento, o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação.

O depoente se confunde e confunde a todos. Apenas para efeitos de argumentação, porque descumprimento da meta antes de findar o ano é improvável, uma alegada possibilidade de "descumprimento" da meta antes do encerramento do exercício não inviabilizaria, nem poderia, a abertura de créditos. Planejar é próprio da administração pública e exigência constitucional (art. 174, CF), e a abertura de um crédito implicar apenas autorização de despesa, não efetivação desta. Essa efetivação, se ocorrer, por certo terá de se conter nos limites de execução.

Não existem amarras na Constituição ou em lei infraconstitucional, ainda que na LRF, que impeça ou que condicione o Governo a abrir crédito suplementar, além das hipóteses dos citados dispositivos legais (art. 167, inciso V, da Constituição, art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, e art. 4º da LOA 2015) e das formalidades previstas em cada LDO.

Até porque, a partir de determinado momento, o decreto é a única via possível para ajustar as programações à realidade (salvo no caso de despesas imprevisíveis, para as quais se usa medida provisória), tendo em vista que a possibilidade de envio de projeto de lei ao Congresso Nacional quase sempre se encerra no dia 15 de outubro de cada ano (v. art. 39, § 2º, LDO 2015).

A LOA 2015, no entanto, como todas as leis orçamentárias anteriores, autorizou a abertura dos créditos até 15 de dezembro, no caso da maioria das despesas discricionárias, e até 31 de dezembro, no caso de despesas obrigatórias e algumas discricionárias (v. art. 4º, § 2º). Claro, sempre com a condição de compatibilidade com a obtenção da meta fixada.

Se o Procurador estivesse correto, não poderia ser aberto nenhum crédito nesse período até o encerramento do exercício, porque, na visão dele, já na abertura haveria incompatibilidade com o alcance da meta.

Isso significa que, quando as necessidades de alterações orçamentárias surgissem após 15 de outubro, num quando crítico semelhante ao de 2015, dever-se-ia paralisar a administração pública, já que não haveria como envi

SF/16649.45200-72

Página: 121/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.

CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

PL de crédito adicional ao Congresso, e a opção por decreto estaria vedada, segundo pensa o Procurador.

As leis precisam ser interpretadas com um mínimo de razoabilidade. Não seria razoável estancar o pagamento do seguro desemprego, do bolsa família, do salário do servidor, dos auxílios ao servidores e empregados, da transferência de recursos aos estados, entre tantas outras despesas essenciais, apenas porque a abertura por decreto dos créditos correspondentes poderiam potencialmente afetar a obtenção da meta.

Diz o art. 5º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto Lei nº 4.657, de 04/09/1942):

> Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

A interpretação oferecida pelo Procurador, com todo respeito, é absurda, porque atenta contra a finalidade social do orçamento e às exigências do bem comum, na medida em que a única solução possível seria a completa paralização do Estado, até que o Congresso voltasse a se reunir no exercício seguinte.!

Não seria aceitável essa interpretação, tendo em vista que os créditos, como sempre se fez, podem ser abertos sem ser incompatíveis com a obtenção da meta fixada, bastando que se respeite o limite financeiro previamente estabelecido!

Lamentavelmente, o depoente não demonstra como a meta estaria sendo descumprida no correr do exercício. Diz que se apoia em critério jurídico, mas não aponta a norma.

Em relação às fontes de recursos indicadas na abertura dos créditos a que se refere o processo, são elas fontes vinculadas às ações constantes das programações neles contidas. Por isso, nenhuma ilegalidade.

Estranhamente e em contrário ao que afirmara, a testemunha, em resposta a indagação da Senadora Gleisi Hoffmann sobre se a apuração do cumprimento da meta é orçamentária ou financeira, pontua:

> É o resultado da atividade financeira ao final do exercício!

Página: 122/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Sendo assim, como se poderia considerar irregular uma abertura de crédito suplementar se a irregularidade somente tem como ser aferida ao final do exercício?

Ainda em resposta a pergunta da Senadora Gleisi, agora sobre se o excesso de arrecadação de receitas primárias para financiamento de despesas primárias causa algum efeito no orçamento, disse:

> Se a meta estiver sendo cumprida, o efeito é neutro.
>
> Se a meta estiver sendo cumprida, isso não afeta, isso é autorizado. **Se não estiver sendo cumprida, esse excesso de arrecadação tem de ser economizado para o cumprimento da meta**.

É óbvio que o efeito é neutro, sempre! No tal do "plano orçamentário", que só existe na boa intenção do Procurador, mas não na legislação, nenhum efeito ocorre, pois as dotações aumentadas nos orçamentos mediante os decretos foram equilibradas pela inclusão de igual previsão de receitas. Portanto, impacto zero na meta implícita!

O depoente se apega a um tal de cálculo no "plano orçamentário", mas mistura as coisas, quando condiciona a abertura do crédito olhando a execução, o fato de a meta "não estar sendo cumprida". Ora, se a obtenção da meta se dá "plano financeiro", não posso a ela fazer referência numa apuração no "plano orçamentário". O plano orçamentário se restringe às autorizações de despesa, não à execução.

A abertura de um crédito opera no campo do planejamento, embora mirando a expectativa de ser executado.

A afirmação sobre impacto na obtenção da meta somente fará sentido se a despesa for executada, coisa que ainda não se sabe se o será por ocasião da abertura de um crédito. As incertezas quanto ao cumprimento da meta, contudo, são estancadas com o estabelecimento de limites de empenho e de pagamento por meio de decretos de contingenciamento.

São esses limites que garantem a compatibilidade das despesas autorizadas (na lei orçamentária, em créditos adicionais e em restos a pagar inscritos) com a obtenção da meta fixada para o exercício.

Página: 123/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Se ainda assim a meta eventualmente não vier a ser alcançada, não será por falta de compatibilidade, mas sim por fatores não controláveis pelo gestor, entre os quais a arrecadação, como bem sabe a testemunha, quando diz:

> Não se controla... A receita é o fenômeno da arrecadação. Depende do comportamento da economia

A abertura de um crédito não tem nenhuma relação com o fato de a meta estar ou não sendo cumprida, porque não afeta esse cálculo. A margem de execução das programações discricionárias, prevista nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas e fixada por limites de empenho e de pagamento, não determina quais despesas serão executadas. Apenas estabelecem o teto, de modo que o gestor tenha flexibilidade para executar aquelas que mais satisfaçam ao interesse público.

Assim, havendo limites impostos pelo contingenciamento, é óbvio que despesas autorizadas por créditos suplementares podem ser executadas sem prejudicar o cumprimento da meta, dentro do espaço fiscal previsto nos relatórios. Outras despesas anteriormente autorizadas (pela lei orçamentária, por créditos adicionais e por restos a pagar inscritos) deixam necessariamente de ser realizadas.

Quanto ao excesso de arrecadação, a rigor, diferentemente do que disse o depoente, somente se deve economizar para o cumprimento da meta o que for referente a fontes ordinárias. No caso dos decretos tratados no processo, as fontes, no entanto, são vinculadas, protegidas pelo parágrafo único do art. § 8º da LRF.

Por tudo isso, também soam sem sentido as seguintes declarações, em resposta a questão do Senador José Medeiros:

> Os decretos tinham fontes incompatíveis? Sim, foram usadas fontes de superávit financeiro, de excesso de arrecadação e fontes que, naquele momento da edição do decreto, este não era compatível mais com o atingimento daquela meta que era vigente naquele momento.
>
> Então, sim, violou a Lei Orçamentária no seu art. 4º. A Presidente tinha consciência disso? Sim, porque ela mesma enviou o Projeto de Lei nº 5, para alterar a meta. E, na exposição de motivos, ela mesma disse que não teria mais condições de cumprir a meta vigente, portanto, pedia ao Congresso Nacional que alterasse a meta. E, assim como pediu ao Congresso para alterar a meta, tinha que ter pedido ao Congresso pa

Página: 124/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> modificar o orçamento naquilo que fez, sem pedir ao Congresso, por meio de decretos de sua lavra.

As fontes não eram incompatíveis, porque vinculadas às ações constantes dos decretos e pela proteção que gozam da LRF e da Constituição.

É impossível que a Presidenta tivesse conhecimento que essa abrupta mudança de interpretação do TCU viesse a ocorrer. Abrupta e irracional, pois se apega a aspectos formais, a meta ilusória, que não têm aplicação na realidade. Não tem fundamentação técnica, tanto que o Relatório do Senador Acyr Gurgacz, sobre as contas presidenciais de 2014, apresentado à CMO, contraria integralmente as conclusões da Corte.

Mais adiante, em atenção ao Senador Cristovam Buarque, disse o depoente:

> O princípio da anualidade é apenas o seguinte. O Orçamento se refere a receitas e despesas de um ano. Não existe nenhum desdobramento legal do princípio da anualidade que autorize a ilação de que a meta fiscal não precisa ser cumprida e aferida bimestralmente e quadrimestralmente, como estabelecem os marcos temporais da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, a meta, se pudesse ser alterada, no fim do ano, para convalidar tudo o que pudesse ter sido feito de errado ao longo do ano, deixaria de ser meta e passaria a ser conta de resultado. Não teria nenhum efeito prático no condicionamento do Governo para o seu atingimento.

Página: 125/265 02/08/2016 18:57:25

O depoente pareceu pretender vulnerar o princípio da anualidade orçamentária. A anualidade se refere ao período (exercício financeiro, ano financeiro, ano civil) dentro do qual as receitas e despesas devem ser realizadas. Ademais, em relação a esse período, a execução orçamentária e financeira deve ser demonstrada, os resultados orçamentários e fiscais precisam ser apurados, a prestação de contas do gestor público tem de ser apresentada e o julgamento de contas realizado. Não existe quebra no princípio da anualidade. O depoente, todavia, aponta exigência de meta inferior a esse prazo!

Existem, isto sim, os marcos de controle de apuração pelo aspecto financeiro, conforme o art. 9º da LRF, dentro de cada exercício financeiro. Mas para monitoramento e ajuste. Não existe meta fracionária prevista em lei, tampouco prazo para cumprimento dessa alegada fração de meta. Havendo

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

alteração da meta, aplica-se a alteração para todo o exercício. A essa conclusão também chegou a Junta Pericial.

Relativamente às várias perguntas que fizemos, merecem destaque as respostas a duas delas, para que possam ser contrastadas com a de outros depoentes.

Questionamos (i) se o TCU havia feito algum alerta à Presidência da República, quanto às alegadas irregularidades objeto deste processo, e (ii) se os recursos de fontes vinculadas podem ser usados para outros fins.

À primeira pergunta, respondeu de forma não objetiva, mas implicitamente afirmando que **não houve o alerta**, de modo que o TCU se omitiu em relação ao dever legal estabelecido no art.59, § 1º, da LRF:

> Olha, o julgamento de 2014, em abril, não poderia ser um alerta mais eloquente. A auditoria foi feita, foi identificada, houve um julgamento, **não alertando, mas já condenando a prática e determinando a sua correção**.

Em relação ao destino das fontes vinculadas, foi claro ao afirmar que não podem ser destinadas a finalidade diversa da vinculação. No entanto, no seu entendimento, o Poder Executivo somente poderia abrir crédito por decreto se a meta estivesse sendo cumprida. Caso contrário, é o que pensa, a abertura teria de ser por meio da aprovação de projeto de lei:

> As fontes vinculadas, como o próprio nome diz, têm que ser aplicadas naquelas destinações estabelecidas em leis. E, se houver excesso de arrecadação, esses recursos, tem que ser autorizado o seu uso pelo Congresso Nacional, de acordo com a legislação brasileira. Se estiver havendo o cumprimento da meta, o Poder Executivo poderá fazer a abertura de decreto; se não estiver havendo o cumprimento da meta, tem que pedir ao Congresso Nacional.

A testemunha, por interpretar a legislação de modo exageradamente restritivo, inclusive apoiando-se em norma inexistente, portanto incorre em raciocínio equivocado, considera que a incompatibilidade com a obtenção da meta, que não explica como ocorre, impediria a edição de decreto, aceitando, contudo, que o crédito pudesse ser aberto pela aprovação de projeto de lei. Estabelece condição não presente em qualquer norma, ao dizer que o Congresso

Página: 126/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Nacional pode autorizar a abertura dos créditos, em afronta à obtenção da meta, o que não é aceitável.

Se por um lado busca-se criminalizar a abertura de crédito suplementar por parte da Presidente da República, por outro insinua-se que o Congresso Nacional não precisaria observar regra legal a que igualmente estaria submetido.

Lembre-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080, de 02/01/2015), estabeleceu para os projetos de lei de crédito condição semelhante à prevista no art. 4º da LOA 2015 para os decretos:

> Art. 39 [...]
>
> [...]
>
> § 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a **projetos de lei de créditos suplementares** e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, **deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei**. *(negritamos)*

Ou seja, a abertura de crédito suplementar, tanto por decreto como por lei, não pode ser incompatível com a obtenção da meta de resultado primário. Se o Poder Executivo não pudesse editar decreto por falta de compatibilidade com a obtenção da meta, não poderia o Congresso Nacional aprovar um projeto de lei para abrir o mesmo crédito, obviamente!

No nosso entendimento, como no entendimento prevalente na administração pública federal, mantidos os limites de empenho e de pagamento, o crédito suplementar poderia ser aberto tanto por decreto como por meio da aprovação de projeto de lei. A contrário senso, se não pode por um meio, não pode pelo outro.

Em comentários à réplica que fizemos, o depoente falseou a verdade, ao afirmar que a lei prevê apenas "*alertas para limites de pessoal, que estão próximos de serem descumpridos. Não é para fraudes que estão sendo descobertas naquele momento*".

Para demonstrar a falsidade da afirmação, registra-se o disposto no art. 59, § 1º, da LRF, que não se restringe a alerta sobre despesas de pessoal, mas a

Página: 127/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

qualquer tipo de possível irregularidade, inclusive em relação ao potencial descumprimento da meta de resultado fixada para cada exercício financeiro:

> Art. 59. [...]
>
> § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
>
> I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
>
> II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
>
> III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
>
> IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
>
> V - **fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária**. *(negritamos)*

A par disso, não perguntamos sobre fraudes, as quais, quando ocorrem, precisam ser apuradas para a adequada responsabilização e punição dos responsáveis, inclusive quando cometidas pelo TCU ou o Ministério Público de Contas. Queríamos saber se o Tribunal cumpriu seu relevante dever legal de alertar a Presidente sobre possíveis irregularidades ocorrentes na execução dos orçamentos.

A Corte, bem assim o Ministério Público de Contas, não são órgãos de persecução penal, tampouco de perseguição política, como asseveramos no início deste voto. Ambos são partícipes do sistema de controle externo, do qual o Congresso Nacional é o titular, destinado à garantia da boa e regular administração dos recursos públicos.

O declarante somente poderia denominar de fraude aquilo que, após regularmente apurado e reconhecido pelo Tribunal e pelo Congresso Nacional, assim fosse qualificado.

No caso do processo, no entanto, estamos ainda cuidando de uma investigação, que vem sendo vencida apenas pelo aspecto político, não pelo entendimento técnico, apesar da dedicação tendenciosa do depoente.

Página: 128/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Em resposta ao Senador Álvaro Dias, o declarante repisa pontos acima discutidos, mas agrega ingredientes novos, que merecem comentários. Disse:

> E não é só a execução financeira que tem que observar a meta. **A própria peça orçamentária, quando é elaborada, por determinação da Constituição e da LRF, tem que ser compatível.** A Lei Orçamentária, no começo do ano, já tem que ser compatível com a meta fiscal estabelecida pela LDO, que não é meramente a execução financeira. A própria autorização de gasto já tem que estar compatível.
>
> Quando o Congresso estabelece essa condicionalidade, essa regra, ele quer justamente evitar que haja um excesso de autorizações de despesas que, depois, não serão passíveis de execução, porque não haverá espaço fiscal para essa execução.
>
> Então, o momento, repetindo, de aferição da compatibilidade da meta é no momento da edição do decreto, e tem que ser observada essa compatibilidade com a meta vigente naquele momento.
>
> A meta fiscal é estabelecida em lei para ser perseguida durante todo o ano, bimestralmente, quadrimestralmente, de acordo com os marcos de avaliação da execução orçamentária.

Repete essa reflexão, quando responde à Senadora Lúcia Vânia e ao Senador Ricardo Ferraço:

> Voltando à questão da meta, a meta estabelecida na LDO para ser obtida como resultado da execução do Orçamento anual, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que ela tem que ser percebida e acompanhada e monitorada bimestralmente e quadrimestralmente, inclusive com audiências públicas feitas perante a Comissão Mista do Orçamento. Então, não é algo que se possa esquecer e deixar apenas para o fim do ano. **Se a tese da Defesa estivesse correta, não precisaria de condicionante nenhuma. Na verdade, qualquer decreto poderia ser aberto e, na hora da execução, aí, sim, eu iria olhar a meta.** Aí sim. Então, a condicionante que o Congresso colocou seria letra morta. E a própria condicionante da LDO de que a peça orçamentária inicial já tem que refletir um conjunto de receitas e despesas que conduzam ao atingimento daquela meta no final do ano seria irrelevante, porque só interessa a meta no fim do ano. Então, poderia se fazer o Orçamento com qualquer previsão de despesa e dizer: "Você pode executar toda despesa que você quiser, desde que, no fim do ano, haja o cumprimento da meta."
>
> Não é isso que a Constituição prevê, não é isso que LRF prevê. A Constituição prevê que o orçamento já tem que ser compatível com a me

Página: 129/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> e que a edição dos decretos... A pré-autorização que o Congresso deu, na Lei Orçamentária, para o Poder Executivo estabeleceu que os decretos só podem ser abertos pelo Executivo sem pedir para o Congresso caso o Poder Executivo esteja obtendo o atingimento da meta. Caso contrário, ele precisa pedir ao Congresso. Então, essa é a questão. A LRF estabelece um monitoramento do comportamento do Governo em relação ao futuro atingimento da meta. *(resposta à Senador Lúcia Vânia)*
>
> Em situações normais, entendendo normalidade como o cumprimento da meta ou a execução do Orçamento em compatibilidade com a meta que está sendo perseguida ao longo do ano, e havendo autorização no Orçamento para tanto, que é o caso do art. 4º da Lei Orçamentária, o Poder Executivo poderia editar decretos de abertura de créditos suplementares. Não havendo o cumprimento da meta, estando em situação de descumprimento da meta, essa autorização cessa. E essa compatibilidade tem que ser aferida no momento da edição do decreto. Se não fosse no momento da edição do decreto, a condicionalidade restaria vazia. A lei seria letra morta, tanto essa lei quanto o dispositivo da LRF, que estabelece que o Orçamento, quando inaugurado, já tem que ser compatível com a meta. *(resposta ao Senador Ricardo Ferraço)*

O depoente claramente não tem argumentos, passando a ser apelativo. Afirmar que a Constituição exige compatibilidade do modo como ele pensa, é falso! Qual o dispositivo? A Constituição não fala em compatibilidade orçamentária, mas certamente vela pelo equilíbrio orçamentário, o que é natural.

Se há acerto nas palavras do depoente é justamente quando diz que os créditos poderiam ser abertos a qualquer tempo. Isso é fato, porque o gestor precisa de flexibilidade para atender às necessidades que se lhe apresentam cotidianamente. A LOA 2015 pensou nisso, como todas as leis orçamentárias anteriores, desde 2001.

Ainda assim, a condicionante é indispensável, para que não se minimize a importância da obtenção da meta. Além disso, não se pense que existe uma possibilidade ilimitada de abrir créditos, porque isso não existe. Em cada caso, precisam ser apontadas as fontes efetivas de recursos. Foi o que ocorreu nos decretos cuja validade a testemunha faz de tudo para não aceitar.

Página: 130/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Não dá para saber o que o depoente e seus colegas do Tribunal de Contas da União entendem por "compatibilidade", a única condição questionada que o art. 4º da LOA 2015 exigia explicitamente.

Compatibilidade não é um termo técnico. Logo, sua sinonímia pode ser buscada em qualquer dicionário geral. Significa "harmonia", "conciliação", "adaptação"... Ou seja, tudo o que efetivamente caracterizam os créditos abertos, porque todos foram harmônicos, conciliáveis e adaptáveis à obtenção da meta fiscal fixada para 2015.

Todas as vezes que a Constituição Federal toca nesse termo, o faz com o sentido que estamos apresentando.

2.2.1.12.2 Depoimento do Sr. Leonardo Rodrigues Albernaz, em 13/06/2016

Como todos os depoentes da acusação, o Senhor Albernaz foi outro escolhido por quem apoia a cassação da Presidenta Dilma. Neste caso, foi indicação da nobre Senadora Simone Tebet.

Essa testemunha, no entanto, foi desprestigiada inclusive pelos denunciantes, já que nada do que disse foi aproveitado nas alegações finais da Acusação.

O Sr. Relator, como sempre o primeiro a perguntar, fez os seguintes questionamentos ao depoente (excluímos a primeira pergunta, porque trata de temas de 2014, que não é objeto do processo):

> Segunda: como a Secretaria comandada por V. Sª avaliou o comportamento do Governo em 2015 no que diz respeito às chamadas pedaladas fiscais e a edição de decretos de abertura de crédito suplementar incompatíveis com a meta de resultado primário?
>
> E terceira e última: em 2015, a meta pendente de análise pelo Congresso Nacional foi adotada apenas para abertura de créditos suplementares ou também para a edição dos decretos de contingenciamento?

Respondeu o declarante:

> O segundo ponto, em relação a 2015, o entendimento das equipes técnicas – é importante frisar isso porque não temos ainda o relatório do TCU, dado que a sessão de apreciação das contas do governo de 2015

Página: 131/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> ocorrerá na próxima quarta-feira, dia 15 – e o trabalho da Secex Fazenda e o trabalho da Semag mostram que, em relação aos decretos de abertura de crédito suplementar, houve a mesma prática verificada em 2014, ou seja, houve a edição de seis decretos com as mesmas irregularidades.
>
> [...]
>
> E o terceiro ponto sobre o uso de uma meta proposta em PLN, em lugar de uma meta vigente aprovada por esse Congresso, foi utilizada de duas formas: foi utilizada para fazer um contingenciamento menor do que o necessário, e isso fica consignado, isso fica claro no terceiro bimestre do ano, em que era necessário um contingenciamento perto de R$57 bilhões e o contingenciamento executado foi de cerca de R$8 bilhões.
>
> E essa mesma meta serviu como base para a emissão de decretos de abertura de crédito suplementar que, nesse caso, foram então irregulares, desobedecendo o art. 4º da Lei Orçamentária Anual e, portanto, o art. 167, Inciso V, da Constituição da República.

O depoente não se fez claro em sua resposta. Como poderiam os créditos de 2015 representar a mesma prática de 2014, se o ambiente fiscal é outro, a meta fixada é outra, as fontes de recursos dos créditos são outras, as programações diferentes, os órgãos beneficiários também diferentes? Há fontes, há despesas e há órgãos privilegiados pela legislação, de modo que não se pode tratá-los por igual, de modo generalizado sem observar as particularidades definidas por lei.

No caso dos créditos suplementares de 2015, considerados aqueles supostamente eivados de vício, todos se embasam em fontes específicas, protegidas pelo art. 8º, parágrafo único, da LRF e pela Constituição, razão pela qual não poderiam deixar de ser abertos, como anteriormente se esclareceu e de acordo com o que afirmaram as testemunhas. Esse inclusive é o próprio entendimento do Plenário do TCU, conforme visto acima em tópico específico.

Quanto à decisão de não realizar contingenciamento, também foi esclarecido acima tratar-se de uma posição de Governo, que tinha em vista a manutenção da prestação dos serviços públicos, em termos quantitativos e qualitativos. A decisão foi, portanto, legítima, e, se fosse considerada irregular, no máximo motivaria imposição de pena administrativa.

O servidor do TCU não esclareceu porque a abertura dos créditos desatenderia o art. 4º da LOA 2015 e o art. 167, inciso V, da Constituição.

Página: 132/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Logo, não há como contraditar em defesa da Senhora Presidenta. Diz o ditado que "alegar e não comprovar é equivalente a nada alegar"!

Talvez por isso, o Relator tenha pedido mais esclarecimentos. Mas o declarante respondeu se amparando na Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que **nada tem a ver com a abertura de créditos suplementares**. Tal Emenda cuida da edição de medidas provisórias, não de orçamentos. A citação, portanto, foi muito infeliz, além do que o Governo não fez nenhuma menção de que se embasou nessa Emenda na abertura dos créditos! A abertura dos créditos se deu por decreto, que vigoram de imediato.

O Senador José Medeiros, logo em seguida, fez a seguinte pergunta, que permitiu ao depoente melhor esclarecer seu entendimento:

> Dr. Leonardo, a Defesa tem alegado que a compatibilidade de créditos suplementares abertos por decreto se dá no plano da execução, em função da programação orçamentária e financeira estabelecida por meio dos decretos de contingenciamento. Em face disso, eu pergunto: como deve ser feito o exame de compatibilidade dos créditos abertos por decreto?

Página: 133/265 02/08/2016 18:57:25

Na sua resposta, o depoente demonstra a mesma incompreensão feita pelo Procurador do TCU. Disse:

> Essa confusão certamente existe, Senador, porque, realmente, **existem dois planos**, que são planos independentes, mas que apresentam algum tipo de conexão. Ou seja: existe **o plano de controle da autorização orçamentária**, assim como existe **o plano de controle da execução orçamentária**.
>
> Não é apenas no caso do art. 4º da LOA que a nossa legislação estabelece formas de controle sobre a autorização do crédito orçamentário. Por exemplo – e vou dar um exemplo que acho que elucida bastante bem isso, embora não seja o único: a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 5º, diz que o Projeto de Lei Orçamentária a ser enviado a esta Casa já tem que ser compatível com a meta. **É evidente que o Projeto de Lei Orçamentária não tem nenhum impacto imediato na meta; ele tem apenas um impacto potencial.** E, ainda que isso seja verdade, ele já tem que vir compatível.
>
> Ou seja, em algumas circunstâncias, o Congresso exige não simplesmente o controle da execução, mas também o controle da abertura.
>
> No caso do art. 4º, os dois controles importam.

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

A resposta não encontra respaldo em nenhuma, vou repetir, nenhuma norma do ordenamento positivado sobre orçamentos no Brasil!

Foi mencionado o art. 5º da LRF, como uma das bases de apoio legal. Contudo, esse artigo, que exige a "compatibilidade" entre o orçamento e as metas fiscais, somente fala do projeto e da respectiva lei orçamentária. Não se refere a créditos adicionais.

Já o art. 4º da LOA 2015, por muito debatido por nós, apenas exige a "compatibilidade" das alterações orçamentárias **com a obtenção** da meta fixada para o exercício. Nada mais!

Não se encontra um tal de "plano orçamentário" previsto na legislação a ser obedecido na abertura dos créditos.

A confusão que existe é o próprio depoente que cria, ao pretender exigir procedimentos não previstos em lei. Segundo o inciso II do art. 5º da Constituição, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

A interpretação feita pelos técnicos da Corte de Contas é complexa inclusive para quem há muito trabalha com a matéria. Basta ver a enxurrada de depoimentos dos técnicos dos demais Poderes, à unanimidade, que sequer compreendem o que foi deliberado no TCU. Segundo funcionários da SOF, levaram eles mais de 10 dias somente para entender a exigência inovadora da Corte!

A propósito:

> Confesso a vocês que, no início, a gente demorou.... Ah, é importante consignar que eram 15 dias originariamente para a gente fazer as contrarrazões, o que, depois, foi ampliado para 30 dias. E nós **levamos pelo menos 10 dias para entender o que estava sendo questionado**. Nós não conseguimos entender, porque ele não ia direto ao ponto, colocava essa questão e mais outras questões. Por exemplo, relacionava o art. 8º da LRF, que não tem nenhuma relação com isso, e falava de despesa vinculada. *(Sr. Cilair Rodrigues de Abreu, em 15/06/2016, em resposta ao Senador Lindbergh Farias)*

As explicações do declarante em nada ajudam. Ao contrário, aumentam as dúvidas. Disse ele, em acréscimo:

Página: 134/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Então, nós temos duas situações no art. 4º: se a meta estiver sendo cumprida, ou seja, se o controle financeiro estiver funcionando, se o controle da execução – para ser mais preciso – estiver funcionando, tudo bem, aquela autorização vale e os decretos podem ser abertos. Se, ao contrário, a meta não estiver sendo cumprida por falhas naquele controle de execução, então, há um controle no campo orçamentário, no campo da abertura de créditos. E aí, você tem que avaliar crédito a crédito se ele ajuda a recompor a meta ou se ele não prejudica a meta. Percebem?
>
> Então, aí você tem esses dois tipos de controle e eles podem coexistir e isso aparece em alguns momentos da nossa legislação.

Nós realmente não percebemos o que quis dizer o depoente!

Segundo disse, primeiro se faz o controle financeiro pela execução; se não estiver funcionando, se faz pelo campo orçamentário.

Contudo, é óbvio, para saber se o controle financeiro funciona é preciso aguardar a execução! Se eventualmente esta se tornar inviável, não teria como retroagir para verificar apenas no campo orçamentário, na abertura do crédito, a viabilidade...

O fato é que esse entendimento, independentemente da complexidade que lhe é inerente, não encontra respaldo em lei. **O alcance da meta é preservado pelo mecanismo do contingenciamento, o único previsto no art. 9º da LRF**. É eficiente, inclusive porque pode ser ajustado bimestralmente conforme projeções da arrecadação e da execução das despesas. Diferentemente de um controle em um tal "plano orçamentário", que seria sempre feito com base em suposições.

Das perguntas que lhe fizemos, foi objetivo na resposta pelo menos em relação ao critério e ao momento da apuração da meta de resultado: "**é financeira**", respondeu sem pestanejar!

Em relação ao momento da apuração, foi enfático:

> Em relação ao momento de apuração para efeito de cumprimento: **no final do ano é que é feito**, ou seja, **a gente sabe se uma meta foi cumprida no final do ano**. Isso é mais ou menos evidente.

Essa resposta, dada por testemunha arrolada pela acusação, nos faz refletir mais uma vez sobre a loucura desse processo. Se a meta é financeira (ou

Página: 135/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

seja, apurada pela execução) e somente é apurada ao final do exercício, como pode a Acusação insistir que, na abertura do crédito suplementar, as programações seriam incompatíveis com a obtenção da meta?

Respostas como a que deu o depoente explicam por que a Acusação não aproveitou o depoimento dessa testemunha em suas alegações: as declarações, retiradas as contradições, restam favoráveis à Defesa.

Mais adiante, esclarece o depoente, complementando nossa pergunta e em adesão ao nosso entendimento, que não existe previsão legal de crime para o inatingimento da meta:

> Quando eu digo que a meta é anual, estou dizendo que o aferimento para ver se a meta foi alcançada ou não é feito no final do ano. **Isso quer dizer que é o único momento em que se vai poder dizer se a meta foi ou não cumprida é quando acabar o exercício**.
>
> Eu não sei se isso é muito claro, mas não houve nenhum tipo de acusação do tipo "a meta não foi alcançada", ou seja, **não é exatamente um crime previsto em lugar nenhum, não é nem mesmo uma infração administrativa não alcançar a meta no final do ano**.
>
> [...]
>
> O que eu quero dizer é: o que a Lei de Crimes Fiscais prevê como infração administrativa – é uma previsão legal, ou seja, decorrente do art. 9º da LRF – é que, se não houver o ato de contingenciamento, existirá uma omissão – no caso, do responsável; no caso do Poder Executivo, do Chefe do Poder Executivo.

Essas afirmações do depoente escolhido pela Acusação estão totalmente em linha com o que acima afirmamos, no sentido de que a meta de resultado fiscal é apenas uma diretriz, não havendo previsão de crime para o caso de não ser alcançada.

Então, o que é que se procura nesse alucinante processo, mesmo que tivesse havido inobservância da meta (que não ocorreu, porque foi cumprida), já que não há crime previsto para esse fato?

O declarante ainda completou resposta a pergunta nossa, esclarecendo que os pontos de controle bimestral e quadrimestral servem para fazer os ajustes, na forma prevista no art. 9º, LRF:

Página: 136/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Não obstante exista a apuração anual, a gente tem que ter o desdobramento dessa meta, por força do art. 8º da LRF, e **a gente tem os acompanhamentos bimestrais e quadrimestrais para verificar a necessidade de contingenciamento**. Se não houver nenhum tipo de apuração de meta fiscal ao longo do ano, eu não tenho nenhuma forma de fazer medidas corretivas e, portanto, toda atividade de contingenciamento prevista no art. 9º perde o sentido, e aí eu não tenho medidas corretivas para colocar o resultado fiscal em convergência com a meta aprovada na LDO por este Congresso.

Essa mesma conclusão pode ser extraída da seguinte afirmação da Junta Pericial:

> O resultado primário apurado por quadrimestre representa a diferença obtida entre as receitas e despesas primárias naquele período de referência, não representando o resultado do exercício, que só é apurado após o último quadrimestre. *(fls. 57/58, Laudo compl.)*

Essa resposta vai ao encontro de tudo o que temos afirmado. Inclusive tivemos a oportunidade de replicar para a testemunha a questão que consideramos nuclear:

> **Meta, do ponto de vista legal, só existe uma, a meta é anual**. A Lei de Responsabilidade muda essa meta? Não muda, mesmo porque uma lei, mesmo que quisesse, não poderia mudar a Constituição Federal. É a Constituição Federal que diz que o exercício é anual. [...] Como ela [*a Presidente da República*] pode, em setembro e em agosto, ferir uma meta – ferir uma meta! – que só será auferida em dezembro?

Ainda na audiência do mesmo depoente, completamos nosso raciocínio, nos seguintes termos, amparados no ordenamento jurídico:

> **Há os relatórios bimensais, os relatórios quadrimestrais**... É verdade. E para quê? **Para fazer aferimento, para fazer os ajustes**. E que aferimento? Que ajustes? Não precisava eu falar isso para o senhor, porque aqui quem cuida de contas não sou eu, é o senhor. Mas o senhor sabe melhor do que a gente: **esses relatórios são para fazer as adaptações necessárias**. Não é à toa que os créditos são abertos geralmente no início, ou na metade, em meados do ano, mas eles são pagos quando geralmente? Lá para o final do ano.

Página: 137/265 02/08/2016 18:57:25 d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.2.1.12.3 Depoimento do Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016.

O Sr. Clayton, técnico experiente, lotado na Secretaria de Orçamento Federal, foi extremamente preciso, objetivo e, ao mesmo tempo, **arrasador dos argumentos da Acusação**, ao responder nossas indagações. Ao lhe perguntar se a meta de resultado fiscal é anual, ou relativa a fração do exercício, taxativamente disse: **"a meta é anual, com avaliações bimestrais, quadrimestrais. Mas a meta é anual"**.

Na pergunta seguinte, se poderiam ser consideradas como despesas, com impacto na meta fiscal do exercício, meras programações orçamentárias aprovadas em lei ou decreto, também foi objetivo na resposta. Trechos do que disse:

> Segundo a Lei nº 4.320, **somente podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas**.
>
> **O impacto na meta fiscal se dá no momento do pagamento da despesa**. Então, é preciso empenhar, liquidar e pagar.
>
> **A despesa apenas autorizada**, se ela não foi executada, empenhada, liquidada e paga, ela **não afeta a meta de resultado primário**.

Esse depoimento é fulminante! Com amparo na lei, o Senhor Clayton afirma cabalmente que não se pode considerar como despesas apenas programações autorizadas, como fizera a Denúncia e o Parecer do Senado. Ou seja, somente se pode afirmar que determinada programação impacta a meta fixada se houver execução do gasto. Antes disso, contraria-se a Lei nº 4.320/1964!

Ao mesmo tempo, o depoente exterminou com o argumento da existência de uma meta no "plano orçamentário", já que a meta é controlada pelo aspecto financeiro.

Quando questionado se as programações aprovadas são autorizações para a gestão ou se são gastos efetivos, respondeu como já se esperava, pois é da lógica do sistema:

> **Elas são apenas autorizações de gastos. Podem ou não ser empenhadas, podem ou não ser executadas.**

Página: 138/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Sobre em que momento a programação autorizada entra no estágio da execução para ser considerada despesa, afirmou:

> **A primeira fase da execução da despesa é o empenho, e ela vai afetar a meta de resultado primário no pagamento.**

Para reforçar a resposta, redarguimos, "no pagamento?". "No pagamento", respondeu.

Questionamos qual o momento, **conforme a prática desde 2001**, em que a despesa deve impactar a obtenção da meta de resultado fiscal, se na autorização ou no pagamento, no que reforçou mais uma vez a resposta:

> **No pagamento!**

Perguntamos se a abertura de um crédito altera o limite de execução do órgão beneficiário, no que respondeu:

> **Não, não altera.**

Para essa pergunta essencial "**qual o fundamento legal da abertura dos créditos aqui tratados?**", a resposta foi:

> **É o art. 4º da LOA.**

Vejam a importância dessa resposta simples, direta e objetiva, **mas de conteúdo pleno, arrazador**! Quando aqui se fica questionando se houve ou não obediência ao artigo 4º da LOA 2015 na abertura de crédito suplementar, bastaria indagar a um especialista isento que trabalha com a matéria no seu dia a dia.

Nada mais precisaríamos provar, a resposta está dada por quem entende!

Essa resposta inclusive está de acordo com os pareceres jurídicos constantes das minutas dos créditos enviados à Senhora Presidenta para assinatura, como visto páginas atrás, e com as notas técnicas que fizemos juntas aos autos.

Página: 139/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Em mais duas últimas perguntas, sobre se "**os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para demonstrar o comportamento da meta e promover ajustes ou o cumprimento da meta**" e sobre se "**essa meta é fixada para o ano ou para fração dele**", as respostas foram, respectivamente:

> **Servem apenas para demonstrar o comportamento da meta.**
>
> **A meta é fixada para o ano inteiro.**

Quanto à questão da possibilidade de existência de excesso de arrecadação, num quadro geral de frustração de receitas, o Senhor Clayton aduziu que:

> **Pode haver frustração das maiores receitas, como está acontecendo no momento, e um excesso de arrecadação de uma receita vinculada, uma receita própria**. A gente tem, no orçamento, cerca de... Que eu me lembre, cerca de 96 fontes de receitas. Então, naturalmente, eu posso ter excesso de arrecadação em uma dessas fontes e frustração em outras. Nesse caso, a frustração que a gente está vivendo no momento é uma frustração global. Mas isso não impede de eu ter um excesso de arrecadação em uma receita específica.

Essa resposta é muito importante, não só porque contraria o depoimento do Procurador de Contas, mas também porque a parcela dos decretos que o Senhor Relator disse ser viciada tem como fonte de recursos justamente **excesso de arrecadação** e **superávit financeiro**. O Relator disse ser impossível ocorrerem excessos num ambiente global de frustração de receita, coisa que não é. Na verdade é até comum, como fez crer o depoente em consonância com outras testemunhas, o que deixa o Senador Anastasia sem argumento.

Portanto, estão aí, todas as informações dadas por um técnico de primeira linha, como o são os técnicos da SOF, que lidam unicamente com orçamentos. Não resta nenhuma dúvida sobre a legalidade da abertura dos créditos discutidos. Não precisaríamos transcrever outros depoimentos, mas o faremos para reforçar o quanto dito.

2.2.1.12.4 Depoimento da Sra. Iara Ferreira Pinheiro, em 16/06/2016.

Formulamos a primeira pergunta, para saber se as universidades públicas recebem recursos de convênios e doações, ao que nos respondeu qu

Página: 140/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

"**sim**". Emendamos a segunda pergunta, para saber se tais recursos podem ser destinados para outros fins, tendo dito:

> **Não. No convênio, eles já marcam uma destinação que é específica, então, quando a universidade assina um convênio, é para um projeto específico.**

Essa resposta é muito valiosa, porque o Relator não teve o cuidado de analisar as fontes que custeiam cada despesa objeto dos decretos. Fontes vinculadas têm de ser aplicadas, logicamente, no objeto da vinculação. Não podem ficar retidas em caixa para reduzir a dívida líquida, até porque não podem ser utilizadas para pagar juros.

A resposta da testemunha está de acordo com a legislação pátria, nos termos do parágrafo único do art. 8º da LRF, e contraria o depoimento do Senhor Procurador, que afirmou que essas receitas devem ficar em caixa para proporcionar o atingimento da meta.

Não custa lembrar que as vinculações são decorrentes de leis e da própria Constituição. Some-se que as receitas de convênios e de doações estavam inclusive ressalvadas do contingenciamento pela própria LDO 2015 (art. 52, § 1º, II).

Além disso, eram recursos efetivos, já arrecadados, conforme justificou as razões do pedido de crédito, por exemplo, o Desembargador Presidente do TJDFT, Mário Machado, pelo Ofício 21.595/GPR, de 15/06/2016, à CEI:

> Acrescente-se, por oportuno, que não foi necessária a apresentação de memória de cálculo à Secretaria de Orçamento Federal, haja vista que **os recursos já haviam sido arrecadados** e estavam devidamente registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, gerido pelo Ministério do Planejamento.

Logo, de fato, o Senhor Relator cometeu uma barbaridade em relação às fontes vinculadas, ao entender que poderiam ficar retidas em caixa, atendendo objeto distinto do previsto originalmente, pois seu entendimento não encontra respaldo na lei.

Página: 141/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.2.1.12.5 Depoimento do Sr. Luiz Cláudio Costa, em 16/06/2016.

O Sr. Luiz Cláudio também prestou declarações muito importantes, que desmontam a Denúncia.

Em relação à motivação das solicitações dos créditos suplementares para o Ministério da Educação, disse:

> **Tentando ser objetivo, Senadora, o que motivou foi o superávit do exercício anterior, o excesso de arrecadação. Então, aquilo que ocorre, a universidade faz um convênio, tem uma doação, tem uma arrecadação que ela precisa – evidentemente, isso não está previsto no seu orçamento –, ela precisa internalizar.**

Ou seja, o servidor deixa muito claro que o objetivo do crédito não necessariamente é ampliar as autorizações, mas incorporar (internalizar) as fontes vinculadas oriundas do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro nos orçamentos, a fim de que possam ser usados.

Sobre qual o amparo normativo para requerer os créditos suplementares, respondeu:

> As universidades e institutos fazem essa solicitação, **e elas se baseiam exatamente na LOA, no art. 4º,** e também se baseiam nesse acórdão do TCU.

Mais esse técnico, com toda segurança, afirma que o amparo para a abertura do crédito é o art. 4º da LOA 2015, o que também detona os argumentos do Relatório do Senador Anastasia. Essa declaração se soma à do Sr. Clayton e de tantos outros depoentes, que responderam a mesma coisa, quanto ao amparo legal para abrir os créditos.

Indagado se as universidades públicas gozam de autonomia financeira e orçamentária, afirmou que:

> **Elas gozam de autonomia? Sim**. Isso permite a ela fazer a gestão. Quando ela faz essa abertura de crédito, ela tem mais possibilidade de gestão, porque ela não tem limite adicional. O Ministério da Educação não passa limite adicional para as instituições. Então, ela tem que fazer... **Como ela vai fazer com a doação, com o convênio e os recursos próprios se for negado?** Vai voltar ao modelo de fundação? É uma

Página: 142/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> pergunta que nós temos de fazer, se esse entendimento prevalecer, e verificar se isso é bom para o Estado brasileiro.

Ou seja, como as universidades gozam de autonomia, inclusive prevista na Constituição (art. 207, *caput*), há de se garantir que seus recursos próprios sejam considerados na abertura de crédito suplementar, para que possam ser utilizados.

Indagado por nós se a execução do Ministério da Educação é limitada pelas autorizações ou pelos limites de contingenciamento, também foi categórico, ao afirmar:

> Gente, é o limite, é o decreto (de contingenciamento). [...] Então, é isso que faz o limite, não é o crédito.

Enfim, questionado se, após a mudança de interpretação pelo TCU, houve abertura de créditos por decreto nas mesmas condições, informou que:

> Após a mudança e após a Secretaria de Orçamento financeiro ter sido notificada, **não houve mais decreto**. Tanto é que nós fizemos uma solicitação, porque houve uma doação para a Capes, e nós pedimos, e disseram: "Não pode mais". Então, eu tenho esse testemunho a dar. **Após a notificação, não houve mais emissão de decretos**.

Vejam todos que os depoimentos são muito coerentes e consistentes, desacompanhados de impressões pessoais. Inclusive em relação aos decretos para o Ministério da Educação, lembrou que foi o próprio TCU que exigiu agilidade na abertura dos créditos para esse Ministério, por meio do Acórdão 2.371/2008-TCU. Depois que esse Tribunal mudou sua interpretação em 2015, nenhum outro decreto foi aberto nas condições anteriores, apesar de a decisão do TCU nessa questão depender de confirmação pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, CF).

2.2.1.12.6 Depoimento do Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016.

Fizemos as seguintes perguntas ao Senhor Wagner:

1) os recursos destinados por lei especificamente às universidades poderiam ser destinados para outras despesas, por exemplo pagamento de juros?

Página: 143/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2) os recursos recebidos mediante doação ou convênio pela Capes e pelas entidades de ensino poderiam ser destinados a outro objetivo que não aquele pactuado na doação ou no convênio?

3) a abertura de um crédito adicional e sua incorporação à Lei Orçamentária permitem que o órgão executor possa gastar os recursos correspondentes imediatamente?

4) com base em qual instrumento normativo as instituições vinculadas ao Ministério da Educação controlam os gastos de modo que respeitem ao teto das despesas?

5) a abertura de crédito, mesmo com fonte financeira, impede a obediência do limite de execução fixado para cada instituição?

6)a abertura de crédito em análise seguiu os mesmos trâmites e entendimentos dos anos anteriores, ou isso foi uma novidade, esses créditos que nós estamos debatendo?

7) a abertura de crédito ora analisado teria afrontado o art. 4º da Lei Orçamentária de 2015 e, por conseguinte, a Constituição Federal?

8) o TCU enviou alerta em algum momento para o Ministério da Educação informando que os decretos estão sendo abertos fora da lei?

Em suas respostas, o depoente foi conciso e categórico:

> Portanto, **você não pode destinar para outra despesa um recurso que está aprovado na LOA para uma finalidade específica**. O próprio programa de trabalho que define em que essa despesa é executada, por si, já estabelece isso. Então, por força de lei, não, não posso usar para outra coisa, no caso aqui para o pagamento de juros.
>
> Os recursos recebidos por meio de doação ou convênio pela Capes poderiam ser destinados a outro objeto? Não. **Se eu assino um convênio, eu tenho de cumprir o objeto desse convênio. Se eu recebo um recurso, eu tenho de entregar um produto referente a esse recurso. Então, eu não posso utilizar uma doação ou um recurso de um convênio... Eu tenho de prestar conta do objeto. Então, o recurso é para atender o objeto convênio**.
>
> Com relação às perguntas 3 e 4, acho que as duas se enquadram na mesma resposta. A abertura de um crédito adicional se sujeita à LDO. O art. 52 da LDO, §13, estabelece que "os créditos adicionais estão sujeitos às limitações de empenho que estão estabelecidas no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira". **Então, não tenho como gasta**

Página: 144/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **Saiu o crédito, eu preciso ter limite de empenho, limite de pagamento para gastar. Se eu não tiver esse crédito, eu não tenho como executar.** A base, o instrumento normativo que as instituições seguem é o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, que, no caso em questão, é o Decreto nº 8.456, do dia 22 de maio, e suas alterações.
>
> A abertura de crédito, mesmo com fonte financeira, impede a obediência do limite? Não. **Todos os créditos estão vinculados ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.**
>
> Os créditos seguem os trâmites anteriores? Os créditos seguem, sim, os mesmos trâmites anteriores desde 2009, quando foi incluído no art. 4º da Lei Orçamentária a questão da possibilidade, no caso do Ministério da Educação, de fazer créditos orçamentários do superávit das fontes vinculadas à educação – no caso, são as fontes 12 e 13 – até o limite do saldo não empenhado no ano anterior. Desde 2008, nós temos vários decretos. Eu tenho aqui a data de todos eles. Depois eu posso passar, quando for o tempo apropriado. Nós temos seguido a mesma lógica desde 2009. Temos decretos de 2009 até 2015 nas mesmas sistemáticas, com o mesmo amparo legal.

Em seguida, o Dr. Wagner respondeu às perguntas 7 e 8, conjuntamente, nos seguintes termos, o que está de acordo com o que defendemos:

> Eu fui responsável pela área de orçamento do MEC, a Coordenação Geral de Orçamento, de 2009 até 2011, e depois pela Subsecretaria de Orçamento e Planejamento de Orçamento, de 2011 até fevereiro de 2015. Nesse período, eu posso afirmar, na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, que é a área que cuida do orçamento, que nós não recebemos nenhuma orientação, nenhum acórdão contrário a créditos semelhantes a esse. Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA, no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. Pelo contrário, em 2008, nós tivemos um acórdão do Tribunal de Contas da União que recomendava ou determinava ao Ministério da Educação e ao Planejamento para flexibilizar a questão de créditos para as universidades, porque estava criando alguns contratempos para as universidades. [...] Portanto, durante o período em que eu estive à frente do orçamento do MEC, **eu não recebi, na Subsecretaria, nenhuma orientação, nenhum questionamento sobre isso**.

Vejam que **depoimento desconcertante para a Acusação**. É por isso que eles, defensores da cassação, deixaram de fazer perguntas. Tudo foi sendo respondido de forma totalmente fundamentada na lei, contrário ao entendimento deles.

Página: 145/265 02/08/2016 18:57:25 d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Os créditos foram abertos com base no art. 4º da LOA 2015 e o TCU nunca alertou sobre qualquer vício na abertura desses créditos. **Não há irregularidades!**

2.2.1.12.7 Depoimento do Sr. José H. Paim Fernandes, ex-Min da Educ, em 17/06

O ex-Ministro da Educação José Henrique Paim esteve na Comissão Especial do *Impeachment* não apenas porque foi Ministro da Educação, e, portanto, domina perfeitamente o assunto sobre o qual estamos instruindo os autos, mas também porque, dos quatro créditos que a Presidenta está sendo acusada de ter aberto por decreto, na sua grande maioria (70% dos recursos) envolve créditos do Ministério.

Perguntamos ao Dr. Paim (i) se a edição dos decretos em 2015 era alguma novidade, ou se em anos anteriores eram semelhantes os procedimentos; (ii) se o TCU fez algum alerta ou recomendação sobre esse procedimento de 2015 e (iii) se no âmbito do Ministério há fontes de recursos vinculadas, ao que nos respondeu:

> **Eu diria que não é uma inovação, porque a inovação foi realizada justamente em 2009, quando fizemos uma discussão com o Congresso, com a Comissão Mista de Orçamento, e se chegou, foi aprovada pelos Parlamentares, a essa redação que ocorreu em 2009, sendo reeditada nos anos seguintes**. Eu diria que foi uma construção importante, envolvendo as universidades, como eu já falei, envolvendo o Tribunal de Contas da União. Então, não há um processo de inovação nesse sentido no ano de 2015, mas houve um processo de inovação, sim, no ano de 2009, numa discussão realizada em 2008 com o Congresso Nacional.
>
> **Nós não tivemos nenhuma anotação do TCU em relação a essa questão específica dos decretos que foram feitos todos os anos, desde que nós tivéssemos superávit financeiro**. O que nós tivemos foi um acompanhamento do TCU, que se encerrou em 2011. Nesse acompanhamento do TCU, num acórdão editado em 2011, da Segunda Câmara, o TCU deu por cumpridas as determinações que ele havia feito no acórdão de 2008. Deu por cumprido, porque conseguimos resolver essa questão das instituições de ensino superior federais.
>
> Nós temos, sim, as fontes de financiamento da educação. Temos a Fonte 112, que é de manutenção do desenvolvimento do ensino, que é uma fonte oriunda de vinculação; nós temos a Fonte do Salário Educação, que é a 113; temos a Fonte 250, que é uma fonte de receita própria, e **as universidades costumam receber recursos de vários convênios, (**

SF/16649.45200-72
Página: 146/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **vários acordos que se fazem com a iniciativa privada, com órgãos públicos, agências de fomento, e isso se transforma em receita própria**. **Essa receita própria, então, tem de ter um crédito suplementar para recepcioná-la**. Obviamente que esse recurso, esse limite de empenho, só é dado às universidades a partir do momento em que temos o limite dado por decreto, que é o famoso decreto de contingenciamento. E temos outra fonte, a Fonte 280, que é uma fonte de receitas próprias financeiras, ou seja, recursos são recebidos pelas universidades, que fazem aplicação financeira junto ao mercado financeiro. Temos também as receitas de convênio, que é a Fonte 281, que são receitas provenientes desses convênios realizados por essas instituições com outras entidades. Então, essas são fontes novas, são fontes alternativas, vamos dizer assim, ao MDE, ao salário educação, essas fontes que já são vinculadas. Sim. **A aplicação do recurso, em se tratando de MDE, em se tratando de salário da educação tem uma destinação específica, que é sempre observada pelo Ministério da Educação**.

A cada testemunha que ouvimos, mais nos convencemos da distorção desse processo. Por isso que a Acusação e seus apoiadores ficam incomodados com os depoimentos: **é tudo contra o que disseram**!

2.2.1.12.8 Depoimento do Sr. Antônio José Chatack Carmelo, em 17/06/2016.

Já entrando direto nas respostas do depoente, porque auto explicativas, o Senhor Chatak é mais uma daquelas testemunhas que esclareceram o ordenamento orçamentário. Disse ele:

> **O art. 4º da LOA prevê que a compatibilidade dos créditos com a meta de resultado primário. Os créditos estão no *locus* orçamentário, volto a repetir, eles não afetam a meta, que é financeira**.
>
> Quanto à segunda pergunta, **só é considerado como despesa para impacto na meta quando é feito o efetivo pagamento**, lembrando que são três fases da despesa: o empenho, a liquidação e o pagamento. Só nessa terceira fase que é considerado para impacto na meta de resultado primário. Eu acho que, falando dessa forma, acredito que tenha atendido à terceira pergunta.
>
> A autorização do gasto. Na autorização do gasto, não. **A autorização do gasto simplesmente ajusta a programação orçamentária, ajusta o orçamento. Ele só é impactado quando efetivamente é realizado o**

Página: 147/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **pagamento**. Os relatórios bimestrais previstos na LRF apontam para esse controle fiscal.
>
> [...]
>
> Só fazendo um esclarecimento: **os relatórios quadrimestrais apenas informam o comportamento da despesa nos quatro meses a que se referem. Eles só fazem isso. São relatórios apenas informativos sobre a execução orçamentária financeira**.
>
> [...]
>
> **A meta é anual. Ela é fixada para o ano; ela não é fixada para períodos. Ela é anual, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias**.

Vejam que, de respostas simples, retiramos todas as conclusões, para afirmar a farsa desse processo: (i) as programações são autorizações orçamentárias, pelo que não afetam a meta, que é financeira, aferida a partir do pagamento; (ii) essas programações orçamentárias simplesmente ajustam o orçamento, que não impactam a obtenção da meta; e (iii) os relatórios bimestrais visam ao controle da meta fiscal.

Essas respostas foram dadas por mais esse técnico concursado, de carreira! Confiamos ou não em nossos técnicos, especialmente quando todos, sem exceção, dizem a mesma coisa?

Portanto, onde estaria a ilegalidade na abertura dos créditos? O art. 4º da LOA 2015 exigia compatibilidade das alterações programáticas com a obtenção da meta, o que ocorreu, pois as alterações não obstaculizaram o atingimento dela, que se faz pelo aspecto financeiro.

Que absurdo pretender afirmar, como fazem os acusadores, que a meta não foi cumprida em determinado mês do ano, sendo que a aferição somente se torna possível no encerramento do exercício.

A analogia que temos feito ao longo dos debates é a seguinte: "**como querer reprovar o aluno, porque tirou nota baixa em determinado bimestre, sem querer esperar pela recuperação dele ao longo do ano**!" O período letivo é anual, não bimestral ou quadrimestral!

Página: 148/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Essa é a mesma lógica da apuração do resultado da meta fiscal: não é bimestral, é anual! Se decepcionar em um bimestre, pode se recuperar no seguinte!

2.2.1.12.9 Depoimento do Sr. Georgimar Martiniano de Sousa, em 17/06/2016.

Partamos diretamente para as respostas às indagações que formulamos ao Senhor Georgimar, porque são auto explicativas e estão em linha com nossa linha de entendimento:

> Se a abertura de crédito foi autorizada previamente em lei? **A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos**.
>
> Recursos decorrentes de convênio e doações podiam ser contingenciados? **Não. Eles não estão incluídos no decreto de contingenciamento, esses recursos**.
>
> Os recursos podem ser destinados para outras finalidades que não o próprio objeto do convênio? Não. Eles têm que ser usados na finalidade do objeto do convênio.
>
> Em que momento a programação autorizada entra no estágio de execução para ser considerada despesa? **Só no pagamento, no último estágio da despesa**.
>
> Qual o fundamento legal para a abertura dos créditos aqui tratados? **É o art. 4º** [da LOA 2015].
>
> O senhor tomou algum conhecimento de alerta do TCU, nos termos do art. 59, sobre a existência de possíveis irregularidades na abertura de créditos? **Não. Até aquele momento, não**.

Senhor Presidente, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, no que se refere aos decretos, não restam dúvidas, e o Sr. Chatak resume o entendimento técnico de todos os órgãos do Poder Executivo, no sentido de que: (i) **o art. 4º da LOA 2015 autorizava a abertura dos créditos**; (ii) **os recursos de convênio e doações não poderiam ser retidos para pagar juros**; (iii) a autorização constante dos decretos somente poderia ser considerada despesa, de modo a impactar a obtenção da meta, no momento da execução, do pagamento; e (iv) o TCU não fez qualquer alerta, de que os créditos não poderiam ser abertos!

Página: 149/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

São todas as respostas de que precisamos para afirmar a lisura do procedimento de abertura dos créditos pela Senhora Presidenta ora afastada.

Portanto, aqueles que acusam a Presidenta não estão atrás de crime coisa alguma. **Inventaram esses falsos argumentos para tomar o poder, para se proteger da lava jato e para implantar políticas contrárias ao povo brasileiro**!

2.2.1.12.10 Depoimento do Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016.

Vamos apenas expor as respostas do Senhor Zarak, porque também nos dão ideia das perguntas que fizemos:

> Sobre a primeira pergunta – os créditos que foram abertos estão compatíveis com a obtenção da meta de 2005? Sim, estão compatíveis. Quando eu encaminho a abertura de um crédito, faço referência não só à própria LOA, porque a própria LOA já tem autorização para abertura desse crédito, mas também à LDO, que me dá autorização para abrir esses créditos de acordo com a meta de resultado primário, ou seja, com a meta; ele já está compatível com a meta de resultado. Tanto é que, nessas despesas, quando eu abro, para que eu possa executá-las, ou seja, empenhá-las e pagá-las, eu tenho que deixar de fazer outras despesas.
>
> Sobre a segunda questão: "Segundo a Lei nº 4.320, podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas? Logo, poderiam ser consideradas como despesas com impacto na meta fiscal do exercício meras programações orçamentárias aprovadas por lei ou por decreto?" Ele somente impacta na meta fiscal, como eu disse, quando é efetivamente pago.
>
> "As programações aprovadas por lei, medida provisória ou decreto são autorizações para ampliar a gestão administrativa ou são gastos efetivos?" **Qualquer crédito, seja ele medida provisória, seja ele crédito suplementar ou especial, é somente um gasto efetivo depois de pago.**
>
> "Em que momento a programação autorizada entra no estágio da execução para ser considerada despesa?" **Ela é considerada despesa quando é empenhada**. Isso já diz a própria Lei nº 4.320. Depois de empenhada, ela é liquidada e paga. **Inclusive, se formos ler literalmente a Lei nº 4.320, ela só pertence ao exercício se for empenhada, ou seja, ela, em tese, pode nem pertencer àquele exercício se ela não for empenhada**.
>
> "Qual o fundamento legal para abertura dos créditos aqui tratados?" **É a própria Lei Orçamentária, no seu art. 4º.**

Página: 150/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

"Os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para demonstrar comportamento da meta e promover ajustes ou para cobrar o cumprimento da meta? Qual é o amparo legal?" **O amparo legal é a LRF, art. 9º. Na verdade, os relatórios bimestrais servem para promover um ajuste, ou seja, eu faço estimativas de receitas e despesas e, na medida em que essas despesas... a realização das despesas não cumpra a meta, eu tenho que fazer uma limitação de empenho e pagamento.**

[...]

Respondendo as duas últimas perguntas, o que é necessário, como eu havia dito antes, é fazer uma distinção entre disponibilidade orçamentária e efetivo pagamento. O orçamento tem um regime misto, como eu havia falado; e apuração da meta, o regime de caixa. **A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, quando fala, em seu art. 9º que, verificado ao final de um bimestre que a realização da despesa não comporta o cumprimento das metas, tem que se fazer uma limitação de empenho de pagamento. Então, quando se fala em realização da receita, ela já remete ao que chamamos mundo da execução**.

A partir daí, **tenho o relatório de avaliação de receita e de despesa, que me diz se vou ter uma limitação de empenho ou não**. E essa meta, segundo a pergunta aqui, na verdade, é uma meta para o ano inteiro. Tenho que lembrar também que o decreto de contingenciamento não só limita o empenho; há também uma limitação financeira. Inclusive, esse limite financeiro não é somente para pagar as despesas do exercício, é para pagar as despesas de restos a pagar que foram empenhadas em exercícios passados, ou seja, para mostrar complexidade. Quando eu elaboro orçamento, trabalho com estimativas de receitas e fixação de despesas, e tenho uma meta de resultados. Só que, durante a execução, tenho que levar em conta não só as despesas do exercício, mas também as despesas de exercícios anteriores. Por isso, é que há apuração pelo regime de caixa, ou seja, porque tenho que levar em consideração essas despesas do passado. **O seu cumprimento, como eu disse, é aferido pelo financeiro, tanto pelo Banco Central, que afere o resultado abaixo da linha, como chamamos, bem como pelo Tesouro Nacional, que afere esse resultado acima da linha.**

[...]

Com relação à última pergunta: "o senhor conhece algum controle da abertura de crédito por meio de uma tal de meta programada? Se sim, qual a norma que dispõe a respeito, quando e como se daria esse controle?" **Bom; eu desconheço. É a primeira vez que eu ouço essa expressão. Desconheço**.

Diante do exposto, eu pergunto: o senhor confirma que suplementar despesas primárias discricionárias, à conta de recursos de origem financeira, não afeta a obtenção da meta de resultado primário? Não afeta

SF/16649.45200-72
Página: 151/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

a meta de resultado primário. Inclusive, vou fazer um histórico aqui mostrando o porquê disso.

As próprias LDOs foram sendo aperfeiçoadas ao longo dos anos – e isso em conjunto com a própria assessoria do Congresso Nacional. Então, alguns anos atrás, quando a gente encaminhava um crédito suplementando com recursos... Desculpe; só um momentinho. É de recursos financeiros que a senhora falou, não é? Superávit. Então, quando suplementava com recursos financeiros de superávit, a gente encaminhava em conjunto... um anexo mostrando o cancelamento de algumas despesas primárias, para mostrar que aquele crédito estava sendo compensado, ou seja, não causava impacto. Mas isso foi modificado pelas outras LDOs.

Por quê? A gente chegou à conclusão de que o próprio decreto de contingenciamento orçamentário e financeiro já fazia esse papel, ou seja, eu não tinha que encaminhar um crédito que era financiado com superávit financeiro, ou seja, uma despesa financeira que iria causar impacto, e eu encaminhava um cancelamento de dotação. Isso era desnecessário, porque **o próprio decreto de programação orçamentária e financeira já cumpria esse papel.** Então, a própria LDO remete, lá no seu art. 52, dizendo que a abertura de créditos ou a reabertura de créditos suplementares já estão contidas nos limites de empenho e pagamento. **Não é necessário demonstrar isso. Por quê? Se eu for empenhar essa despesa, significa que vou deixar de empenhar ou pagar outra despesa.** É limitado. Se eu tenho 100 na lei, 80 de despesa primária, sendo de 20 o meu resultado primário, e faço um decreto de contingenciamento em função da minha queda na receita, de 20, ou seja, se o meu limite de empenho e pagamento passa a ser de 60, se diminuiu em 20, para empenhar outra despesa, eu tenho que me ater a esses 60 do meu limite de empenho. Há uma compensação. **Se empenho e pago uma despesa, eu tenho que deixar de empenhar e pagar outra despesa**.

Vejam que o depoimento do Senhor Zarak é um primor, sendo dos mais importantes, porque explicativo. Em linha com nossas afirmações e com as dos demais depoentes que falaram sobre as mesmas questões, **esse depoimento realmente destrói os argumentos da nefasta Denúncia**!

2.2.1.12.11 Depoimento do Sr. Bruno Moretti, em 20/06/2016.

Para a acusação, a única possibilidade de abertura dos créditos discutidos seria a aprovação de projeto de lei, não a edição de decreto. Entendemos de modo diferente, pois se um decreto não pudesse ser editado por incompatibilidade com a obtenção da meta, também o projeto de lei encontraria o mesmo impedimento.

Página: 152/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Os créditos abertos por lei têm, com certeza, o mesmo efeito que aqueles abertos por decreto. Logo, os créditos suplementares não teriam como ser abertos.

Colocamos a questão ao Dr. Bruno, que nos respondeu:

> Acho que a única hipótese de o Congresso Nacional poder autorizar o Poder Executivo a não cumprir a meta vigente é aprovando um projeto de lei que altere a Lei de Diretrizes Orçamentárias e reduza a meta fiscal, conforme fez há pouco, em sessão do Congresso Nacional, com esse déficit de 170 bilhões.
>
> **Então, se a tese é a de que não poderia abrir decreto de crédito porque não haveria compatibilidade com uma meta bimestral, tampouco se poderia fazê-lo para o caso do projeto de lei.** Eu acho até que é importante registrar que um Acórdão do TCU – eu não sei se eu vou achar aqui – nº 3.324, de 2015, determina à Secretaria de Orçamento e à do Tesouro Nacional que apresentem e divulguem nos relatórios de avaliação bimestral – reforçando essa tese da qual discordo, é verdade – justificativas pormenorizadas com análises das despesas empenhadas e a empenhar quando a limitação de empenho e movimentação for realizada em montante inferior ao necessário para o atingimento da meta fiscal vigente para o exercício.
>
> Ora, se o próprio Tribunal indaga os órgãos executores, as áreas econômicas pelas justificativas de um eventual descumprimento dessa meta bimestral, é que, acho eu, ele entende que seria problemático você proceder a uma limitação de empenho de pagamento com prejuízos, em última instância, à população. **Se a tese é a de que não pode por decreto, por descumprimento da meta, também não poderia fazê-lo por PL.**
>
> Aí despesas essenciais, repito – é entre essas que estão nos decretos com Fundeb, transferências constitucionais, seguro-desemprego –, não poderiam ser executadas. Acho que ficaria um pouco, digamos assim, desequilibrada, a relação do Orçamento, atendendo muito a aspectos formais e menos a aspectos essenciais de interesse da população, sobretudo nas circunstâncias de crise que já foram aqui colocadas.

Em atenção às nossas demais perguntas, o Sr. Bruno Moretti disse:

> Em relação aos decretos, a Casa Civil, por determinação da Presidente, alterou algum desses créditos? **Não. Os créditos vêm formatados já, nos parâmetros, inclusive por meio de um sistema, que é o SIOP, passa por análise, tanto do órgão setorial, que está demandando, quanto do Planejamento, e depois encaminha-se à Casa Civil**.

SF/16649.45200-72
Página: 153/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

"A Casa Civil ajustou os pleitos ou os créditos foram aprovados conforme elaborados pelos solicitantes e analisados pelo órgão central?" **Foram aprovados, foram editados conforme a solicitação do Ministério do Planejamento e dos órgãos setoriais**.

"Houve alteração nas rotinas de autorização de abertura de crédito suplementar mediante decreto em 2015?" **Não houve alteração dos procedimentos, tampouco houve alteração do entendimento durante esse período todo, até outubro de 2015**.

"Em relação aos créditos solicitados por outros Poderes – pelo Ministério Público e pela Defensoria – qual o procedimento?" **Procedimento igual ao de qualquer outro órgão setorial, que demanda o crédito e esse crédito é encaminhado ao Planejamento, que depois encaminha à Casa Civil, após uma série de análises técnicas e jurídicas, tanto do Poder, quanto do Ministério do Planejamento, e depois das áreas técnicas da Casa Civil**.

[...]

Sobre o excesso de arrecadação, realmente não se confundem os dois conceitos. **Uma frustração geral de receitas**, que leve à necessidade de se reestimar a meta, ou de se fixar uma outra meta, ou de se limitar um empenho ou pagamento de um órgão, **não se confunde com uma receita específica**. E aqui dou um exemplo bastante importante, inclusive, se não me engano, é objeto de um dos quatro decretos da Denúncia. Hospitais universitários têm receita SUS, receita de produção do Sistema Único de Saúde, se ele aumenta a produção em relação ao que estava previsto no exercício, há um excesso de arrecadação, esse é o conceito da Lei nº 4.320, sobre o excesso de arrecadação.

O que ele pode pleitear? **Ele pode pleitear um crédito baseado nesse excesso de arrecadação, que é bom, ele produziu mais para o Sistema Único de Saúde, um procedimento a mais, utilizou um leito dele a mais para o Sistema Único de Saúde**. Com base nesse excesso de arrecadação, ele pede um crédito. Agora, a condição para atender a Lei Orçamentária e a Lei de Diretrizes Orçamentárias é de que não se aumente o limite de empenho de pagamento dele, mas o excesso de arrecadação, de fato, ele teve numa receita que é própria a ele. **Nós não poderemos usar essa receita do SUS para outra coisa senão como fonte para esse hospital que fez a produção do SUS**.

Os pedidos de abertura de crédito por decreto respeitam uma rotina previamente estabelecida, totalmente controlada pelos órgãos envolvidos. São inseridos em sistema parametrizado (Sistema Integrado de Orçamentos Públicos - SIOP), onde tramitam, como reafirmaram as diversas testemunhas.

Página: 154/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Quando a Presidenta da República assinava as minutas dos decretos, a demanda já se encontrava devidamente instruída com pareceres técnicos e jurídicos dos órgãos interessados, inclusive de outros Poderes, bem como do Ministério do Planejamento e da Casa Civil.

Assim, **a Presidenta da República, ao autorizar a suplementação de dotações constantes da lei orçamentária, endossava os procedimentos realizados por toda a cadeia de técnicos envolvidos na análise e na solicitação do crédito suplementar, assim como faziam todos os Presidentes anteriores**.

Ainda que houve algum resquício de ilegalidade, que comprovadamente não há, não haveria dolo, porque a orientação técnica e jurídica deram o suporte para a edição dos decretos.

O Sr. Bruno nos deu a chance de confirmar tudo isso, revelando que nem a Casa Civil, tampouco a Presidenta da República, realizam qualquer alteração nos dados constantes das solicitações, até por se tratar de questões muito detalhadas e absolutamente técnicas.

Lembra, por fim, o Dr. Bruno, ser possível o excesso de arrecadação, no caso de receitas específicas, mesmo num quadro de frustração global na arrecadação, coisa que o Relator disse ser impossível ocorrer! No caso, tratando-se de receita específica, os recursos somente podem ser destinados para o objeto a que estejam vinculados. Não podem ficar retidos em caixa, para pagar juros ou abater dívida líquida, porque não se destinam a esses fins.

Página: 155/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

2.2.1.12.12 Depoimento do Sr. Felipe Daruich Neto, em 20/06/2016

Vamos direto às respostas objetivas do Dr. Felipe aos nossos questionamentos:

> A pergunta nº 1: "O art. 4º da LOA exige a compatibilidade do crédito com a meta de resultado fiscal para todo o exercício de 2015 ou para o período inferior?" A compatibilidade é para todo o exercício. **A meta se cumpre no final do exercício. Embora haja monitoramento periódico, quadrimestral, sobretudo, e também bimestral, o atingimento da meta se mede no final do exercício**.
>
> [...]

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Quatro: "Há limite financeiro para execução dos créditos? Se sim, que norma estabelece esse limite? Esse limite é fixado por órgão orçamentário?" **Sim, há limite financeiro para a execução dos créditos estabelecidos nos decretos de contingenciamento**, mas tecnicamente o decreto de programação orçamentária e financeira é estabelecido pelo decreto. **E ele só se altera quando se altera o decreto, reduzindo aqueles limites, caso haja contingenciamento, ou expandindo, caso haja condições propícias fiscais para que ele possa ser elevado**. Esse limite é fixado por órgão orçamentário. Cada órgão orçamentário...

"Quando começa o estágio da execução da despesa segundo a Lei nº 4.320 [de 1964]? É pela autorização da despesa ou pelo empenho?" **Não, é pelo empenho**. Há uma sequência: empenho, liquidação e pagamento.

"A obtenção da meta se mede pelo aspecto financeiro, pagamento, ou pelo aspecto orçamentário, autorizações de despesas?" **É pelo pagamento; é pelo efetivo desembolso. Aí que há o impacto da meta**.

A pergunta número sete: "A simples abertura de um crédito tem impacto na meta de resultado fixada para o exercício?" **Não, não tem. A abertura de crédito é uma autorização que se dá que pode ser exercida ou não, em termos de despesa**. Se ela for exercida no contexto de que nós estamos falando, dos quatro créditos que foram abertos, se o órgão que obteve aquele crédito executar, ele vai ter que abrir mão de outra despesa. É uma troca. **Isso só aumenta a sua gama de possibilidades de execução**.

Oito: "Depois da elaboração de um relatório bimestral... é possível garantir que a receita e a despesa vão se comportar exatamente como previsto no relatório?" **De forma nenhuma! Receita e despesa são parâmetros que variam, mudam o tempo todo**; então, não têm esse comportamento retilíneo e uniforme. **Por isso que se tem que monitorar permanentemente**.

"Os relatórios bimestrais trabalham com projeções tanto para receitas como para despesas, ou com certezas?" **Com certeza nenhuma, de forma alguma**. **Eles trabalham é com projeções**.

Vejam a qualidade das respostas objetivas, diretas, sem rodeios ou impressões pessoais, de um técnico de carreira, experiente! E estão em conformidade com todos os demais depoimentos, salvo com aqueles de técnicos do TCU!

Os argumentos da acusação perderam, se é que havia alguma, qualquer base de sustentação!

Página: 156/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.2.1.12.13 Depoimento do Dr. Ivo da Motta Azevedo Correa, em 20/06/2016.

Considerando que o Dr. Ivo é advogado experiente, com doutorado em Harvard, decidi dirigir-lhe perguntas mais sob o aspecto jurídico.

A primeira indagação foi sobre se houve mudança de entendimento do TCU quanto à legalidade da abertura de crédito suplementar por decreto. Respondeu afirmativamente de forma segura e fundamentada, esclarecendo ao final que a abertura dos créditos ocorreu de forma hígida e amparada na jurisprudência então vigente:

> Começando pela primeira observação de V. Exª, parece-me muito importante frisar o que V. Exª colocou no início: **nós estamos tratando de uma mudança completa no entendimento jurisprudencial de práticas que estavam consolidadas há muito tempo**. Do ponto de vista específico dos decretos, a orientação, a leitura orçamentária, a jurisprudência que se tinha, desde 2001 até o dia 7 de outubro de 2015, era a mesma. **Por mais de 14 anos, tinha-se a mesma leitura**. E o procedimento para edição dos decretos que eu tratei aqui, como eu disse, pelo menos desde o Decreto nº 4.176, de 2002, é o mesmo e vem sendo adotado ano após ano. Então, este é até um tema em que depois eu vou entrar com mais detalhes. **Mas acho que isso é importante para quem está na administração, como eu estava, porque gera uma insegurança muito grande nos servidores**. Se V. Exª for tratar hoje com os servidores da SOF ou do Tesouro ou da área jurídica, **eu imagino que a preocupação seja muito grande, porque, se a jurisprudência pode mudar de uma hora para outra de maneira tão radical e gerar responsabilidade para trás, como é que eu vou assumir posturas e assinar pareceres se depois eu poderei ser responsabilizado por coisas que hoje o Tribunal de Contas, a CGU, a AGU, os órgãos jurídicos e os Tribunais Superiores entendem que é absolutamente correto e, eventualmente, com a mudança de postura, eu venha a ser responsabilizado**. Então, isso gera uma insegurança para quem é servidor da Administração Pública muito grande.
>
> [...]
>
> Eu volto a dizer que – do ponto de vista objetivo e jurídico, que é o que me cabe aqui – **os atos seguiram exatamente a jurisprudência que tinha sido consolidada nos anos anteriores tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto por esta Casa, pelo Congresso Nacional, que aprova as contas após parecer do Tribunal de Contas da União, e que nunca havia sido questionado do ponto de vista judicial; então, presumo também com acordo do Poder Judiciário**. Basta lembrar especificamente – porque acho que este é um ponto relevante na denúnc

Página: 157/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> – que, tanto em 2009 quanto em 2011, nós tivemos a mesma prática, também com alteração da meta – acho que esse é um ponto que foi muitas vezes levantado – fiscal na LDO. Então, situações absolutamente idênticas. No Direito, há uma discussão grande, como eu disse à senhora, Senadora, dessa questão da mudança de jurisprudência. A escola mais conhecida hoje está nos Estados Unidos que discute a questão do *overruling*, que é como os americanos chamam essa mudança drástica de jurisprudência, que é um tema já acolhido inclusive pelo nosso Supremo Tribunal Federal, em voz do Ministro Gilmar Mendes, do Ministro Barroso, do Ministro Celso, do Ministro Fux, do Ministro Teori. Todos eles já trataram desse tema.
>
> De maneira geral, o que essa doutrina diz é o seguinte: uma mudança drástica e grave de jurisprudência numa corte ou num órgão como o TCU tem duas modalidades: ou se enfrenta qual mudança houve na sociedade, a mudança de entendimento que gera diferença em relação ao precedente e se aponta: aqui houve, de fato, uma diferença em relação aos precedentes e por isso o tribunal está alterando a sua interpretação; ou se faz o que eles chamam *prospective overruling*, que é: o *overruling* vale só dali em diante. Então, eu mudei a orientação, mas isso não retroage. Só poderia valer para frente, justamente para garantir o quê? Isonomia, casos iguais, mesma lei, e segurança jurídica. Parece-me que é o caso preciso aqui de que estamos tratando.

Tendo em vista que os apoiadores da cassação da Presidenta, especialmente o Senador Ronaldo Caiado e a Senadora Ana Amélia, vinham insistentemente reverberando que servidores da STN teriam elaborado nota técnica sobre os alegados passivos da União junto ao Banco do Brasil, que a imprensa já viria noticiando possíveis irregularidades na gestão e que esses fatos serviriam como o "alerta" a cargo do TCU, previsto no art. 59, § 1º, da LRF, questionamos ao Dr. Ivo se procede o entendimento desses nossos colegas Senadores.

Mais uma vez preciso e sereno, respondeu com a sapiência de um grande jurista, sepultando a pretensão dos nobres colegas acusadores:

> **De maneira nenhuma me parece que notas técnicas ou matéria jornalística suprem a incumbência de alertar os Poderes ou que a nota técnica determine alteração de procedimento da Administração Pública**. **O Tribunal de Contas, especificamente o Tribunal de Contas da União só se pronuncia por meio do seu Pleno, por decisão do Pleno; eventualmente decisões monocráticas dos ministros, mas, via de regra, por decisão do Pleno**. Seria o mesmo você pensar que um parecer do Ministério Público junto ao TCU ou mesmo de alguma área técnica se

Página: 158/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

manifestaria pelo TCU; seria o mesmo imaginar, por exemplo, que, em uma comissão desta Casa, como a CCJ, o parecer de um relator expressasse a opinião da Comissão ou mesmo da Casa sem a sua própria votação na Comissão. Estamos tratando de um parecer individual de um Senador que ainda vai ser levado, discutido e aprovado ou não pela Comissão. **Quanto ao poder-dever do TCU de alertar os Poderes ou órgãos, a possibilidade de ocorrência de necessidade de limitação, empenho e indício de irregularidade na execução orçamentária deveria ser antes ou depois**? Parece-me evidente que o ideal é que fosse antes. **Alertas são feitos anteriormente**.

2.2.1.12.14 Depoimento do ex-Ministro Renato Janine Ribeiro, em 20/06/2016.

No seu depoimento, o ex-Ministro Renato Janine foi muito direto e claro. Afirmou que não se recordava de qualquer alerta do TCU sobre indícios de irregularidades na gestão e falou sobre a legalidade da abertura dos créditos tratados no processo de **impeachment** e a execução das ações no Ministério da Educação em 2015:

> Considero que são legais porque, como eu disse, não aumentou a despesa do Governo. Simplesmente foram remanejamentos de créditos, ou seja, cancela-se uma destinação para substituí-la por outra, ou então receitas próprias das universidades, em institutos federais e análogos, através da venda de bens ou prestação de serviço, receitas que queremos que eles tenham, porque queremos que eles produzam, que eles tenham uma articulação com o setor produtivo, as quais precisavam ser utilizadas. E casos de doações como, por exemplo, historicamente a Capes recebe várias doações, entre elas da Vale, para oferecer prêmios e outras ações, que foram frutos de uma gestão extremamente rica, que faço questão de homenagear aqui, a do Prof. Jorge Guimarães como Presidente da Capes, ao longo de mais de dez anos.
>
> [...]
>
> Eu não tenho condições de lhe responder sobre o ano passado, mas o que nós tivemos foi o corte de 10,7 bilhões, quase R$11 bilhões do discricionário. É bom deixar claro: o discricionário, apesar da palavra, não é rigorosamente, a bem da verdade, discricionário, porque discricionário é o que se pode, à sua discrição, gastar ou não gastar. Agora, inclui bolsas. Nós tínhamos 97 mil bolsas de Pibic, dezenas de milhares de bolsas em mestrado e doutorado, que são o que forma nossos alunos de pós-graduação, o que forma nossos doutores e mestres. Entre os cortes que tivemos que ter, que a Capes teve que organizar – o órgão que é uma das joias da coroa do MEC –, esteve uma redução muito grande do dinheiro destinado aos programas de pós-graduação, porque não havia dinheir

Página: 159/265 02/08/2016 18:57:25 d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Então, a execução do MEC foi reduzida. Houve uma perda de quase um quarto do valor que seria o valor discricionário, mas, como eu disse, uma boa parte disso, ao se cortar, tem um custo alto para o País.

2.2.1.12.15 Depoimento da Ex-Min. do Planejamento Miriam Belchior, em 21/06.

Às nossas perguntas, sobre o porquê de a abertura de crédito suplementar não impactar a meta fiscal e, caso fosse vedado abrir por decreto, a razão de não se poder fazer a abertura por lei, respondeu:

A senhora me pergunta por que se pode afirmar que a abertura de um crédito não impacta a meta do resultado. **Porque todos os créditos estão submetidos aos limites de empenho e pagamento**. Um crédito não está excepcionalizado.

[...]

Então, o que define o resultado primário são os limites de empenho, especialmente o limite financeiro. **Com isso, a mera edição de um crédito só, digamos, aumenta o cardápio do que uma área pode fazer, mas ela não pode aumentar o gasto em si**.

Aqui a pergunta é a seguinte: se eu não posso abrir por decreto, por que eu poderia abrir por lei? É isso mesmo: **se eu não posso abrir por decreto, se está ali aumentando, ferindo a meta definida, também não poderia fazer por lei**, a menos que a meta fosse alterada. Então, essa questão que a senhora coloca é isso mesmo. É por isso que o decreto estabelece limites.

[...]

Essa questão dos decretos, queria até lembrar aqui, sequer estava no relatório preliminar sobre as contas, de tão tradicional, de tantos anos que ele é feito da mesma maneira. São 15 anos sendo feitos da mesma maneira.

Nem no relatório preliminar das contas isso estava levantado pelo Tribunal de Contas. Então, no mínimo, parece-me estranho que uma coisa que hoje justifica levar ao impedimento da Presidenta vire... Por 15 anos foi feito e não se penalizou ninguém; por que agora, de repente, sem nunca antes ter sido questionado, isso aparece? Eu me pergunto muito isso.

A meta, não há dúvida nenhuma, é anual.

Por vários anos, a gente não havia ainda cumprido a meta em alguns bimestres, mas, no final do ano, foi cumprida.

Para pegar os três anos em que uma situação semelhante ocorreu: 2001, 2009 e 2015 –, ou seja, em que houve redução da meta, com projeto de lei de redução da meta, em 2009 e em 2015, a meta foi alcançada ao

Página: 160/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> final do ano; já em 2001, a meta não foi alcançada. Mesmo assim, o Tribunal de Contas não recomendou nenhuma penalidade aos ordenadores de despesa e aos responsáveis pela execução orçamentária e ao não alcance da meta de então.
>
> Então, acho que é uma mudança. Eu acredito muito em inovação, em melhorias contínuas de tudo, de processos, da legislação. Agora, isso não pode valer para trás; ele vale para a frente.

O entendimento da ex-Ministra está de acordo com o que já pontuamos linhas atrás. Se a intenção é proteger a obtenção da meta, uma vez isso sendo ferido por abertura de crédito por decreto, o mesmo vício ocorreria com a abertura por lei. Logo, também não poderia ser realizado, o que engessaria a administração pública, tornando a interpretação dada pelo Relator e também pelo Procurador de Contas desarrazoada e prejudicial à administração da coisa pública.

2.2.1.12.16 Depoimento do Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2015

Passemos direto às respostas do Sr. Orlando, inteligíveis por si quanto às perguntas que fizemos:

> "As fontes de arrecadação própria da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, no exercício do poder de polícia, podem ser destinadas a outros órgãos?" Não. Diz o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal: "Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso." Se ele ocorreu no ano, abro por excesso; se ocorrer no outro, abro para o superávit.
>
> "O crédito aberto a essas polícias alterou para maior o limite financeiro gasto dessas entidades policiais? Se sim, outro órgão teve seu limite reduzido?" **No Ministério da Justiça, nós tivemos redução do limite**. Só que eu pude atender a Polícia Federal e Rodoviária com esses créditos. Porém, tivemos um grande choque de gestão, de alteração de vários contratos de área meio, de terceirizados, de vigilância. Então, a economia que a gente teve, se não me falha a memória, foi em torno de R$20 milhões, de R$30 milhões. Algumas políticas públicas de outras áreas ainda não estavam amadurecidas para ir para frente. Então, a gente pôde, com esse limite interno do Ministério, dar para esses créditos específicos da Polícia Federal. Mas, pelo contrário, nosso limite caiu para R$2,8 bilhões, R$2,6 bilhões e R$2 bilhões até retornar com a alteração da meta fiscal.

Página: 161/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

"Em 2015 foi a primeira vez que se abriu crédito?" **Não. Todo ano, isso é feito sistematicamente**. Por quê? Porque as polícias fazem projeções, na hora em que vão elaborar a lei, de quanto vão arrecadar com taxa de poder de polícia. Então, quando fica superior, elas podem abrir esse crédito. **E, sistematicamente, elas abrem, sempre – lembro – condicionadas à não ampliação de limites**.

[...]

"Desde quando é válida a possibilidade de abertura de crédito suplementar nessas mesmas condições que o crédito questionado foi aberto?" Eu acho que esse artigo da meta fiscal vem desde a Lei de Responsabilidade Fiscal. Realmente, eu não tenho essa informação.

"Qual dispositivo legal autorizava a abertura desse crédito?" **Foi o art. 4º da Lei Orçamentária.**

[...]

Os créditos abertos por decreto respondem mais rapidamente, porque eu só posso mexer até determinado limite por decreto; no caso de superávit, o superávit é apurado lá pela portaria da secretaria.

A meta fiscal é anual, isso está bem claro na LDO e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os relatórios bimestrais e quadrimestrais previstos na lei são feitos para acompanhar justamente o comportamento dessas receitas, para poder, como ocorreu nesses últimos anos, mandar um projeto de lei para tentar alterar. É por meio desses relatórios da receita que você faz uma avaliação se vai precisar, lá na frente, fazer algum ajuste na meta. Pela queda da arrecadação, pela desaceleração da economia, você pode ter de fazer esses ajustes.

As respostas do Senhor Orlando somente reforçam a tese segundo a qual o processo é esquizofrênico, uma aberração.

Repete o depoente o que todo o conjunto dos técnicos tem dito: o amparo legal para abrir os créditos suplementares é o art. 4º da LOA 2015, que o Relator considera infringido! Pode isso?

O Sr. Orlando ainda reforça o que já vínhamos argumentando também com amparo em vários outros depoimentos: as receitas próprias têm de ser destinadas ao órgão que as arrecada; as receitas vinculadas devem ser aplicadas no objeto da vinculação, não podendo ser utilizadas para pagar juros ou ficar retidas em caixa com a finalidade de reduzir a dívida líquida.

Página: 162/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

2.2.1.12.17 Depoimento do Ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016.

Disse o ex-Ministro, especificamente sobre o decreto que favoreceu a pasta em que era titular, cujos créditos foram embasados em fontes específicas (doações):

> Como é o procedimento, Senadora Vanessa: o Tesouro Nacional, por meio de portarias, faz a apuração do superávit financeiro. Com base nisso, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República solicita a elaboração do crédito de suplementação, faz o pedido junto ao Siop, que, então, providencia essa suplementação.
>
> **Como é um superávit financeiro de recursos que haviam sido doados ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e ao Fundo Nacional do Idoso, superávit financeiro do exercício 2014, esses recursos têm que, necessariamente, ser suplementados no próprio fundo. Não há como destinar para outras finalidades.** Tecnicamente, na realidade, é uma mudança de fonte. Troca-se da fonte 196 para a fonte 396. Tecnicamente é isso. É só uma mudança de fonte. E a 396 permite, então, que se possa executar recurso de exercício orçamentário anterior nesse próprio exercício orçamentário.
>
> **Portanto, não há como utilizar esses recursos, até porque foram doações que contribuintes pessoas físicas e contribuintes pessoas jurídicas fizeram.** Foram doações aos fundos. Essas pessoas físicas e pessoas jurídicas, com base na lei, podem abater 3%, 6% – no caso do idoso, 1%, da pessoa jurídica – no Imposto de Renda a pagar.
>
> **Então, não há como se pegar esse recurso e destiná-lo para outra coisa.**
>
> São importantes essas doações para esses grupos? Sim, são importantes. Citei aqui, anteriormente, várias situações.
>
> No caso do idoso, por exemplo, houve recursos para a Federação das Fraternidades Cristãs de Pessoas com Deficiência. Então, além do aspecto da pessoa idosa, também tratou o idoso, que é pessoa com deficiência.
>
> São programas importantes em todo o Território nacional.
>
> No caso dos direitos da criança, do fundo, recursos para melhoria do sistema de atendimento socioeducativo, para capacitação de recursos humanos, recursos que, de fato, são importantes e cuja aplicação é decidida nos respectivos conselhos nacionais: no Conselho da Criança e do Adolescente e no Conselho da Pessoa Idosa.
>
> **Então, sequer o Poder Público tem o poder discricionário de dizer onde é que vai aplicar o dinheiro. Esse recurso é definido com a participação social em ambos os conselhos nacionais, como eu já fiz referência anteriormente.**

Página: 163/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

[...]

Agora, concretamente, nessas questões, é fato que a lei orçamentária, no seu art. 4º – lei votada por este Congresso Nacional –, diz que pode suplementar com superávit financeiro? É fato. É fato que essas duas suplementações eram de superávit financeiro? Sim, é fato. Sempre foi assim? Sim, sempre foi assim. Nunca foi diferente em gestões anteriores.

Esses recursos contribuíram para não se cumprir a meta fiscal? **Não; eles não contribuíram para o não cumprimento da meta, porque a meta foi, inclusive, cumprida**. Consequentemente. Se a gente pegar os números, então, fica tão claro! **Veja que, no Fundo Nacional do Idoso, nós tínhamos lá disponibilizados 15 milhões; na LOA, 12 milhões – estou arredondando os números aqui. Foram executados sabe quantos, Senadora? Foram executados 2,57 milhões do idoso**. Por quê? Porque passa pelo conselho.

[...]

Para o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, foram disponibilizados R$33,8 bilhões; na LOA, R$22,74 bilhões; foram executados R$16,89 bilhões.

Então, não contribuíram, quer dizer, é aquilo que eu já falei anteriormente. Você tem uma suplementação, porque foi o superávit do exercício anterior. Esse recurso fica disponibilizado, mas não necessariamente gera um empenho e uma despesa. Então, fica muito claro, quando a gente analisa esses números, essas três questões que coloquei.

É fato que a LOA prevê que pode suplementar superávit financeiro do exercício anterior; é fato que foi suplementação do superávit financeiro do exercício anterior; é fato que sempre o procedimento foi assim; e é fato que não contribuiu para o não cumprimento da meta, porque a meta foi cumprida.

[...]

Não tem como o governo não suplementar, porque são doações. As pessoas doam esses recursos para o apoiamento a projetos de promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente e da pessoa idosa. Então, só queria precisar esses dados mais concretos do fundo: na LOA, havia 12,19 milhões, e foram executados 2,57.

No que diz respeito à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no ano de 2015, Senadora Vanessa, Senadores e Senadoras aqui presentes, nós tivemos o mais draconiano e mais severo contingenciamento da história. No orçamento global da Secretaria, havia 182 milhões, e foram contingenciados 53 milhões – foi o maior contingenciamento da história da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República no ano de 2015, como, de resto, em outros

Página: 164/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> ministérios, também houve um forte contingenciamento naquele ano, justamente para contribuir para a meta fiscal.

O depoimento do ex-Ministro confirma, portanto, o que viemos falando por essas longas páginas: **a autorização para abertura dos créditos estava prevista no art. 4º da LOA 2015**; as fontes vinculadas têm de ser destinadas ao objeto da vinculação; e as alterações programáticas não foram incompatíveis com a obtenção da meta, inclusive porque a execução final foi inferior ao que já constou originalmente da LOA 2105.

O crédito teria de ser aberto, enfim, porque os recursos, sendo específicos, não poderiam ficar retidos em caixa, cumprindo outra finalidade.

Foi hígida legalmente e correta administrativamente, portanto, a decisão da Presidenta da República de abrir os créditos por decreto!

2.2.1.12.18 Depoimento do Sr. Robson Azevedo Rung, em 22/06/2016.

Como técnico especializado em informática, o Senhor Robson saltou algumas questões específicas, formuladas por nós, porém respondeu outras na sua área de conhecimento, por ser analista de planejamento e orçamento na SOF. Nesses termos:

> **Pelo dispositivo legal que autorizava a abertura em 2015, nós temos, primeiro, a Lei Orçamentária Anual, que, no art. 4º, faz a sua autorização para esses créditos; em segundo lugar, temos a Portaria Anual da Secretaria de Orçamento Federal, que em 2015 foi a Portaria nº 16, de 29 de abril, que regulamentou a operacionalização desses créditos autorizados no art. 4º**.
>
> [...]
>
> Então, são esses dois instrumentos que autorizavam a abertura – a portaria da SOF, **em consonância com a própria Lei Orçamentária, no art. 4º**.
>
> **A autorização estava de acordo com o art. 167? Eu entendo que sim, porque, a partir do momento em que a Lei Orçamentária Anual é aprovada por esta Casa, pelo Congresso Nacional, é uma autorização legislativa para que, naqueles casos específicos do art. 4º, desde que haja o atendimento de todos os seus critérios, os créditos serão abertos sem que seja necessário serem remetidos para cá, para análise. Isso fica só para os casos excepcionais, que vêm para cá como projeto de lei.**

Página: 165/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **Submete-se ao limite financeiro, sim, e isso está descrito claramente no decreto de programação orçamentário-financeira, e inclusive os créditos** suplementares são sujeitos aos limites constantes do **decreto de programação orçamentário-financeira.**
>
> E sim para a outra pergunta sobre se submete a esse limite. Todos os gastos submetem-se a esse limite.
>
> [...]
>
> Continuando aqui na lista de perguntas, eu só posso reforçar o que já foi dito aqui, de que realmente a Secretaria de Orçamento recebeu uma nova interpretação de algo que já estava bem sedimentado há bastante tempo. E essa mudança veio em 2015. Tanto é verdade que, em 2009, aconteceu situação semelhante e não houve nenhum tipo de apontamento de irregularidades por parte do TCU.

2.2.1.12.19 Depoimento do Sr. Luciano Carlos de Almeida, em 22/06/2016.

O Dr. Luciano, servidor da Justiça do Trabalho, embora não trabalhe diretamente com a operacionalização dos créditos, por isso mesmo não respondeu a todas as nossas questões, acabou por reforçar tudo quanto dito por todas as demais testemunhas, fora em parte as do TCU, quanto à legalidade da abertura dos créditos.

Além disso, reforçou que um pedido de crédito da Justiça do Trabalho é aprovado pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Ou seja, são os próprios Ministros que reconhecem a legalidade e aprovam as solicitações de crédito.

Disse o Senhor Luciano:

> As solicitações de crédito do Poder Judiciário, da Justiça do Trabalho, especificamente, têm que ser referendadas pelo Pleno, pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Só que isso geralmente acontece posteriormente ao envio, até pela questão de prazos – tanto de envio das propostas como os prazos internos, mesmo, de reuniões do Conselho. Mas são submetidas, sim, ao Pleno do CSJT.
>
> [...]
>
> Ele é analisado internamente pelo Pleno, mas a Constituição e a Lei de Diretrizes Orçamentárias determinam que o CNJ dê parecer de mérito em relação aos nossos pedidos.
>
> [...]

Página: 166/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **Em relação às receitas diretamente arrecadadas, as receitas de convênios, se elas podem ser usadas para outra finalidade, a resposta é "não". Esses recursos estão vinculados às unidades da Justiça do Trabalho e somente elas podem utilizar esses recursos, mas para isso têm que haver o crédito correspondente, a parte orçamentária da coisa**.

2.2.1.12.20 Depoimento do Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, em 22/06/2016.

Passemos direto para as respostas do depoente, que são singelas, porém esclarecedoras, de que não havia qualquer ilegalidade na abertura dos créditos:

> As receitas próprias arrecadas pelo Ministério da Defesa, incluindo os seus fundos, podem ser destinadas a outros órgãos? **Não. As receitas próprias são vinculadas àquela arrecadação própria. Então, elas são usadas dentro do que foi previsto em lei, quando foi criado.**
>
> O crédito aberto a essas políticas alterou para maior o limite financeiro do gasto do Ministério da Defesa? **Não.**
>
> O controle do cumprimento do limite financeiro de gasto é feito na abertura do crédito ou na execução da despesa? Na execução despesa.
>
> Créditos abertos após a fixação do limite financeiro de gasto se submetem a esse limite? **Sim**, nós temos o LME, que dá nosso limite de crédito, e o LP, que dá o nosso limite financeiro. **E ficamos dentro disso independentemente de qualquer pedido**.
>
> Créditos abertos por decreto, por lei ou medida provisória se submetem ao limite financeiro fixado para o exercício financeiro? É o que eu falei: dentro do limite financeiro, já está pré-determinado; então, **os créditos não têm interferência no limite financeiro recebido**, a não ser que venha um crédito extraordinário, que vem junto com o limite financeiro e aumenta o nosso PL.

Página: 167/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

2.2.1.12.21 Depoimento do Sr. Anderson Lozi da Rocha, em 23/06/2016:

As respostas do Senhor Anderson também atestam nosso entendimento e de todos os técnicos do Poder Executivo e do Judiciário, segundo o qual a abertura dos créditos se deu dentro do estrito marco legal. Na verdade, os depoimentos se tornaram repetitivos, porém na linha da Defesa.

Vejamos mais este:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Respondendo objetivamente: "Qual a lei e o respectivo artigo que autoriza abertura de crédito em 2015?" **Nós temos a LOA 2015, especificamente o art. 4º**; temos a LDO 2015, no art. 51, inciso III, salvo engano, que diz que a abertura de crédito tem de respeitar o que é indicado no decreto de programação orçamentária e financeira, e temos uma portaria da SOF, de que eu não recordo a numeração, que também diz quais são os procedimentos para requisição e aprovação dos créditos.

"A autorização estava de acordo com o art. 167, inciso V, da Constituição, que veda abertura de créditos sem prévia autorização legislativa?" [...] **Então, pelo menos do que partiu do Ministério, essa primeira etapa eu posso garantir que estava de acordo com o art. 167 da Constituição.** Não é nossa função fazer as outras avaliações, mas, no que tange respectivamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, estava tudo correto.

"Créditos abertos por decreto, por lei ou por medida provisória se submetem ao limite financeiro fixado para o exercício financeiro?" **Sim, submetem-se**.

"Mesmo os créditos abertos depois da fixação do limite financeiro de gastos se submetem a esse limite?" **Sim. Todos os créditos abertos após se submetem a esse tipo de limite.**

"Usualmente, o limite financeiro é suficiente para pagar as despesas autorizadas, ou o mais comum é ser bastante inferior?" **Bastante inferior. Se tomarmos, por exemplo, 2016, nós temos aproximadamente quatro bilhões de restos a pagar e três bilhões de... Quatro bilhões de limite orçamentário**. É lógico que a gente não executa todo o limite orçamentário, e alguns restos a pagar podem ser cancelados. Pega-se uma necessidade de pagamento da ordem de cerca de sete bilhões, o nosso limite de pagamento é da ordem de quatro bilhões; então, é bastante inferior.

"Se a abertura de um crédito fosse possível somente quando houvesse recursos suficientes para pagar todas as despesas já autorizadas, o senhor acha que alguma vez haveria condição de se abrirem créditos?" **Eu creio que seria bastante dificultado o processo. Uma vez, se fosse necessário esse tipo de coisa, seria bastante dificultado todo o processo, haja vista que os limites são bastante inferiores**.

"Os gastos do Ministério foram superiores ou inferiores ao montante aprovado na LOA 2015?" O montante aprovado na LOA de 2015, eu entendo como a dotação aprovada. A dotação em 2015 foi da ordem de 7 bilhões. O nosso limite de empenho foi da ordem de 5 bilhões. **Então, é bastante inferior.** O limite de pagamento é 5, um pouquinho inferior ao limite de empenho; é 5 também, mas um pouquinho inferior, da mesma ordem.

Página: 168/265 02/08/2016 18:57:25 d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

"Depois que um crédito é aberto, necessariamente as programações autorizadas são executadas?" **De forma nenhuma. O crédito é só a primeira etapa necessária para a execução da despesa. Eu abro meu crédito... Então, após abrir o crédito, eu tenho que obedecer os limites de empenho para empenhar e depois o limite de pagamento. O empenho e a liquidação do pagamento têm que obedecer ao limite para o pagamento.**

"Depois que um crédito é aberto, quais os procedimentos necessários para a execução...? Ou seja, empenhar, liquidar e pagar uma despesa?"

A abertura do crédito apenas fornece a dotação necessária, a dotação orçamentária. Para empenhar, eu preciso ter limite de empenho. O que especifica o limite de empenho e o limite de pagamento do órgão é o decreto de programação orçamentária e financeira, também conhecido como decreto de contingenciamento. Então, há a dotação, há o determinado limite de empenho; se eu ainda não tiver utilizado todo aquele limite, eu posso empenhar a despesa. Posteriormente, após a etapa da liquidação, que é onde eu reconheço que ou eu recebi o serviço requisitado ou eu recebi aquele bem que me interessava, eu liquido a despesa, e, depois, há a etapa do pagamento após a liquidação. **Para pagar, eu também preciso de limite de pagamento. Se eu tiver limite de pagamento, eu pago**. Então, são etapas distintas.

Eu acho que essa era a última pergunta, Srª Senadora.

Só para concluir, já que há tempo, especificamente no crédito na Nuclep, houve a dotação, uma dotação adicional de cerca de 14,5 milhões. A dotação dela foi ampliada, **mas, devido a restrições no limite de empenho**, o crédito não foi executado em sua integralidade. Eu acho que apenas 300 mil, ou uma coisa assim, de 14 milhões foram executados, **um valor pequeno, devido à restrição da limitação de empenho**.

2.2.1.12.22 Depoimento da ex-Secretária da SOF, Sra. Esther Dweck, em 23/06.

Entregamos uma lista de perguntas à depoente, nos seguintes termos:

1) Aqui alguns perguntam o que aconteceria se a mudança da meta não fosse aprovada. Eu lhe pergunto: a meta é uma obrigação ou é uma diretriz?

2) Os próprios técnicos do TCU afirmaram que sequer existe pena para o caso de não cumprimento da meta. Haveria pena apenas para o caso de não contingenciamento, mas reprimenda administrativa? A senhora concorda com esse entendimento?

Página: 169/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

3) Alguns colegas seus afirmaram que levaram dias para entender a tese desenvolvida pelo TCU, em relação às condições para abrir o crédito. Eu lhe pergunto: eles, de fato, entenderam? Qual seria a conclusão?

4) Em suma, penso que a tese parece ser a de que somente se poderia abrir crédito quando a receita prevista para o exercício pudesse suportar as despesas já autorizadas para o mesmo exercício. Considerando que entre as despesas autorizadas incluem-se os restos a pagar, a senhora já verificou se, em algum ano, ocorreu esta condição de as receitas serem suficientes para todas as autorizações de gasto?

5) Se prevalecer essa tese, será possível administrar os orçamentos?

6) Especificamente quanto aos créditos suplementares: 1. Existe meta de resultado fixada por lei para período inferior ao do exercício? 2. Para que servem os relatórios bimestrais e quadrimestrais? 3. Qual o dispositivo legal que autoriza a sua abertura em 2015? 4. A autorização estava de acordo com o art. 167 da Constituição Federal? 5. Créditos abertos por decreto, por lei e por medida provisória se submetem ao limite fixado para o exercício financeiro? 6. Mesmo os créditos abertos depois da fixação do limite financeiro de gasto se submetem a esse limite? 7. Ao longo dos anos, a tendência do Congresso foi de ampliar ou de restringir os limites e as possibilidades de abertura de crédito?

7) Quanto à análise dos técnicos, seus colegas, houve mudança de interpretação do TCU quanto aos decretos? A nova interpretação do TCU em relação aos créditos com efeitos retroativos tem gerado insegurança e preocupação nos técnicos da SOF, em virtude de uma possível responsabilização deles?

8) A última, Sr. Presidente: a afirmação aqui feita que, no meu entendimento, é equivocada, mas vimos essa afirmação hoje, inclusive, por isso eu coloco entre aspas: "O crime não está no descumprimento da meta. O crime foi assinar os decretos quando a meta não estava sendo cumprida" – fecho aspas. Essa afirmação foi feita hoje aqui.

Página: 170/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Em suas respostas, assim declarou a Senhora Esther, que merece toda atenção por se tratar da ex-Secretária de Orçamento da União, ou seja, a servidora que estava à frente da supervisão técnica necessária à elaboração e à alteração dos orçamentos:

> Em relação à primeira, em primeiro lugar, **a meta foi cumprida**. Eu acho que é importante dizer isso. Mesmo alterada, foi cumprida. [...]
>
> Quanto a se há ou não pena, pela Lei nº 10.028, se não me engano, o não contingenciamento ou um contingenciamento diferente daquele que seria do entendimento do art. 9º é uma infração administrativa. **De fato, não é um crime**.
>
> Ou seja, levaram dias para entender. Sim, porque, na verdade, o questionamento que veio fazia referência ao parágrafo único do art. 8º da LRF, que é sobre a vinculação das receitas. Fazia uma referência ao *caput* do art. 4º, mas também fazia uma referência ao parágrafo único do art. 8º. Isso realmente nos deixou dúvida sobre se estava se questionando a vinculação ou a questão do cumprimento da meta.
>
> De fato, uma coisa importante em relação às autorizações orçamentárias ou o que a gente chama de dotação orçamentária, como eu já disse. A parte da LRF que trata do cumprimento da meta é muito clara ao definir os instrumentos para isso. São três artigos na parte de cumprimento da meta na LRF: o art. 8º, o art. 9º e o art. 10º. O art. 10º tem a ver com sentenças judiciais, não se aplica tanto. O art. 8º é muito claro quando diz que, uma vez aprovada a lei, se faça uma programação financeira em 30 dias. Por que isso? Por vários motivos. Como os senhores sabem, a receita é apenas uma estimativa, mesmo na Lei Orçamentária. E, como a senhora descreve aqui, ela vai ter que fazer frente a uma série de despesas que não são apenas aquelas que estão na Lei Orçamentária.
>
> Elas têm de fazer frente a possíveis reaberturas de créditos especiais ou extraordinários, abertos no último quadrimestre do exercício anterior. Isso é uma autorização dada pela Constituição. E também fazer frente aos restos a pagar, que também é um exercício bastante comum em diversos orçamentos, porque, muitas vezes, especialmente em investimento, você empenha num ano, mas a medição é feita no ano seguinte. Portanto, pago no ano seguinte. Então, justamente porque você precisa fazer frente – a receita estimada tem de fazer frente a despesas que estão, inclusive, fora do que está autorizado na Lei Orçamentária, mas que têm autorização legal para isso –, é preciso fazer uma programação financeira para poder adequar a receita às despesas. E, bimestralmente, **o art. 9º define limitações de empenho e movimentação financeira e jamais um controle da dotação orçamentária**. Inclusive, o § 1º do art. 9º permite o descontingenciamento, caso a receita seja maior. Para descontingenciar, há justamente uma

Página: 171/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

dotação orçamentária acima do que está autorizado. E é o que normalmente acontece.

Senadora, eu queria até começar, vou mudar um pouquinho a ordem aqui. Acho que é importantíssimo não parecer, de jeito nenhum, que houve uma tentativa de passar por cima do Congresso Nacional. Ao contrário, quanto à pergunta 6.7, que a senhora fez, que é justamente se a tendência do Congresso foi ampliar ou restringir os limites à abertura de crédito, eu queria novamente aqui dizer que o art. 4º, na LOA de 2015, tinha 29 incisos, e cada um com mais duas, três alíneas no mínimo, e algumas com itens. Esse é um artigo que é muito discutido com o Congresso Nacional.

Eu não participei da elaboração da LOA 2015, mas participei, sim, como Secretária da LOA 2016 e tive intensas conversas com, na época, Deputado, e hoje Ministro Ricardo Barros, que era o Relator do Orçamento. E a gente discutiu, sobre cada um dos itens, qual seria o que o Congresso consideraria razoável de ser aberto, por meio de decreto, ou seja, por meio do Poder Executivo, para todos os Poderes, e não só o Poder Executivo, sem ter de voltar para o Congresso Nacional. Isso é feito por uma questão. Por que qual é a ideia de você fazer uma alteração na programação orçamentária? É basicamente melhorar o gasto público; essa é a ideia básica.

As programações são feitas com muita antecedência. A limitação que haverá de financeiro mesmo não se sabe, *a priori*, quando os Ministérios fazem as suas programações e, quando eles, de fato, se confrontam com qual é o limite que eles têm**, muitas vezes, eles optam por fazer uma mudança na programação e preferem suplementar uma determinada despesa, porque é aquela que eles irão executar, mesmo que não haja nenhum aumento no que eles vão ter de limite**.

Então, isso é uma questão que é muito associada à programação. Se os senhores olharem, a maior parte dos incisos do art. 4º dizem respeito a despesas obrigatórias, que são despesas que, na verdade, a União ou o Executivo não têm como não executar, tanto que a maior parte diz respeito a isso. Inclusive, uma das que talvez seja mais clara aqui, que não tem o que fazer, é a transferência para Estados e Municípios, que é uma repartição de receita, que é uma receita que nem pertence à União.

Então, todos aqueles incisos são debatidos, ano a ano, com o Legislativo, para que se defina qual é o grau de poder que o Executivo vai ter para isso.

Bom, eu vou responder bem rapidamente as do 6, porque eu queria guardar um tempo para o 7.

[...]

"Existe meta de resultado fixada por lei por período inferior a um ano?" **Não**! "Os relatórios bimestrais e quadrimestrais são essenciais para a gestão fiscal?" **Acho que o motivo principal deles é transparência e**

SF/16649.45200-72
Página: 172/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

relação ao resultado fiscal, eles têm uma questão muito importante de transparência, de demonstrar para a sociedade qual está sendo o ritmo da execução e como estão também as prospectivas para frente.

[...]

O artigo que autorizava é a combinação da Constituição com o art. 4º da lei. E todos os créditos abertos por lei e por decretos se submetem, sim – desde que sejam despesas discricionárias –, aos limites do decreto de contingenciamento. **Um projeto de lei também não pode descumprir a meta.** O art. 39 da LDO, no §4º – se não me engano, não tenho certeza absoluta –, diz que os projetos de lei devem também trazer um demonstrativo de serem compatíveis com a meta. E, como eu disse, usamos exatamente a mesma sistemática dos decretos.

Em relação à sétima pergunta, em relação à análise dos técnicos, dos meus colegas...

Sobre essa parte, novamente, **toda a sistemática, tanto na análise de mérito de compatibilidade com a meta feita na SOF quanto nas consultorias jurídicas, seguiu o mesmo rito de antes que, como eu disse, é o mesmo para decretos e para projetos de lei**.

Na nossa opinião, o mais complicado disso é que ficamos com uma sensação de que agora vamos ter sempre pensar qual poderia ser uma nova possível interpretação.

Página: 173/265 02/08/2016 18:57:25

2.2.1.12.23 Depoimento do Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016.

Assim como procedemos em relação à ex-Secretária da SOF, também dirigimos uma lista de perguntas ao Senhor Francisco, que assim respondeu:

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Qual lei autorizava a abertura de crédito em 2015? **No meu entender, é a LOA. No seu art. 4º autoriza a edição dos decretos de créditos suplementares**.

Quando esses créditos foram abertos, a margem financeira do Ministério não foi ampliada. Porque são duas coisas. Uma, é você fazer a suplementação do orçamento do Ministério. **Mas para que possamos fazer a execução desse orçamento, nós estamos submetidos a um decreto de limite de empenho e** pagamento. Então, não houve alteração no decreto de limite de empenho e pagamento para o Ministério do Trabalho e Emprego à época.

A terceira pergunta é se foi questionada a abertura do crédito com base em fonte de superávit financeiro alguma vez. Durante o tempo em que eu estive no Ministério, que seja do meu conhecimento, **não houve**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

nenhum questionamento em relação à abertura de crédito com base em fonte de superávit financeiro.

[...]

A execução de uma programação aberta por decreto aberto é obrigatória? **Não! Você faz uma mudança no orçamento do órgão, e fica lá a previsão, que você pode executar ou não**. A execução de uma programação depende de que você siga os passos normais. Você empenha, liquida e paga.

E, mais uma vez, a simples alteração do orçamento do Ministério não implicou aumento no nosso limite de empenho e pagamento.

Como o Ministério fez para cumprir o limite financeiro de gasto, considerando que o crédito ampliou suas autorizações de despesas? Como o limite financeiro do Ministério é aquém do nosso orçamento, então **nós tivemos que fazer cortes em vários programas. Algumas ações não puderam ser atendidas ou tiveram que ter mitigada a sua implementação**.

Em quais despesas são aplicados os recursos específicos do FAT? Em relação ao crédito que foi aberto ao Ministério do Trabalho e Emprego do FAT, ele diz respeito a um recurso com vinculação constitucional.

De todas as arrecadações da contribuição do PIS/Pasep, 40% têm que ir para o BNDES, para que sejam aplicados em um dos programas diversos do BNDES de financiamento. Então, os recursos que foram objeto do decreto de suplementação foram destinados ao BNDES, para serem aplicados nos diversos programas que ele tem em sua carteira de empréstimos.

Esse recurso pode ser destinado para outros órgãos, como, por exemplo, pagamento de juros da dívida à União ou para outra despesa? **Não. Tem vinculação constitucional**. Esse recurso que foi suplementado não teria outra destinação, não poderia ter outra destinação, que não o repasse ao BNDES.

Os gastos do Ministério foram superiores ou inferiores ao montante aprovado na LOA 2015? [...] **Então, o executado foi bem inferior ao que estava previsto na LOA**.

A 12ª pergunta: como se verifica se o superávit financeiro é efetivo ou é uma fraude? Infelizmente, eu não tenho conhecimento técnico suficiente para fazer essa análise.

[...]

Em relação à questão do superávit, porque havia a vinculação constitucional. Não há o que se discutir. Então, por isso, o encaminhamento nessa questão dos créditos suplementares para o Ministério do Trabalho em 2015 ficou bem mais discutido na área técnica

SF/16649.45200-72
Página: 174/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Página: 175/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> do que na Secretaria Executiva. Claro, tomamos ciência, tomamos conhecimento e demos a nossa anuência no seu prosseguimento.

2.2.1.12.24 Depoimento do Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, em 24/06/2016.

Transcrevemos as respostas do Senhor Marcos, as quais já embutem nossas perguntas. Disse ele:

> 1) "Qual a lei que autorizava a abertura do crédito de 2015?" **A gente tem trabalhado sempre com a autorização contida na Lei Orçamentária Anual, chamada LOA, o art. 4º da LOA, este que está sendo objeto do questionamento**. No preâmbulo, diz que, desde que haja adequação com a meta de resultado primário, para a gente, os créditos se remetem aos decretos de programação e estão sujeitos aos limites vigentes que são estabelecidos. Portanto, esse é o entendimento que a gente tem para que se possa fazer a abertura dos créditos. Ou seja, **eu aumento a autorização de gasto, mas condiciono os limites desses créditos ao limite já estabelecido no decreto de programação**.
>
> 2) "A mera abertura de um crédito afeta a meta de resultado fixada?" **Eu já respondi: não!**

2.2.1.12.25 Depoimento do ex-Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em 28/06/2016.

Dirigimos duas perguntas inicialmente ao Senhor ex-Ministro e colega de Partido, Aldo Rebelo, para saber se foi alertado pelo TCU, na forma do art. 59, § 1º, LRF, sobre alguma possível irregularidade na abertura dos créditos e se havia limite de contingenciamento para o Ministério, quando o crédito suplementar foi solicitado à Presidenta da República.

A Resposta do ex-Ministro, fazemos questão de transcrever na íntegra, não apenas por seu teor, mas também pela importância histórica de quem as enuncia – membro do Partido Comunista do Brasil, que ocupou cargos da mais alta importância na República, dentre os quais o de Presidente da Câmara dos Deputados:

> **Eu nunca recebi nenhuma advertência do Tribunal de Contas. Pelo contrário**. A ideia que eu tenho, depois de uma longa experiência no Poder Executivo de execuções orçamentárias, é que o orçamento obedece à lógica da figura geométrica de uma pirâmide invertida: inverta-se a figura de uma pirâmide e, naquilo que seria a base – que ficaria em cima, portanto –, estariam a LDO e a Lei Orçamentária. Aí é onde está o recurso.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Em seguida, todo ano o governo faz um duro contingenciamento. E, aí, o recurso disponível fica ainda mais reduzido. Numa terceira fase dessa pirâmide invertida, quando vai se estreitando em direção ao vértice, você tem o limite orçamentário, que é uma parte ainda menor daquilo que foi contingenciado. Depois desse limite orçamentário que você consegue junto ao Ministério do Planejamento, você vai ao Ministério da Fazenda e consegue o limite financeiro, que é ainda uma fatia menor do que foi no orçamento, do que foi contingenciado, do que foi o limite orçamentário**. Assim é que você chega ao limite financeiro. Você transformar o limite financeiro em pagamento é outra luta**. Basta examinar, todo ano, no fechamento do orçamento, que nenhum ministério consegue executar o limite financeiro de que dispõe. Nenhum ministério consegue executar. É um milagre quando um consegue, porque, às vezes, há inadimplência por parte daquele que vai receber o pagamento; às vezes, há exigências técnicas que não são preenchidas e que impedem... Ou seja, o orçamento e os órgãos de controle, no Brasil, funcionam na lógica de não se executar orçamento. É para o orçamento não ser executado. É isso que nós vivemos nos últimos 20 anos.
>
> Portanto, a minha experiência vai exatamente no sentido inverso, no sentido contrário daquilo que tem sido debatido aqui. **Ou seja, não sei como encontrar, no âmbito do Poder Executivo – com todos esses filtros, com todas essas barreiras –, decretos que tenham ferido a rigidez... Porque a única coisa que não é avaliada aqui é a despesa financeira**. Ou seja, quanto aos juros, o Estado brasileiro pode pagar livremente. A última auditoria foi feita por um gaúcho, Oswaldo Aranha, nos anos 30 do governo de Getúlio. Para essa rubrica, o dinheiro é sagrado. Agora estamos discutindo aqui as pequenas migalhas: R$300 mil para comprar isótopos, radioisótopos e fármacos para tratamento de câncer. Foi o que nós conseguimos dar: R$300 mil! E isso se transforma num escândalo e, possivelmente, num fator que leva a se questionar até o mandato da Presidente da República.

"Vossa Excelência, que também foi Presidente da Câmara, como é medida uma meta? Se o exercício é anual, a meta tem de ser medida anualmente ou alguém pode dizer que feriu porque não cumpriu a meta antes do final do ano?", indagamos ao Ministro, que respondeu:

> Nós temos aqui Senadoras e Senadores que foram executivos: o Senador Fernando Bezerra foi Prefeito de Petrolina; a Senadora Simone Tebet foi Prefeita de Três Lagoas; o Senador Lindbergh foi Prefeito de Nova Iguaçu; temos aqui ex-governadores e alguns futuros prefeitos e governadores também, que assim Deus queira. E sabem que no Poder Executivo você depara com duas barragens de fogo para fazer qualquer coisa. Um prefeito uma vez me falou: "50% das coisas que eu quero fazer, o financeiro diz que não pode; os outros 50%, o jurídico não permite".

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 176/265 02/08/2016 18:57:25

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> É quase essa a situação. **E os técnicos que passaram por aqui já referendaram que essas contas só podem ser apuradas definitivamente quando a despesa já foi executada, ou seja, quando o gasto foi realizado**.

2.2.1.12.26 Depoimento do Sr. Antônio C. Stangherlin Rebelo, em 28/06/2016.

Eis as respostas do Senhor Antônio, que pertence ao Poder Judiciário, às quais nossos questionamentos estão implicitamente acoplados:

> Se os decretos, se a abertura desses créditos se submete ao limite, aí existe um dispositivo na LDO, é o § 13 do art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2015. Vai depender da fonte de recursos que der suporte a essa abertura. Esse parágrafo fala basicamente o seguinte: que os créditos suplementares abertos têm que se submeter ao limite estabelecido para empenho em movimentação financeira. Mas ele dá uma exceção, e a exceção é o excesso de arrecadação de receitas próprias do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.
>
> Então, um decreto aberto, não sendo excesso de arrecadação de receitas próprias ele tem que se submeter ao limite de movimentação e empenho previamente estabelecidos. Mas se for com excesso de arrecadação, não se submete a esse limite.
>
> [...]
>
> Essa questão das fontes específicas, se podem ser utilizadas para outros pagamentos, eu penso até já ter respondido na questão anterior. **Novamente eu enfatizo a questão do art. 8º da LRF, que fala que as receitas vinculadas devem ser utilizadas apenas dentro dessa vinculação.**
>
> Se passa por um órgão colegiado. Aqui, nós temos uma diferença nas solicitações. Há as solicitações que são da proposta orçamentária. A Constituição, art. 99, prevê que as propostas orçamentárias sejam aprovadas pelos órgãos colegiados.
>
> [...]
>
> Mas em relação a ter recebido algum alerta sobre isso, não recebemos, eu particularmente, nem o CNJ, até porque não caberia.

2.2.1.12.27 Depoimento do ex-AGU, Dr. Luís Inácio L. Adams, em 28/06/2016.

Fizemos questionamentos jurídicos, por se tratar de um depoente jurista, na tentativa de encontrar respostas adequadas para a atuação do TCU

Página: 177/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

em todo o processo de prestação de contas presidenciais relativas ao exercício de 2014, o qual tem servido de base para esse processo torto e ilegítimo.

Disse o ex-Ministro:

> Em relação à questão 2, a praxe reiterada do ato para o gestor, sem contestação de qualquer ordem, tem relevância jurídica? Ou seja, o agente pode ser apenado por uma prática de ato conforme a praxe? Eu só não usaria a palavra "praxe", mas eu acho que a conduta se amolda ou não à lei. A lei é afirmada não pela leitura literal, simplesmente, mas também pela sua interpretação, pela sua aplicação interpretada.
>
> Na jurisprudência, não existe lei não interpretada – norma é norma interpretada. Como exercício de interpretação, você se socorre da jurisprudência. Então, o que eu digo é que não é que havia uma praxe – como a mesma coisa que um criminoso que sempre foi criminoso –, mas havia uma jurisprudência que se amoldava a essa prática, que dava esse entendimento, essa compreensão e que era executada por muitos e muitos anos. Aqui não é um problema de responsabilidade política de governo X, Y, Z. É uma questão de praxe administrativa recorrente.
>
> O processo orçamentário é quase automatizado. Os órgãos formulam as suas demandas via sistema, a SOF analisa, formula proposta, e o assunto chega, basicamente formatada a decisão, à aprovação presidencial. Isso vale para projeto de lei, vale para medidas provisórias e vale para esses decretos. Todos esses atos são objeto de questionamento jurídico, evidentemente. Nós tivemos várias ações diretas de inconstitucionalidade em que foram discutidos, por exemplo, os fundamentos das medidas provisórias de crédito. Houve crime ao editar o crédito? O Supremo nunca considerou isso. Sempre entendeu que era inconstitucional e encerrou o assunto. Agora, esse é um processo que é comum, e há uma evolução jurisprudencial do próprio Supremo ao analisar o assunto, que entendia diferentemente do passado.
>
> Rapidamente, a questão de operação de crédito, de fato, é um conceito que é muito abrangente na LRF, tanto que a LRF incluiu outras operações que não são operações de crédito, que não são usuais na operação de créditos, e ainda coloca "e outros assemelhados". Ora, esse contexto dá uma abrangência enorme que você tem que compreender em cima da realidade de execução.
>
> De novo, eu não rejeito que essa interpretação possa vir a ser adotada pelos órgãos de controle. A única coisa que eu ressalvo sempre é que, se os órgãos de controle, como fizeram no passado, entenderam que as cláusulas pactuadas eram legais – nunca impugnaram, todos os contratos foram analisados, a cláusula está lá, explícita, nunca foi objeto de qualquer ressalva –, como, agora, de um momento para o outro, vira, como se fosse uma prática de improbidade perene?

SF/16649.45200-72
Página: 178/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Então, essa é uma discussão que acho deve ser ponderada. Tenho preocupações, porque o Direito não é uma norma de conveniência. O Direito é uma norma de estabilidade e, como não há estabilidade, ela tem de ser aplicada sempre, de forma constante. Pode ser alterado, mas essa alteração sempre se projeta para o futuro.

Quanto à manifestação do Procurador de Contas no processo de contas presidenciais, disse o ex-Advogado Geral:

> Evidentemente, o Tribunal de Contas pode achar relevante processar, mas pode ignorar.
>
> **Não é obrigado a processar a manifestação do Procurador**. Ele é obrigado a processar a manifestação se for do Procurador-Chefe, porque esse tem, por disposição legal, competência para fazer a manifestação no processo de contas. É isso.
>
> Então, é uma questão de opção do Tribunal, mas ele não é obrigado a acatar. E, evidentemente, se acatar, é um direito dele, como qualquer pessoa pode representar e apresentar elementos para discussão.

O que fica claro, na visão de dois advogados de respeito, como o Senhor Luís Adams e o Dr. Ivo, é que **as decisões do TCU não podem surpreender e valer para o passado**. Adotada nova interpretação, ainda que pela primeira vez, tem de valer para a frente, haja vista o princípio da segurança jurídica.

Página: 179/265 02/08/2016 18:57:25

Além disso, o Procurador de Contas compareceu na Comissão de **Impeachment**, na visão dos acusadores, como representante do TCU. Mas isso é falso, pois não tem qualquer Procurador de Contas competência para representar o Tribunal ou mesmo participar da análise das contas presidenciais. Ressalve-se a manifestação que o Procurador-Geral ofereça como subsídio à apreciação da Corte de Contas.

Na sua fala final, o ilustre ex-Advogado Geral da União foi taxativo, quanto à necessidade de ato da Presidente, para efeitos de sua responsabilização no processo, não valendo uma tal de "responsabilidade política geral" por todos os atos da Administração Federal. Disse:

> Eu só queria, na verdade, na primeira parte, só registrar rapidamente o seguinte. **A exigência constitucional do crime de responsabilidade é ato do Presidente.** Essa expressão é muito importante. A Constituição não usa palavras em vão.

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Então, a exigência de um ato é que torna passível de responsabilização, e não uma responsabilidade política geral por atos de todos os seus administrados, que foram praticados autonomamente.

2.2.1.12.28 Depoimento do Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos, em 29/06/2016.

O Senhor Marcel Mascarenhas foi mais um importante depoente que prestou esclarecimentos valiosos. Por atuar na área jurídica do Banco Central, fizemos a essa testemunha as as mesmas perguntas que faríamos ao seu colega, Dr. Fernando. Eis nossas perguntas:

1) Em 2014 e 2015 foram os primeiros exercícios em que os passivos da União a bancos públicos não integraram as estatísticas fiscais?

2) Por que o Banco Central não contabilizava até 2014 esses passivos nas estatísticas fiscais e não os divulgava?

3) A Presidente da República determinou alguma modificação na contabilidade realizada pelo Banco Central para distorcer ou ocultar dívidas?

4) Existe alguma lei que estabeleça metodologia de cálculo dos resultados fiscais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal?

5) Com base em que critérios o Banco Central calcula os resultados fiscais? Por que também cabe ao Banco Central o cálculo dos resultados fiscais?

6) Por quais motivos o Banco Central passou a divulgar, a partir de 2016, estatísticas fiscais contendo o passivo da União junto aos bancos públicos?

7) O setor jurídico do Banco Central entende ter havido operação de crédito?

8) Os passivos da União junto aos bancos públicos, embora não tenham sido considerados nas estatísticas fiscais desde 2001, eram públicos?

9) Desde que ano há passivo da União ao Banco do Brasil, no que tange ao Plano Safra?

10) A metodologia empregada pelo banco, há mais de 25 anos, era coerente com a inclusão dos passivos da União junto aos bancos públicos ou precisou de alteração para atender ao Tribunal de Contas?

Página: 180/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

11) Há algum impacto da determinação do Tribunal para o exercício autônomo do Banco Central como autoridade monetária?

12) Quais os fundamentos do Acórdão nº 825? Houve algum recurso do Banco Central? O senhor saberia nos dizer quando as decisões transitaram em julgado?

Respostas do Senhor Marcel Mascarenhas:

Deixe-me tentar fazer um pingue-pongue aqui: 2014 e 2015 não foram os primeiros exercícios em que esses passivos, especificamente, deixaram de constar das estatísticas. Como eu havia comentado anteriormente, há uma avaliação de que determinados passivos que não atendem simultaneamente aos requisitos de abrangência, ou seja, setor público não financeiro *versus* setor financeiro; quanto ao critério de caixa para contabilização; quanto à disponibilidade e tempestividade dos dados; quanto a outros procedimentos operacionais, enfim, **esses passivos não eram registrados, e o Banco Central tinha a convicção técnica de que não deveriam ser registrados**. Por isso que fez em relação à Caixa Econômica, os passivos decorrentes dos programas sociais, mas não em relação aos passivos junto ao Banco do Brasil, de equalização, a Finame, de equalização, junto ao FGTS.

Isso acaba já respondendo também à questão 2.

No caso do Plano Safra, por exemplo, esse passivo era contabilizado em uma conta Cosif, que é o Plano Contábil das Instituições Financeiras, de uso interno, **em que o próprio Banco do Brasil declarava que não tinha característica de operação de crédito**, pela descrição do Cosif colocada lá. Então, essa conta do Cosif especificamente não estava na captura automática, automatizada do processo de compilação das estatísticas fiscais. O que aconteceu? Quando o TCU nos indagou a respeito do assunto, nós dissemos: "Não consideramos por conta disso." O TCU discordou. Após a primeira decisão do TCU, nós recorremos, porque continuávamos entendendo que os critérios da metodologia não estavam preenchidos, e aguardamos a decisão final porque havia um efeito suspensivo dado pelo Ministro Vital do Rêgo, em julho de 2015, em que ele disse claramente que o descumprimento daqueles itens do acórdão inicial não geraria nenhuma sanção, porque, na verdade, era a primeira oportunidade de defesa que a União e o Banco Central tiveram no processo. Então, ele suspende a decisão e diz: "Agora vamos ouvir a defesa pela primeira vez."

Aí nós discutimos com recurso, aguardamos o julgamento, e o julgamento é em dezembro. **A partir dessa ocorrência do julgamento em dezembro, aí, sim, nós desistimos de um novo recurso ou de judicializar a questão, até porque nós não gostaríamos, do ponto de vista da segurança que deve reger a atuação das estatísticas, prolongar**

SF/16649.45200-72
Página: 181/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

ainda mais essa discussão, e acatamos. O próprio Procurador-Geral, na tribuna do TCU, na ocasião, disse que não recorreria. De fato, não recorreu. Em janeiro, nós cumprimos essa determinação do TCU.

Acho que acabei já respondendo também à questão 5.

Quanto à questão 4, **não existe propriamente nenhuma lei que estabelece a metodologia de cálculo dos resultados fiscais. A LRF atribuiu essa competência ao próprio Senado Federal.**

Houve uma resolução sobre a questão do endividamento da União que não abordou a questão da metodologia. E o que fez, então, à época, o Presidente Fernando Henrique Cardoso? Passou, nas mensagens presidenciais que encaminham o projeto de lei orçamentária...

Então, continuando a questão 4: **essa legislação complementar da LRF não foi editada. O que existe é a mensagem presidencial, que orientou a utilização da estatística do Banco Central como referência para cálculo do resultado primário, nominal, que é feito com base em metodologia e, como eu citei antes, com base no *Manual de Estatísticas Fiscais***. O TCU entendeu que o Banco Central teria descumprido o seu próprio manual. **Nós temos um entendimento diverso**, mas – digamos assim –, com base na determinação do Acórdão nº 3.297, de dezembro, passamos a fazer da forma que o TCU determinou.

Passando à questão 6: passou a divulgar, então, a partir de 2016, justamente por conta da decisão do TCU. **Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos**. Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras.

Então, no caso, por exemplo, do Banco do Brasil, **a própria auditoria do TCU buscou esse dado nos balanços publicados pelo Banco do Brasil**.

[...]

Desde que ano há passivo da União ao Banco do Brasil no que tange ao Plano Safra? Eu não saberia dizer exatamente, mas eu passei os olhos na tabela que foi divulgada em janeiro de 2016 e me parece que é algo que remonta a 2001, mas os valores exatos... Talvez o colega do departamento econômico os tenha mais de memória.

A metodologia empregada há mais de 25 anos era coerente com a inclusão? **Eu respondi que, na nossa avaliação, não**.

Há algum impacto da determinação do TCU para o exercício autônomo do BC como autoridade monetária? Essa é uma questão de difícil mensuração. A gente entende – ou defendeu – que deveríamos ter certa liberdade e discricionariedade técnica para não só editar o manual, mas para interpretá-lo. Essa posição ficou vencida no TCU. Então, não cabe mais a gente discutir isso.

SF/16649.45200-72
Página: 182/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Quanto às questões que transitaram em julgado: no caso do Banco Central, como não houve recurso, todas as questões transitaram em julgado. Estamos aguardando apenas a responsabilização, o processo quanto à responsabilização dos gestores.
>
> Eu gostaria só de complementar a questão 12, que foi a última que eu respondi, muito rapidamente.
>
> Então, houve o trânsito em julgado, pelo fato de o Banco Central não ter interposto novo recurso, em dezembro de .... Como a gente foi intimado no início de dezembro, lá pelo dia 20 de dezembro, eu não sei a data precisamente...
>
> Quanto ao Acórdão nº 825, é só para comentar que, realmente, elas estavam com as suas determinações suspensas por decisão... O efeito suspensivo, na verdade, decorre da lei, a própria Lei nº 8.843, do TCU, prevê o efeito suspensivo quando há interposição do recurso, mas há uma necessidade de confirmação desse efeito suspensivo pelo ministro-relator, que, no caso, era o Ministro Vital do Rêgo, e ele deu essa decisão, em julho de 2015, suspendendo e alegando que o caso era inédito, complexo, que não havia jurisprudência firme do TCU sobre o assunto, e não ensejava, portanto, medida cautelar, e que caberia ouvir a Defesa pela primeira vez para, então, decidir, dada a complexidade da causa.

O que fica evidente do testemunho do Dr. Marcel Mascarenhas é que as informações relativas aos passivos da União junto a bancos públicos, apesar de não terem sido consideradas nas estatísticas publicadas pelo Banco Central até a decisão do TCU, **eram públicas, sim, ao contrário do que defendeu o Senhor Tiago e o Senhor Antônio D'Avila, do Tribunal, falseando a verdade.**

Também fica claro que a Senhora Presidenta nunca mandou esconder informação ou manipular dados, para fazer parecer que as contas públicas estavam em melhor situação. Essa é a história inventada pelo Senhor Procurador de Contas, em seus memoriais indevidos, porque não tem competência legal para atuar em contas presidenciais.

A consideração de determinados passivos nas estatísticas fiscais não ocorria, primeiro, porque o Senado Federal não se desincumbiu de elaborar as normas previstas na LRF (art. 30); segundo, porque o Banco Central entendia que a metodologia de apuração dos resultados fiscais, desenvolvida pelo próprio órgão, não comportava a inclusão de passivos sem que tivesse havido o correspondente ingresso de recursos no caixa do Tesouro Nacional.

Página: 183/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Prolatado o Acórdão nº 3.297, de 09/12/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015, a partir daí o Banco Central passou a publicar as estatísticas da forma como entendeu o Tribunal.

2.2.1.12.29 Depoimento do Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, em 29/06/2016.

O Senhor Fernando, por ser técnico do Banco Central, pôde nos esclarecer por que as estatísticas fiscais não capturavam os passivos da União junto a bancos públicos. Ficou muito claro que isso se devia à metodologia empregada pelo Bacen, que é o órgão responsável pela apuração do resultado primário do exercício, valor oficial a ser cotejado com a meta fiscal estabelecida com vistas à verificação do seu cumprimento.

Além disso, ficou bem esclarecido que a Senhora Presidente não tem qualquer interferência nessas questões, que são absolutamente técnicas. Eis o que disse:

> Em relação a se 2014 e 2015 foram os primeiros exercícios em que os passivos da União não integraram as estatísticas, aqui há uma divergência de entendimento sobre qual é o critério para compilar as estatísticas.
>
> Esse tipo de despesa primária, com subvenções econômicas, equalizações de taxas de juros, sempre incorporou as estatísticas fiscais, **mas elas eram apuradas a partir de um evento**. Em qualquer estatística, é preciso ter um evento que dê ensejo à compilação. **Esse evento era a redução das disponibilidades do Governo da União na Conta Única. Então, essa metodologia não foi alterada**.
>
> Em relação à pergunta dois, ou seja, por que o Banco Central não contabilizava, até 2004, esses passivos, digo que ele contabilizava pelo critério de caixa.
>
> Se a Presidente da República determinou alguma modificação ao BCB para compilação estatística, **digo que não**.
>
> Existe alguma lei que estabeleça metodologia de cálculo par o Banco Central? O Banco Central começou a fazer essa estatística de moto-próprio, em 1991. Quando chegou em 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei dizia que era preciso haver metas para os resultados fiscais. E, para essas metas, a LRF previa que seriam desenvolvidas metodologias e conceitos próprios, condizentes com a LRF, para essa apuração; e que caberia ao Senado Federal estabelecer essa metodologia. Como essa metodologia não foi estabelecida ainda, **as**

Página: 184/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **mensagens presidenciais que encaminhavam o Projeto de Lei Orçamentária Anual estabeleceram que a metodologia fiscal do Banco Central seria usada para fins de verificação de meta**. Ela não impunha nenhuma modificação. **Essas mensagens se repetem idênticas desde 2000** – aproximadamente idênticas, o sentido é o mesmo – **e não estabeleceram qual é a meta. A metodologia é definida pelo próprio Banco Central** e o resultado, ao final, é visto se está de acordo com o valor numérico estabelecido pelo Congresso Nacional.
>
> Em 2006, como o TCU precisava fiscalizar metas e não tinha parâmetros, houve um acórdão que determinou que o Banco Central publicasse sua metodologia. O Banco Central o fez, publicando o Manual de Estatísticas Fiscais, que, ao longo do processo, no TCU, **foi tratado como norma regente das estatísticas, embora não tivesse poder normativo**.
>
> [...]
>
> "Enquanto o exercício não se encerra é possível afirmar quais serão os respectivos resultados fiscais?" **É claro que não. Só se podem fazer projeções a respeito**.
>
> "Antes do encerramento do exercício, podem ocorrer eventos que impactem positiva ou negativamente nos resultados?" **Sim, sem dúvida**.

A partir desse depoimento, pôde-se perceber que sequer há uma metodologia legal de apuração da meta de resultado fiscal, sendo utilizado para tanto a desenvolvida pelo próprio Banco Central. Esse órgão, na condição de Autoridade Monetária, tem todo o interesse em informações precisas sobre a política fiscal efetiva, uma vez que inevitavelmente tem efeitos sobre a política monetária.

Outra importante conclusão é que, enquanto não se encerra o exercício financeiro, não se pode afirmar o cumprimento ou descumprimento da meta fiscal prevista, pois, por lógico, como evidencia o depoimento do Dr. Fernando, podem até lá ocorrer eventos que impactem o resultado primário.

2.2.1.12.30 Audiência da Junta Pericial, em 05/07/2016

Essa foi uma das audiências mais decepcionantes, porque os peritos não foram eficazes na audiência quanto o foram por meio do Laudo Pericial.

Perguntamos a eles, com base no item 3 do Laudo que produziram, por quais razões um crédito suplementar que não pudesse ser aberto por decreto, poderia, na visão deles, sê-lo por lei, já que, se houvesse impacto n

Página: 185/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

obtenção da meta num caso, no outro também haveria. Vejam como respondeu o Coordenador da Junta, Sr. João Henrique Pederiva:

> Vamos começar pela diferença entre decreto e lei. O art. 4º da Lei Orçamentária Anual para 2015 regulamenta, regula, disciplina a edição de decretos presidenciais para abertura de créditos suplementares. Outra forma de promover, de abrir esses decretos é por projeto de lei. Só que a disciplina está nas diretrizes orçamentárias, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015. Então são disciplinas diferentes.
>
> As condicionantes da apresentação, da submissão, do tratamento de cada um, do processo legislativo, do devido processo legislativo orçamentário seguido por cada um desses meios de editar então o crédito suplementar são diferentes, e as condicionantes são diferentes.
>
> Portanto, a comissão entende que não se pode equiparar o decreto a uma lei, porque o devido processo legislativo orçamentário que seguem são diferentes.

O que se entende desses esclarecimentos? Nada! Cadê a diferenciação entre decreto e lei, que o perito na sua resposta disse que faria? Não existem! Que condicionantes de apresentação, submissão e tratamento de cada um são esses? Não disse! O que tem a ver o processo legislativo de um e de outro com o impacto na obtenção da meta? Nada, mas ele afirmou que esse é um dos motivos!

O Senhor Diego Prandino, em socorro, tentou esclarecer do seguinte modo:

> O segundo questionamento é se por lei poderia ser aprovado o crédito suplementar e por decreto, não. O art. 4º, *caput*, estabelece que a alteração na programação orçamentária deve ser compatível com a obtenção da meta. E aí estamos falando de programação orçamentária, não estamos falando de execução financeira.
>
> Quando o crédito é aberto por lei, no art. 39 da LDO, § 4º, exige-se, na exposição de motivos, que o Poder Executivo declare que a execução das despesas do decreto será compatível com a meta. E a junta deixou bem claro, nos esclarecimentos, que uma regra de hermenêutica é que não há expressão ou palavra na lei que seja em vão. Então, se em um momento o legislador – inclusive por proposta do Poder Executivo – utiliza a expressão "execução de gastos" e na outra utiliza "programação orçamentária", os conceitos devem ser interpretados de formas distintas.

Página: 186/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Quanta infelicidade! O Senhor Prandino isola as palavras que quer, para interpretá-las fora do contexto legal, na tentativa de encontrar alguma justificativa para a aberração que tentam produzir.

Ora foi a Junta e o Senhor Relator que disseram que a obtenção da meta deve ser aferida num tal de "plano orçamentário", pois a meta precisa ser garantida nesse momento. Como se poderia, então, aprovar projetos de lei sem se considerar esse tal plano orçamentário? Qual a lógica?

A Junta omitiu nessa oportunidade, no entanto, que, no **caput** do art. 4º da LOA 2015, a questão da compatibilidade deve ser averiguada na execução, pois exige-se que as "alterações na programação" devem ser compatíveis com a "obtenção" da meta. Como muito foi repetido, a "obtenção" da meta somente ocorre pela execução, pelo aspecto "financeiro", o que esvazia todo o discurso da Junta na audiência sobre esse ponto.

Por essa razão é que os créditos poderiam ser abertos, seja por decreto, seja por lei.

A própria Junta, por meio do Laudo, já havia reconhecido que a apuração da meta se dá pelo aspecto financeiro. A propósito:

> Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, relaciona-se com o aspecto financeiro. *(fl. 59, Laudo compl.)*

Inclusive, a seguir, o Senhor Diego Prandino, para esclarecer se os decretos causaram algum impacto ao final do exercício, afirmou que a Junta solicitou informações sobre a execução à SOF e à STN. Disse:

> Por isso, perguntamos à SOF, pedimos esses dados à STN, que nos indicassem se haviam sido executadas orçamentária e financeiramente exclusivamente as dotações suplementadas. Infelizmente, esses dados não nos foram encaminhados. Mas, para não deixar o quesito sem resposta, pegamos, por amostragem, uma suplementação de cada decreto e conseguimos demonstrar que pelo menos uma de cada decreto foi executada financeiramente, causando o resultado fiscal negativo ao fim do exercício.

Ora, essa é uma clara confissão de que, para saber se efetivamente há impacto na obtenção da meta, tem de ser analisada a execução.

Página: 187/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Infelizmente, agiu mal a Junta, ao apresentar no Laudo dados parciais da execução orçamentária (fls. 70/73, tabela 14 a 16), sem esclarecer que, para que tenha ocorrido execução de despesa à conta de crédito suplementar aberto pelos decretos, outras despesas deixaram necessariamente de ser executadas. Isso é consequência dos limites de empenho e de pagamento impostos pela programação financeira, estabelecida pelos comumente denominados decretos de contingenciamento. Então, a informação divulgada ficou definitivamente distorcida, explicitando a parcialidade da Junta na questão!

Apesar desse episódio, as tabelas consolidadas produzidas pela Junta, que comentamos anteriormente, **informam claramente que os decretos não impactaram em nada a obtenção da meta**, tanto que a execução final foi inferior ao montante aprovado originalmente na LOA 2015 e que **a meta foi respeitada ao final do exercício de 2015**.

Os esclarecimentos da Junta na audiência realmente mais confundiram que esclareceram. Vejam o que nos disseram, em relação às doações:

> Srª Senadora, o impacto, na verdade, é definido pela programação orçamentária nos exatos termos do art. 4º. Então, o fundamento e o que está em discussão é exatamente o art. 4º. E o art. 4º fala em programação orçamentária. E o argumento que tem sido usado é que essa programação orçamentária seria estipulada pelos limites de contingenciamento que já estavam postos à época da edição do decreto.
>
> Ocorre que esse Decreto 8.456, de 22 de maio de 2015, excepciona desses limites as despesas custeadas com receitas oriundas de doações de convênio, que, circunstancialmente, equivalem à metade do efeito fiscal negativo que foi apurado pela Comissão, não na parte financeira, mas na parte orçamentária. Então, a compatibilidade orçamentária, quando mais não seja, nesse montante, não estava sendo observada nos termos. Então, fica, praticamente, metade da programação orçamentária...

"*Para que servem, então, os decretos de contingenciamento*?", indagamos.

> Não servem para doações e convênios, porque estão excepcionados. Segundo o art. 1º. *(respondeu o Sr. João Henrique Pederiva)*

Estava certíssimo o Senador Lindbergh Farias, quando, imediatamente retrucou: "*não é para aceitar doação? Isso é uma loucura!*".

Página: 188/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Em outro momento, asseverou o Senhor Pederiva:

> Então, do ponto de vista da Junta, primeiro: **a compatibilidade tem que ser orçamentária**, isso não envolve movimentação financeira. Segundo, compatibilidade deve ser aferida pelos decretos, pela dotação e não pelo limite. Sendo que um dos motivos é justamente que apenas esses limites excluem exatamente as despesas custeadas com receitas oriundas de doações e de convênio, ou seja, eles não estão no limite.

Afirmam que a compatibilidade tem de ser orçamentária, mas admitem que os créditos possam ser aprovados por lei, independente da observância dessa tal meta no plano orçamentário... É muito confuso, dando razão aos técnicos da SOF, que levaram dez dias para compreender a pretensão do TCU, em que se embasam os peritos.

O que quis dizer o Senhor Pederiva? As doações e convênios deveriam ser consideradas independentes dos decretos de contingenciamento, ou não? Ora, se a LDO os exclui da incidência dos limites de empenho e de pagamento (art. 52, § 1º, II), do mesmo modo que o fazem os decretos de programação financeira, é óbvio que estão fora do contingenciamento.

Contudo, esquece-se o Sr. perito que, nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgados bimestralmente, o efeito de previsões de ingressos e de dispêndios relativos a convênios e doações são necessariamente considerados. Havendo desbalanceamento, a consequência será o aumento do contingenciamento de outras despesas discricionárias por meio da redução dos limites de empenho e de pagamento. Verificando-se algum descompasso entre receitas e despesas, a divulgação do novo relatório redundaria na atualização da programação financeira, o que é feito, no âmbito do Poder Executivo, por meio de decreto.

2.2.1.12.31 Audiência do Assistente da Defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro, em 05/07.

Pela precisão das conclusões do Senhor Ricardo Lodi, transcrevemos a integralidade dos esclarecimentos que nos prestou.

Seu depoimento se coaduna com os dos técnicos do Poder Executivo e do Judiciário que compareceram na Comissão na qualidade de testemunhas, portanto juramentados.

Página: 189/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Não se harmoniza, no entanto, com os depoimentos de técnicos do TCU e do Procurador de Contas, o que não chega a ser surpresa. Foi destes justamente de onde brotou todo o imbróglio que aqui se discute para cassar a Presidenta. Mas esses técnicos do TCU, que por certo não são representativos dos técnicos da Corte, não conseguiram, apesar da boa vontade, explicar suas conclusões. Quem tentou segui-los, como a Junta em alguns pontos, também fez confusões como as que vimos acima.

Eis o que disse o Dr. Ricardo Lodi Ribeiro:

> É importante esclarecer a interpretação do art. 4º da Lei de Orçamento. Estabelece-se aqui a necessidade de compatibilização da programação orçamentária. **Quando se fala da programação orçamentária, estamos falando do próprio decreto que abre o crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário, que, obviamente, tem fins financeiros**. Aqui hoje já se disse que essa interpretação nossa levaria à inocuidade dessa condição. Na verdade, essa interpretação nossa vem desde a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Isso mudou a partir do ano passado**.
>
> E é preciso lembrar que o decreto que abre o crédito suplementar não compromete a meta se houver contingenciamento. E hoje, a partir da LDO de 2014, a partir do seu art. 52, § 13, esse contingenciamento é automático. Então, esse art. 4º vem tendo a sua redação reproduzida ano a ano. Hoje, já há o contingenciamento automático com base na LDO, mas antes não, e a redação continua sendo a mesma. **Então, se não houver flexibilização da meta de contingenciamento, a abertura de crédito suplementar não compromete o atingimento da meta**.
>
> E aí, Senadora, **tanto por lei quanto por decreto, se formos tomar como base a interpretação da Acusação, haveria a mesma violação**. Mas não é essa a interpretação que deve prevalecer porque a abertura de crédito não se relaciona com a obtenção da meta primária, porque não flexibiliza a regra do contingenciamento.
>
> Por fim, a questão dos recursos vinculados. **De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os recursos vinculados devem ser observados mesmo em caso de superávit e excesso de arrecadação**.
>
> Eu queria aproveitar para esclarecer um ponto. **Foi dito aqui, hoje de manhã, a respeito de doações e convênios, que são considerados como despesas obrigatórias já pelos decretos de contingenciamento. Quer dizer, se eles já entram como despesas obrigatórias, naturalmente, há necessidade de contingenciamento de outras despesas discricionárias**. Tem de haver essa compensação. E no final do exercício se verificou que não houve aumento de gasto nem nessas ações, nem nesses decretos, nem no Governo como um todo.

Página: 190/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Uma coisa que deixa dúvida, no laudo pericial, é a afirmativa de que o decreto impacta negativamente na meta. **A Comissão, a Junta esclareceu que utilizou como base para essa afirmativa a identificação, a investigação de uma das fontes de cada uma das ações, de cada um dos decretos. Só que, evidentemente, isso não é mecanismo hábil para chegar a essa conclusão, porque eu posso ter tido um aumento de gasto em determinada fonte e uma redução em outra. E foi exatamente isso que aconteceu em todos os três, não; em todos os seis decretos, como o próprio laudo comprova através das tabelas**.
>
> Quer dizer, naquelas ações, naquelas fontes em que houve um gasto maior do que a rubrica original, isso foi compensado pela redução em outras rubricas. É importante que, no final do ano, a gente chegue a um resultado que esteja não só abaixo do que foi previsto com a suplementação, mas, como nós tivemos, abaixo do que foi previsto originalmente pela Lei de Orçamento. É importante ressaltar isso.
>
> **Ficou comprovado com a perícia que os decretos suplementares não levaram à elevação do gasto geral do Governo**, não levaram à elevação do gasto geral contido em cada decreto e nem em cada ação de Governo.
>
> Portanto, **eu não consigo enxergar como é possível, a partir da investigação de uma única fonte, se concluir que um decreto tem o condão de comprometer a meta, porque já vimos que o decreto se relaciona à previsão orçamentária e a meta, à execução orçamentária, como sempre se interpretou neste País.**

Página: 191/265 02/08/2016 18:57:25

Esses esclarecimentos são importantes, também, porque nos ajudam a contraditar a conclusão da Junta.

Como vimos acima, os peritos, com base na execução orçamentária de apenas uma parte (uma fonte) de cada um dos créditos suplementares que examinaram (tabelas 14 a 16, fls. 70/73 do Laudo inicial), afirmaram ter havido impacto na obtenção da meta de resultado primário. Não esclareceram que, por se tratar de créditos suplementares, não criaram despesas, mas apenas aumentaram o valor das dotações que já constavam da LOA 2015. Deixaram de informar, também, que a execução orçamentária somente pôde ser viabilizada pela necessária inexecução de outra despesa, anteriormente autorizada no orçamento.

Tanto é verdade, que a meta de resultado fixada foi finalmente cumprida, como reconheceu a própria Junta (fl. 16, Laudo inicial):

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Conclui-se que o Poder Executivo cumpriu as metas de resultado fiscal, mesmo com a liberação do limite de empenho e execução financeira promovida pelo Decreto nº 8.581/2015.

Além disso, a Junta elaborou diversas tabelas, aqui reproduzidas, em que claramente ficou demonstrado que as alterações orçamentárias decorrentes dos decretos não exerceram nenhum impacto na obtenção da meta.

2.2.1.13 Conclusão quanto à abertura dos créditos por decreto

Em razão de todo o exposto e do declarado nos depoimentos das testemunhas, nossa conclusão quanto à edição dos decretos de abertura de crédito suplementar é oposta à do Parecer do Senado. Para nós, não havia qualquer ilegalidade ou contrariedade ao ordenamento jurídico vigente, porque:

a) **quanto ao art. 10, item 4, da Lei nº 1.079, de 1950**: (a.1) a ação delitiva seria "infringir" (violar, transgredir, ofender), de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja "patente" (explícita, notória, manifesta) e "de qualquer modo" a lei orçamentária, mas não se identificou qualquer "infringência" a dispositivo da LOA 2015, menos ainda de forma "patente", porquanto a abertura dos créditos por decreto estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015, conforme a orientação dos pareceres técnicos e jurídicos dos setores competentes e os depoimentos dos técnicos do Poder Executivo e do Judiciário, que testemunharam na Comissão; (a.2) as fontes de recursos utilizadas eram específicas, com previsão constitucional e legal, razão pela qual deveriam ser destinadas às despesas indicadas nos decretos, não podendo ficar retidas para fazer caixa, ou reduzir a dívida líquida, tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, de acordo também com os depoimentos colhidos e com decisões do TCU; (a.3) os decretos não tiveram impacto na obtenção da meta, tanto na sua abertura, pois o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, não admite considerar programação orçamentária como sendo despesa do exercício, quanto na posterior execução, pois os valores finalmente pagos ficaram abaixo dos montantes originalmente aprovados na própria LOA 2015, segundo atestou a

Página: 192/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Junta Pericial por escrito (fl. 16, Laudo inicial) e em diversas tabelas (v.g. tabelas 38 e 39, fl. 127, Laudo inicial);

b) **quanto ao art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950**: (b.1) a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais, mas os seis decretos analisados atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, segundo a interpretação vigente por ocasião da abertura dos créditos manifestada pelos depoentes; (b.2) além disso, também visaram cumprir dispositivos constitucionais e legais, em relação à aplicação específicas das fontes utilizadas nos créditos suplementares, não havendo outra conduta esperada da Presidência da República que não a abertura dos créditos (art. 8º, parágrafo único, LRF), restando patente a consonância da abertura dos créditos com o ordenamento jurídico; e

c) **quanto aos artigos 85, VI, e 167, V, da Constituição Federal**: como a abertura dos créditos foi realizada de acordo com as leis orçamentárias e financeiras, especialmente com os arts. 8º, parágrafo único, e 9º da LRF, o art. 4º da LOA 2015 e o art. 52, § 1º, II, e 13 da LDO 2015, não foi constatada qualquer afronta ao inciso V do art. 167 da Constituição, o que não habilitaria fazer uso do disposto no art. 85, VI, para dar seguimento ao processo de **impeachment**.

2.2.2 Do passivo da União ao Banco do Brasil relativo ao Plano Safra

Em relação a esse ponto, o Parecer do Senado o acolheu nos seguintes termos:

> Ofensa aos art. 85, VI, *[da Constituição Federal]* e art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

Detalhamos essa questão apenas para efeitos de argumentação, pois, como dito no início deste voto, o MPF já opinou que não há "operação de crédito" na relação da União com o Banco do Brasil sobre o Plano Safra, mas tão somente inadimplemento, razão pela qual mandou arquivar o inquérito respectivo. Logo, não há crime a ser apurado.

Página: 193/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Em relação à alegada existência de "operação de crédito" no âmbito do Plano Safra, a nobre Senadora Kátia Abreu foi fulminante, por ocasião da audiência na Comissão da Sra. Maria Fernanda, em 28/06/2016. Disse com muita propriedade a Senadora, espancando a alegação:

> Gostaria apenas de reafirmar alguns pontos que aqui foram colocados na ocasião em que estive fazendo a defesa da Presidente no quesito Plano Safra, mas eu só gostaria de insistir com relação à questão de operação de crédito. Primeiro, que banco não tem prejuízo, não conheço banco que dá alguma coisa para alguém. Eu até gostaria de conhecer. Mas, nesse caso específico, **quem passa e quem faz o empréstimo aos produtores não é a União**, que recebeu dinheiro dos bancos emprestado e repassou aos produtores. A União contratou apenas e viabilizou a operação de crédito subvencionada, aprovada em lei pelo Congresso Nacional. Então, nesse momento, **quem assina a operação de crédito é o produtor rural junto ao Banco do Brasil, junto à Caixa Econômica e demais bancos**. À União fica, a seu encargo, operar e repassar a subvenção.
>
> [...]
>
> A regra do Banco Central, a da portaria, diz que o banco que vai receber a subvenção tem que apresentar ao governo a conta fechada a cada seis meses, mas o próprio relatório diz aqui, claramente, que definem explicitamente o prazo de pagamento, **mas o fazem de forma implícita**. Eu gostaria de conhecer um contrato de empréstimo, de operação de crédito que tem data implícita, porque quero tomar esse crédito. Crédito com data implícita eu gostaria demais de ter. Só conheço contrato de empréstimo com data explícita, e todos os empresários que estão aqui sabem disso. **Então, com data implícita, não pode ser operação de crédito**, ou nós vamos ter que mudar todo o arcabouço jurídico. Então, eu só quero lembrar mais uma vez que **o TCU, inclusive, não fala, em nenhum momento, em nenhuma linha, em nenhuma vírgula, na responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff sobre o Plano Safra e sobre a subvenção do Plano Safra, porque é de responsabilidade integral do Ministério da Fazenda via Tesouro Nacional**. *(negritamos)*

A essência da questão consiste em saber se há conduta ilegal (ato) da Presidenta afastada, determinando a retenção dolosa dos pagamentos de passivos de 2015 da União junto ao Banco do Brasil, em relação ao Plano Safra, o que configuraria a alegada operação de crédito.

Para o ex-Advogado Geral da União, em depoimento na Comissão no dia 28/06/2016, a existência de "ato" praticado pelo agente é indispensável à configuração do crime de responsabilidade. Disse o Dr. Luís Inácio Adams:

Página: 194/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Eu só queria, na verdade, na primeira parte, só registrar rapidamente o seguinte. **A exigência constitucional do crime de responsabilidade é ato do Presidente.** Essa expressão é muito importante. A Constituição não usa palavras em vão.
>
> **Então, a exigência de um ato é que torna passível de responsabilização, e não uma responsabilidade política geral por atos de todos os seus administrados, que foram praticados autonomamente.**

A Acusação sustenta que a conduta presidencial, consistente no atraso do pagamento de dívidas ao Banco do Brasil S.A. referente à operacionalização do Plano Safra de 2015, caracterizaria a ocorrência de crime de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito.

A Denúncia fala abertamente que a conduta da Senhora Presidenta da República é de natureza comissiva. Nesses termos (fl. 36 da Denúncia):

> A conduta da denunciada, Dilma Rousseff, na concretização destes crimes, é de natureza comissiva, pois se reunia, diariamente, com o Secretário do Tesouro Nacional, determinando-lhe agir como agira.

A própria Junta Pericial concluiu taxativamente, no entanto, **de modo demolidor**, que não há ato presidencial comissivo nessa questão, nos seguintes termos (fl. 215, item 4.2.12, Laudo inicial):

> Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativas ao Plano Safra, **não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos**. *(negritamos)*

Além disso, a mesma Junta também identificou que o Ministério da Fazenda, em resposta a solicitação da Comissão, já havia informado que (fl. 158, Laudo inicial):

> "...**não há ato assinado pela Presidenta da República** no processo de concessão e pagamento da subvenção." (DOC 101, p. 2)

Portanto, não há o que ser apurado.

Como a equalização de taxas de juros relativos ao Plano Safra é assunto extremamente técnico e bastante árido, traremos, inicialment

Página: 195/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

considerações de ordem conceitual e factual para esclarecer o caso concreto, nos valendo da exposição do ex-Ministro da Fazenda Nelson Barbosa, no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que assim se manifestou[34]:

> Também tem sido objeto de questionamento a existência de passivos da União junto a bancos públicos e junto ao FGTS, passivos decorrentes de programas de equalização de taxas de juros - é o caso do Plano SAFRA, (...) Na opinião do Governo, esses adiantamentos e essa metodologia de equalização de taxa de juros não consistem em operação de crédito. Nós apresentamos esses argumentos ao TCU e estamos apresentando esses mesmos 20 argumentos à CMO, que ainda vai julgar as contas de 2014, independentemente desse questionamento, desse recurso por parte da União. Ao analisar as contas de 2014, o TCU entendeu necessário também aperfeiçoar a metodologia de pagamento tanto de equalização de taxa de juros (...) Quando esse entendimento foi formalizado? Nesse caso, senhoras e senhores, houve, na verdade, dois processos que correram no TCU sobre o mesmo assunto, Presidente. Um primeiro processo foi o relatado pelo Relator José Múcio, que foi objeto de um pedido de recurso do Governo, recurso esse julgado em dezembro de 2015. **Em dezembro de 2015, esse recurso foi julgado e, então foi feito um acórdão recomendando que a União mudasse a metodologia de pagamento e regularizasse todas as pendências anteriores - dos exercícios anteriores. Em paralelo a isso, no julgamento das contas conduzido pelo Ministro Nardes, também foi recomendado à União que mudasse essa metodologia e regularizasse esses pagamentos. Quando essa decisão do Ministro Nardes se transformou em acórdão? Em outubro de 2015. A partir dessa decisão final do TCU, e apesar de discordar dessa interpretação - e o Governo está apresentando as razões dessa discordância na CMO -, o Governo resolveu aplicar, de imediato, as recomendações do TCU, a partir do acórdão do TCU. Então, o Governo modificou a sistemática de pagamento de equalização de taxa de juros (...) da Portaria 336, de 2014, diga-se de passagem, ainda do Ministro Mantega, que versa sobre o pagamento de equalização de taxa de juros em programa de safra agrícola. O Governo estabeleceu uma metodologia em linha com as recomendações apresentadas pelo TCU. O que é essa metodologia? A apuração de equalização de taxas de juros deve se dar a cada 6 meses ... Essas portarias estabeleceram a seguinte metodologia: as despesas de equalização de taxa de juros são apuradas de modo semestral, porque envolvem várias operações; ao final de cada semestre, as instituições financeiras apresentam o valor a ser pago pela União em equalização de taxa de juros; e o Tesouro tem até 6 dias úteis para pagar esse valor. De modo que não há mais um descasamento excessivo entre o momento em que é**

[34] Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.965 a 5968.

SF/16649.45200-72
Página: 196/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **remetido e apurado o valor da equalização e o momento em que ele é pago**. E o que é mais importante: os valores apontados pelo TCU no final de 2014, os quais, teoricamente , deveriam ter sido objeto de pagamento de exercícios anteriores, atualizados, correspondiam, no final de 2015, a 55,6 bilhões de reais. **Ao final de 2015, através de uma autorização que nós pedimos autorização ao Congresso Nacional para fazer esse pagamento, a qual foi concedida - motivo por que quero agradecer aqui a todos os Parlamentares que votaram a favor dessa autorização -, nós não só mudamos a metodologia do pagamento para frente, mas também acertamos todas as pendências para trás. Pagamos todas as pendências de exercícios anteriores, sejam de equalização de taxa de juros, sejam de reembolsos necessários ao BNDES. Isso resultou no pagamento de 55,6 bilhões de reais feito ao final de 2015.** De modo que essa questão se encerrou, do ponto de vista administrativo e do ponto de vista legal e jurídico, ainda no ano de 2015.

Extraem-se pontos importantes da explanação do ex-Ministro Nelson Barbosa. O primeiro, que a equalização das taxas de juros no âmbito do Plano Safra, em 2015, **não é operação de crédito**. É procedimento que trata de apurar os valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil em face da concessão de subsídios aos pequenos e médios agricultores.

Em segundo lugar, o TCU tinha uma orientação sobre a matéria e a alterou no final de 2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015 (Aviso nº 487-GP/TCU, de 17/06/2016, à CEI).

A partir desse Acórdão, o Governo Federal passou a adotar a sistemática sugerida pelo TCU.

Por oportuno, trazemos as reflexões de Paulo de Tarso Cabral Violin sobre as supostas "pedaladas fiscais"[35]:

> Lembre-se que nas chamadas "pedaladas fiscais" os bancos estatais foram remunerados com juros pelo atraso nos pagamentos, ou seja, não houve prejuízos para o Estado brasileiro, para os bancos estatais e nem para a população brasileira, o que seria caso claro de possibilidade de convalidação. **Mesmo se algo, supostamente, não for uma boa prática na área das finanças públicas, isso não quer dizer que seja um crime de responsabilidade passível de Impeachment. Note-se que não é uma operação de crédito a existência de débitos com bancos decorrentes do**

[35] Disponível em: https://blogdotarso.com/2015/12/12/oito-razoes-juridicas-para-ser-contra-o-impeachment-de-dilma.

Página: 197/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **inadimplemento de obrigações contratuais, mas sim um crédito em decorrência de um inadimplemento contratual. A União simplesmente deve responder pelo atraso com os bancos, ainda que seja controladora dessas entidades, mas de forma alguma isso seria um crime de responsabilidade por violação da lei orçamentária**. É uma manobra contábil já utilizada desde o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mesmo que em valores menores, sempre com a aceitação do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional, sem nunca ser considerada violação da Lei Orçamentária Anual (LOA). **Mesmo se fosse uma violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, isso não é automaticamente a violação da LOA. E mesmo se a LOA fosse violada, não necessariamente isso seria um crime de responsabilidade previsto no art. 10 da Lei 1.079/50, que teria que ser baseado em atos comissivos e dolosos graves.** Além disso, não há fundamento jurídico para se considerar que exista uma dos arranjos financeiros necessários a composição do superávit primário em detrimento das prioridades sociais definidas pela sociedade e pela Constituição Social e democrática de 1988. Qual a lesão, qual o dolo grave, capaz de retirar do Poder alguém que foi eleita democraticamente?

Página: 198/265 02/08/2016 18:57:25

É importante reafirmar: a **denúncia e a instrução probatória não conseguiram demonstrar a participação direta e dolosa da Presidenta da República com o intuito de atentar contra a Constituição e contra a lei orçamentária** na operação de **equalização de juros no âmbito do Plano Safra de 2015.**

Tomando-se como fundamento o Parecer Prévio às contas presidenciais de 2014 (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 07/10/2015), a Corte de Contas não fez ressalvas ou apontou qualquer irregularidade, no que tange a dívidas da União ao Banco do Brasil S/A - BB. O único apontamento existente (irregularidade 1) se refere à ausência de registro, nas estatísticas da dívida pública de 2014, de passivos da União junto a esse Banco.

A Denúncia fez referência expressa apenas a parecer de Procurador junto ao Tribunal (fls. 23/24). No entanto, no rito constitucional estabelecido para as contas presidenciais, não há previsão normativa para tal parecer, e o entendimento do Ministério Público de Contas não supre nem substitui o do TCU.

A Denúncia afirma, ainda, que esse parecer teria sido acolhido em acórdão de 15/04/2015, do TCU (fl. 24). Pela data, referir-se-ia ao Acórdão 825/2015-TCU.

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Mas dito Acórdão não se refere à Presidente da República, tampouco as conclusões nele alcançadas foram integralmente acolhidas no Parecer Prévio das contas de 2014, tendo ficado de fora a questão dos passivos ao BB relativos ao Plano Safra.

O Plano Safra foi estabelecido pela Lei nº 8.427, de 1992. Desde esse remoto ano, em que jamais foram questionados a regra ou o prazo de pagamento dos valores correspondentes, o Poder Executivo foi autorizado a conceder "subvenção econômica", que é uma despesa corrente prevista nos orçamentos anuais, aos beneficiários do programa (produtores rurais, inclusive familiares, e suas cooperativas).

Não se trata de um favor ou escolha do Executivo aos tomadores dos empréstimos, que são beneficiados com a equalização da taxa de juros inerentes ao Plano, mas de uma previsão legal, que determina o pagamento de subvenção na forma regulada pelo Ministério da Fazenda.

O pagamento das subvenções pelo Tesouro devia se enquadrar nas etapas inerentes a todas as despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), em razão do disposto no § 2º do art. 1º da referida Lei.

O pagamento da subvenção econômica devia obedecer, ainda, às disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes, cujos limites, condições, critérios e forma devem ser estabelecidos pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 3º).

Logo, a transação financeira relativa ao Plano Safra nenhuma relação de semelhança tem com tomada de empréstimo ou financiamento realizado pelo Tesouro Nacional para pagar despesas públicas, até porque não ingressam recursos dos bancos no caixa do Tesouro, tampouco os bancos pagam despesas da União.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento), como bem analisou a Senadora Kátia Abreu. O governo não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.

Página: 199/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Segundo a legislação, os pagamentos ao Banco do Brasil podem ser feitos de uma só vez ou não, dependendo das disponibilidades orçamentárias e financeiras[36], e **contemplam a correção pela taxa Selic** até o dia do efetivo pagamento. **Não existe sequer o pagamento de juros**, conforme esclareceu a testemunha, Senhora Maria Fernanda Ramos Coelho, respondendo aos Senadores Ronaldo Caiado, Dário Berger e Simone Tebet, em depoimento no dia 28/06/2016:

> ...**não houve pagamento de juros**, o que houve foi o pagamento da atualização monetária, que são coisas bastante distintas.
>
> [...]
>
> Entendemos que não existe atraso, porque a Portaria 420, que prevê a equalização, que disponibiliza os valores, os limites para as instituições financeiras operarem, no caso, especificamente aqui, para o Banco do Brasil, não prevê prazo de pagamento.
>
> Então, não cabe falar em atraso. Se houvesse atraso, você teria o pagamento da pena, que é o juro de mora. **O que cabe aqui é a atualização monetária em relação aos valores.**
>
> [...]
>
> O questionamento que é feito ao Tesouro exatamente é se houve o pagamento de juros. E a resposta, a tabela que é apresentada pelo Tesouro Nacional se reporta ao principal, ao valor pago e à atualização monetária.
>
> Por que não cabe falar em juros? Aqui está no item 13, que foi referenciado ontem pelo Senador Cássio, ao me fazer um questionamento. A pergunta é o item 13, página 40 de 223.
>
> Então, quando se vê a composição dos pagamentos feitos pelo Tesouro ao Banco do Brasil, há o principal, o valor pago e a título de atualização do principal. Ou seja, para que se tenha o pagamento de juros, juro é uma pena; para existir essa pena precisaria haver um contrato, contrato com prazo definido para pagamento.
>
> Então, o que se tem é uma atualização monetária. A atualização monetária é a correção dos valores, um valor que está devido e você faz essa atualização. É uma mera atualização do valor principal. **Não é juros**.

[36] Lei nº 8.427/1992: Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, **se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade,** ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito. *(negritamos)*

Página: 200/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Portanto, no caso concreto, não houve assunção de compromisso financeiro por parte do Poder Executivo, já que esses passivos decorrem de expressa disposição legal.

Além disso, conforme já assentado, eventuais atrasos ou mora no pagamento de despesas orçamentárias, **NÃO** se constituem em modalidade de operação de crédito, pois o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF não contempla "atrasos" ou "inadimplência" no pagamento como uma de suas modalidades.

O Parecer do Senado enquadrou o caso em apreço equivocadamente nos conceitos abrangentes de operação de crédito firmados na LRF. Contudo, nem a interpretação autêntica fornecida por essa Lei, nem o Direito Financeiro amparam minimamente tal interpretação.

Como se pode verificar, a LRF não alterou, em essência, o conceito doutrinário vigente ao longo dos anos sobre "operação de crédito", pois dispõe, **in verbis**:

> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
>
> [...]
>
> 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;
>
> [...]
>
> § 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, **o reconhecimento ou a confissão de dívidas** pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.
>
> [...]
>
> Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:
>
> I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;
>
> II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

Página: 201/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
>
> IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. *(negritamos)*

Conforme se observa da LRF (art. 29, III), "operação de crédito" é um "compromisso financeiro", ainda que nas modalidades equiparadas ou assemelhadas. A abertura que o dispositivo admite, para abarcar as operações assemelhadas, tem que se conter na descrição do dispositivo. Não admite a Lei uma interpretação extensiva totalmente livre, com vistas a punir penalmente o gestor, porque a legislação penal não admite ampliação interpretativa em desfavor do acusado.

Portanto, é fácil perceber, o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF não contempla "atrasos" ou "inadimplência" no pagamento de compromissos financeiros como uma de suas modalidades.

Não se realiza no Relatório, no entanto, o devido cotejo entre o pagamento de subvenções econômicas relativas ao Plano Safra com os tipos legais de operação de crédito expressamente dispostos na citada Lei.

Obviamente, o Tesouro não realizou nenhum contrato com o Banco do Brasil visando financiar despesas orçamentárias. As despesas inerentes à equalização das taxas de juros do Plano Safra decorrem da lei e são financiadas com recursos orçamentários; ou seja, por fontes ordinárias.

Do nosso ponto de vista, a conclusão sobre a alegada existência de operação de crédito deveria contar com a análise prévia dos órgãos legalmente competentes.

Conforme se constata, a CF (art. 74, III) e a LRF (arts. 32, § 1º, e 59, **caput**) valorizam os órgãos de controle interno e os órgãos técnicos e jurídicos dos entes da Federação. Inclusive é atribuída atuação relevante ao Ministério da Fazenda, no que tange à verificação de limites e condições para realização de operações de créditos.

Para esses órgãos especializados do Poder Executivo, e são muitos deles, a exemplo das unidades jurídicas da Casa Civil, dos Ministérios d-

Página: 202/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário e da Previdência e Assistência Social, da Caixa Econômica Federal, do Conselho Gestor do FGTS, da AGU, **não havia relacionamento ilegal entre o Tesouro e os bancos públicos, tampouco a ocorrência de operações de crédito**[37], porquanto tudo sempre transcorreu com base em contratos antigos ou em lei, sobre os quais jamais se levantou qualquer suspeita.

Ora, esse entendimento técnico massivo, amparado no ordenamento jurídico, dava ao Poder Executivo tranquilidade para gerenciar a questão como sempre se fez. O Senador Anastasia, porém, não levou tal entendimento em consideração.

O que se constata, em verdade, no que tange à relação do BB com o Tesouro é uma prática sistemática, prolongada e sem óbice de qualquer órgão de controle ou do Congresso Nacional, razão pela qual a questão se consolidou diante da boa fé objetiva dos agentes dos órgãos técnicos envolvidos e pela segurança jurídica da conduta.

Por oportuno, foi esse o entendimento que manifestou a Junta (fl. 140, Laudo inicial):

> Os fatos ora tratados – as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares, editados em julho e agosto de 2015 – **ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram**.

Não se quer com isso dizer que a prática de atrasos contínuos e crescentes seja desejável e, a longo prazo, saudável para as contas públicas. Como bem pontua Baleeiro:

> Uma dívida flutuante vultosa e em contínua ascensão geralmente é sinal de administração financeira frouxa ou inepta. Racionalmente compreendida, não deve exceder de certos limites proporcionais ao orçamento, nem crescer aos saltos em tempos normais. Por isso mesmo, já tem sido apontada como sintoma infalível de finanças avariadas. *(BALLEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Forense, 14. ed., rev e atualizada por Flávio Bauer Novelli, 1996, p. 484)*

[37] O mesmo pode se dizer em relação aos créditos abertos por decreto, que são totalmente preparados pelas equipes técnicas dos ministérios, em especial relevo a Secretaria de Orçamento Federal, composta por serviços de inegável saber técnico.

Página: 203/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Contudo, atrasos nos pagamentos de compromissos financeiros da Administração não podem ser de uma hora para outra transformados em operação de crédito, ao sabor do intérprete, especialmente quando visa penalizar alguém.

Não parece passível de acolhimento a interpretação adotada pela Denúncia e pelo Parecer, que mistura e funde dois institutos jurídicos distintos, como o são as subvenções econômicas e as operações de crédito, como sendo um só, ignorando as disposições expressas da lei, da jurisprudência e da doutrina.

O Relatório do Senador Anastasia alega que não é razoável supor que a Chefe do Poder Executivo "*não soubesse que uma dívida da ordem de R$ 50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União, até mesmo porque esse endividamento foi utilizado como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias*" (fl. 117).

Com todo respeito, mas esse argumento é que parece não ser razoável, porque fundamentado em subjetivismos e mera desconfiança. É plausível imaginar que tal autoridade soubesse da dívida, mas nada havia, até a decisão do TCU, que apontasse que eventuais atrasos ou inadimplência no pagamento de despesas orçamentárias, ocorrências naturais e usuais na execução orçamentária e financeira, se constituíam em ilegalidades, menos ainda com **status** de crime de responsabilidade.

A própria Junta Pericial, vale repetir, concluiu que as condutas ocorreram sob a presunção de legitimidade daqueles que a praticaram, condutas essas que nem mesmo foram praticadas pela Senhora Presidenta.

Por outro lado, se pagamentos, conquanto não seja isso desejável, podem ser atrasados em relações a inúmeros outros contratantes com o setor público, esdrúxulo que não pudessem sê-lo em relação às instituições financeiras estatais. O entendimento do Parecer cria, portanto, um privilégio a essas instituições estatais.

Tivessem ocorrido os alertas do Tribunal de Contas, nos termos do art. 59, § 1º, LRF, inclusive com apresentação de dados elucidativos sobre os potenciais vícios que agora se alega e sobre a tendência interpretativa da Corte,

Página: 204/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

a certeza imperaria e a transparência sobre a real situação do Erário determinaria as providências de toda ordem para sanar as possíveis falhas.

Desde 2001, vinha se verificando a ocorrência de passivos perante bancos públicos federais relativos a despesas decorrentes de contratos de prestação de serviço ou instituídas por leis específicas. Esses passivos, contudo, até onde se sabe, jamais haviam sido considerados operação de crédito. O TCU, portanto, mudou sua visão em relação a esses atrasos, considerando-os ilegais a partir de dezembro de 2015.

Em depoimento, servidores do TCU alegaram que a Corte não tomou conhecimento antes desses atrasos, porque os dados não eram divulgados. No entanto, outros depoentes, como o procurador junto ao Banco Central, Sr. Marcel Mascarenhas, deixaram absolutamente claro que as instituições envolvidas publicavam seus balanços considerando os passivos.

Em outra vertente, não se desconhece que no período alegado no Relatório, especialmente a partir de 2010, os passivos aumentaram significativamente. No entanto, conforme afirmado pelo Senhor ex-Ministro da Fazenda em audiência na CEI, isso se deve ao fato de que foi nesse período que se implantaram políticas mais fortes de sustentação e de fomento econômicos, inclusive com benefícios sociais, como o programa Minha Casa Minha Vida.

No mínimo, no entanto, é preciso reconhecer que jamais existiu má-fé, diante da omissão da Corte de Contas de alertar quanto a essa possível irregularidade na condução da coisa pública.

Por outro lado, em todo o processo, em todos os documentos, jamais se encontrou a participação da Senhora Presidenta da República, quanto à prática de qualquer ato, para atrasar os pagamentos de que aqui se trata, conforme também concluiu a Junta Pericial.

Nessa mesma linha foram os diversos depoimentos colhidos das testemunhas convocadas para depor sobre o fato. Aliás, oportuno salientar, o que se colheu foram relevantes informações negando não somente a existência de "operação de crédito" na relação da União com o Banco do Brasil, por conta do Plano Safra, mas a revelação da inexistência mesma de atrasos, porquanto não havia data prefixada para os pagamentos.

SF/16649.45200-72
Página: 205/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Enfim, depois das conclusões do TCU por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenáro, de 09/12/2015, que, repita-se, somente transitou em julgado em 29/12/2015, o Poder Executivo acolheu esse entendimento, de tal modo que todos os passivos do Tesouro ao Banco do Brasil, relativos ao Plano Safra, foram integralmente pagos ainda em 2015, antes do trânsito em julgado.

Importante esclarecimento final, diz respeito à conclusão da Junta Pericial, quanto à obediência à ordem jurídica em razão das subvenções do Plano Safra de 2015. Sabe-se que, para existir crime de responsabilidade, é indispensável ofensa direta à Constituição. A esse respeito, a Junta também foi taxativa mais uma vez, no sentido de que não há violação à LOA 2015, à LRF nem à Carta Política (fl. 43, Laudo inicial):

> Considerando que o Plano Safra possui autorização legal específica, e tendo em vista que as dotações orçamentárias constantes da LOA/2015 comportam a execução de todo o Plano Safra 2015 (vide Tabela 7 – Quesito 13), as subvenções podem ser consideradas consentâneas com o art. 26 da LRF.
>
> [...]
>
> Nesse ponto, o Plano Safra 2015 não viola a CF/88, pois as dotações orçamentárias autorizadas (dotação inicial + créditos adicionais) totalizaram R$ 9,46 bilhões, montante superior aos valores empenhado para o exercício (R$ 6,25 milhões) e pago (R$ 6,09 bilhões) ao Banco do Brasil.

Página: 206/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

2.2.2.1 Depoimentos quanto às subvenções do Plano Safra:

2.2.2.1.1 Depoimento do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, dia 08/06.

O depoente pouco contribuiu para os esclarecimentos dos fatos. Como participou de toda a elaboração conceitual, no âmbito do TCU, dos entendimentos que a Corte manifestou sobre os passivos da União junto a banco públicos, não se poderia esperar isenção da parte dele. O que se viu, portanto, foram respostas apaixonadas, desacompanhadas do devido suporte legal e doutrinário, **o que não fica adequado para um fiscal da lei**, menos ainda operando como testemunha.

Questionado pelo Relator sobre "como foram detectadas e em que consistiram as chamadas pedaladas fiscais" e "quais são as condutas apontadas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

como irregulares pelo Tribunal e que autoridades estão sendo responsabilizadas", respondeu sem esconder suas paixões:

> As pedaladas foram detectadas a partir de uma representação oferecida pelo Ministério Público de Contas em 2014, que deu ensejo a uma auditoria do Tribunal de Contas nas instituições financeiras federais, BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica, auditoria essa que detectou que essas instituições financeiras estavam funcionando como linha de financiamento, estavam funcionando como um cheque especial para gastos e despesas primárias do Tesouro, do Poder Executivo Federal.
>
> Em junho de 2015, o Ministério Público de Contas, para verificar a continuidade ou não dessas práticas no exercício de 2015, enviou pedidos, requisição de informações às instituições financeiras federais, Caixa, BB e BNDES, e também informações sobre o FGTS, que também estava sendo usado como fonte de recursos, e, com base nas informações oficiais recebidas da Caixa, do BB e do BNDES, ofereceu uma representação, já em outubro de 2015, ao Tribunal de Contas, apontando a continuidade dessa prática ilegal de utilização de bancos federais como fontes de financiamento.

Vejam que a testemunha, além de declarar sua participação direta na condução da interpretação inovadora para fatos antigos, não se restringe ao objeto do processo (Plano Safra 2015), mas inclui outras possíveis irregularidades, para potencializar a negatividade que dá aos procedimentos da administração.

Lamentavelmente, o depoente não explica os fatos! Já os apresenta como irregulares. Ao usar expressões como: "as instituições financeiras estavam *funcionando como linha de financiamento, estavam funcionando com um cheque especial para gastos*"; "a continuidade dessa *prática ilegal* de utilização de bancos federais como fontes de financiamento!", não permite aos juízes, Senadores, tirarem suas conclusões.

Ora, o mínimo que se esperava da testemunha era que se reportasse às circunstâncias fáticas, pois a qualificação de irregularidade ou ilegalidade compete aos membros e será decidida por esta Comissão e pelo Plenário do Senado.

Quando perguntado objetivamente pela ilustre Senadora Gleisi Hoffmann por que razão o TCU não colocou em seus relatórios de 2013, 2014, os problemas relativos aos passivos da União junto ao Banco do Brasil, já que

SF/16649.45200-72
Página: 207/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

eram de conhecimento da Corte, o tom de desrespeito e deboche do depoente pelos que estão em defesa da Senhora Presidenta afastada se manteve, pois respondeu que:

> Não foi colocado em relatório, porque era **uma fraude que não constava das dívidas registradas**...

Vejam que visou constranger a Senadora, demonstrando parcialidade, o que é inadequado para uma testemunha! Sua resposta nem mesmo condiz com a verdade, pois diversas testemunhas, inclusive o Laudo Pericial, atestam que as dívidas eram registradas nos balanços bancários e eram públicas, sim!

Lembremos que, em etapa anterior na Comissão do **Impeachment**, quando consultado por nós se o TCU havia expedido "alerta" à Senhora Presidenta nos termos do art. 59, § 1º, da LRF, respondera que aquela Corte não seria "babá" do Governo, o que **não se coaduna com a responsabilidade inerente a um "fiscal da lei"**.

Em resposta a pergunta do Senador Humberto Costa, da Senadora Marta Suplicy e do advogado da Defesa, o Procurador falseou a verdade, quando afirmou, respectivamente:

> Esse atraso do Tesouro com o Banco do Brasil **gera um pesado pagamento de juros**.
>
> Ao final, quando houve o pagamento, **pagaram-se juros, também, de um montante elevado**.
>
> E tanto é uma dívida, tanto é uma operação de crédito que **gera juros diários**.

Ora, pelos depoimentos de diversas testemunhas, entre os quais o da Dra. Maria Fernanda e o do Sr. João Guadagnin, abaixo reproduzidos, a União jamais pagou juros ao Banco do Brasil, mas apenas atualização pela taxa selic, o que descaracterizaria a existência de "operação de crédito".

Em resposta ao Senador José Medeiros sobre o Plano Safra, mais uma vez o depoente demonstra ser passional e parcial, ao transmitir seus sentimentos em vez de se reportar às ocorrências fáticas:

Página: 208/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **Isso é o Tesouro apenas abusando do seu poder de controlador** e não fazendo o pagamento que é devido ao Banco do Brasil.

A paixão se torna flagrante no seguinte trecho de resposta à Senadora Lúcia Vânia, em que também se percebe o prejulgamento da causa por aquele que, como fiscal da lei, deveria zelar por ela:

> **A omissão foi essencial para que o plano de fraude fiscal desse certo**. É um elemento que **tem um dolo evidente**. O dolo grita nos autos. Essa é aquela situação em que **o dolo grita**, porque sem essa omissão o espaço para **manobra** não existiria.

...E prejulga mais uma vez, entre tantas, em resposta ao advogado da Defesa, respectivamente:

> O dolo é a vontade consciente de praticar a conduta. **E não há dúvida de que os atos foram praticados com o desejo de financiar outras despesas e promover um crescimento, uma expansão fiscal e obter com isso gastos públicos superiores aos que seriam possíveis**. *(respostas ao advogado da Defesa)*
>
> [...]
>
> **Isso é uma fraude**! E é uma fraude corroborada pela omissão desses valores nas estatísticas fiscais do Banco Central. E é justamente com essa omissão que a fraude produzia os efeitos perseguidos e desejados.
>
> [...]
>
> Então, como isso não é uma operação de crédito? Isso é uma evidente operação de crédito e uma operação de crédito vedada. **Uma operação de crédito feita não por acidente, mas com intenção de fazer**. Então, o dolo é evidente, porque foi **feito com intenção, com o querer**.
>
> [...]
>
> É realmente uma grave fraude que foi cometida e que causou danos à gestão fiscal no Brasil, em proporções sérias.

...E mais uma vez, quando responde à Senadora Marta Suplicy:

> A conduta é da maior gravidade. Por meio dessas **fraudes fiscais**, que envolveram o uso dos bancos federais como um cheque especial e a omissão desses passivos junto ao Banco Central – o que fraudou as estatísticas fiscais e permitiu gastos que não seriam passíveis de execução –, **fraudou-se o processo democrático, porque criou-se uma falsa ilusão de governo** capaz de realizar despesas para as quais não havia arrecadação suficiente, e danificaram-se os alicerces da economia.

Página: 209/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

O que torna ainda mais grave, desqualificando por completo as declarações, não são suas conclusões, mas a ausência de referência ao ocorrido, aos atos alegadamente burladores da norma, aos eventos que seriam delituosos. Não descreve a conduta, mas apresenta tão somente suas conclusões. Esses vícios em depoimento são inaceitáveis! A testemunha ainda se imiscuiu em assuntos econômicos, que não é da sua alçada.

Perguntado por nós a respeito da base legal quanto a sua atuação nas contas presidenciais, divagou, não respondendo especificamente:

> Base legal para a minha atuação é a Constituição Federal, que prevê o Ministério Público de Contas, que atua perante o Tribunal de Contas da União; a Lei Orgânica do TCU, que prevê a carreira e os cargos, e a nossa organização interna, que prevê competência geral de todos os membros do TCU para atuar em todos os processos.

Ora, a Lei nº 8.443, de 1992, arts. 81 e 82, não estabelece competência para o Procurador atuar nas contas presidenciais. Há previsão legal apenas para que o Procurador Geral atue, mas somente nas causas de competência da Corte. O julgamento das contas presidenciais, no entanto, é de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, IX).

Portanto, lamentável que se diga isso em relação a uma autoridade com tamanha responsabilidade, mas o depoimento do Procurador é imprestável neste processo. Já previámos isso, quando apresentamos "contradita" ao seu testemunho, já antevendo toda sorte de exacerbação de suas próprias conclusões, mas vazias da demonstração das ações objeto delas!

A testemunha ficou devendo, ainda, a demonstração de que atuou por delegação do Procurador-Geral de Contas.

2.2.2.1.2 Depoimento do Sr. Antônio Carlos Costa D'Ávila C. Júnior, dia 08/06.

O depoente também foi arrolado pela Acusação, assim como o Senhor Procurador de Contas. Teve participação direta, no âmbito do TCU, no desenvolvimento de teses sobre as questões aqui discutidas. Possivelmente por isso, o seu depoimento foi também carregado de paixão, parcialidade e prejulgamento.

Página: 210/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Basta ver que, em resposta a pergunta do Sr. Relator, sobre "qual a gravidade dessa prática para as finanças públicas", disse, porém sem descrever os fatos:

> Em relação à gravidade, o que foi identificado no relatório das pedaladas, no meu ponto de vista, **é de gravidade altíssima**. Foram identificadas ali **ofensas seriíssimas aos mais fundamentais princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Ora, essa não é uma conclusão deixada ao sabor da testemunha, a qual tem de se reportar às condutas, aos fatos. As conclusões são dos juízes. Quando ela se reporta ao relatório, está se referindo a relatório por ele próprio preparado no âmbito do Tribunal, logo não tinha isenção alguma para depor.

Em resposta à ilustre Senadora Gleisi Hoffmann, sobre o porquê de "o Tribunal de Contas nunca" ter feito um "alerta" ao governo, com base no art. 59, § 1º e seus incisos, da LRF, disse:

> Com relação ao alerta, a pergunta é excelente pelo seguinte. Do meu ponto de vista, e acho que eu me lembro muito bem da redação desse dispositivo, o Tribunal deve alertar se a despesa de pessoal está no limite prudencial, se os limites de operação de crédito estão ultrapassando 90% e se está ocorrendo algum indício de irregularidade na gestão orçamentária. Nós estamos falando de uma gestão financeira. No caso, há um vazio lógico, do meu ponto de vista, que é o seguinte: como é que eu vou alertar alguém sobre o cometimento de uma operação de crédito irregular antes de ele cometer a operação de crédito irregular?
>
> Eu não consigo antever o que o gestor vai fazer daqui a um mês. Eu só consigo verificar se ele cometeu uma operação de crédito irregular depois que ele a cometeu. Então, eu estou impossibilitado logicamente de alertá-lo em relação a esse tipo de conduta. Eu não posso falar para o gestor: "Olha, eu estou achando que você vai fazer uma operação de crédito irregular. Não faça, está bom?". Eu não posso fazer isso.

A testemunha, pela sua clara parcialidade, vê argumentos para liberar o Tribunal a que serve de cumprir a lei em assunto tão fundamental.

O dispositivo citado da lei determina que sejam alertados os "indícios" de irregularidades na gestão orçamentária. Quando o servidor observa que as tais "operações de crédito" se situam não na esfera da gestão orçamentária, mas na esfera da gestão financeira, entra em contradição com o que alega sobre

Página: 211/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

débitos junto a bancos, parecendo querer eximir o TCU da obrigação de emitir alertas para o caso.

Ora, se "operações de crédito" pudessem ser, como alega a Acusação, constituídas em decorrência de meros atrasos de transferências a instituições financeiras federais, que teriam, com recursos próprios, pago e/ou suportado despesas da União, dois fatos contábeis não poderiam escapar do reconhecimento.

Um seria a ocorrência de despesas orçamentárias pagas e/ou suportadas por terceiros. O outro, a ocorrência de receitas orçamentárias de capital arrecadadas em decorrência de operações de crédito realizadas. Então as tais "operações de crédito" estariam sim na esfera da gestão orçamentária e, vislumbrando o TCU indícios de irregularidades nos atrasos de transferências, deveria obrigatoriamente emitir alertas.

Também não é procedente o argumento de que não se podia antever a conduta do gestor que pudesse "fazer uma operação de crédito irregular". Como a ocorrência dos fatos a que a testemunha se reporta já vinham de muitos anos, não há qualquer desculpa que suavize o desrespeito à LRF pelo Tribunal. Inclusive pelo montante da despesa. Admitir que o Tribunal não fiscalize valores tão elevados da execução é praticamente selar a dispensabilidade da Corte.

A falha do Tribunal é de tal monta relevante, que se tivesse ocorrido os alertas a tempo e modo, todos os possíveis vícios alegados não teriam ocorrido, haja vista que, assim que o TCU decidiu em definitivo pela existência de irregularidades, as condutas não mais aconteceram.

E não se trata de antever uma possível prática dolosa. Tanto a edição dos decretos como os atrasos de pagamento aos bancos públicos vinham se verificando ao longo de anos, mais do que década, sem qualquer sinal ao menos de dúvida com relação à sua licitude. A boa-fé objetiva imperou, de tal modo que não se poderia alegar dolo.

Mais revelador da paixão e prejulgamento do depoente foram as palavras dele para se referir aos vícios alegados, em resposta ao Senador Ronaldo Caiado:

Página: 212/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Atuar em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no meu ponto de vista de professor da área, de estudioso, de amante da matéria, é gravíssimo.
>
> É gravíssimo a tal ponto de, ao longo da auditoria, eu não acreditar nos achados que eu estava encontrando. Eu confesso isso a V. Exª. **Eu não acreditava que eu estava diante daquela situação**, de tal sorte que, ao receber o contraditório, os argumentos da outra parte, **me dava um frio na barriga tão grande**, porque eu falava: "Não é possível. Eu devo estar errado. Eu devo ter cometido alguma falha no processo. Não é possível. Eu devo estar errado".
>
> Mas, infelizmente – e eu não fico feliz em relatar o que vou relatar agora –, o que eu estava vivenciando era o cometimento de atos que, no meu ponto de vista pessoal, repito, contrariavam os mais fundamentais, os mais sensíveis, os mais caros fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como testemunho, são absolutamente imprestáveis. O depoente não descreve os fatos, mas seus sentimentos até de *frio na barriga* a respeito do que viu, que não se sabe o quê, pois não informou à Comissão! Curioso que não teve o mesmo desconforto, quando ajudou seu órgão a descumprir dever legal previsto na mesma LRF!

Em resposta a pergunta nossa, também falseou a verdade, quando afirmou que:

> O Tribunal não tinha conhecimento dessas informações, porque omitidas nas estatísticas fiscais publicadas pelo Banco Central.

Essa versão, com toda vênia, não se coaduna com a verdade. É fato que o Banco Central não considerava determinados passivos da União junto a bancos federais em suas estatísticas fiscais, não porque simplesmente não quisesse, mas sim porque o procedimento não estava de acordo com a metodologia empregada, desenvolvida pelo próprio órgão.

Na condição de Autoridade Monetária, o Banco Central é um dos maiores interessados em conhecer com exatidão os resultados fiscais. É que esses resultados revelam o caminho trilhado pela política fiscal adotada pelo Governo, a qual pode influenciar decisões no âmbito da política monetária, cuja implementação está a cargo da instituição.

Página: 213/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

De qualquer forma, o Banco Central não é a única fonte de informações disponível, especialmente para o TCU, no que se refere a débito da União junto a instituições financeiras. Com efeito, as instituições financeiras federais publicavam, assim como publicam, seus balanços com todas as informações de que o TCU precisasse e precisa. E assim o fazem em observância a normas expedidas pelo Banco Central, em especial a que obriga a observância do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), aprovado pela Circular/Bacen nº 1.273, em 29/12/1987.

Portanto, apresentou uma desculpa, um falso argumento, segundo o qual os dados não estavam à disposição do TCU. O Dr. Marcel Mascarenhas, Procurador junto ao Banco Central, apesar de depor na condição de informante, explicou que essas informações estavam disponíveis nos balanços dos bancos, que são públicos:

> Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos. Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras. *(depoimento em 29/06/2016 – resposta a perguntas nossas)*

Além disso, a própria Junta Pericial concluiu que, apesar de não aparecerem nas estatísticas fiscais, os valores eram registrados pelo Banco do Brasil em seu balanço patrimonial:

> Em contrapartida, o Banco do Brasil registrava os valores devidos pelo Tesouro Nacional, em seu balanço patrimonial, em conta do ativo não captada pelas estatísticas ficais elaboradas pelo Banco Central. *(fl. 21, item 3, Laudo inicial)*

2.2.2.1.3 Depoimento do Sr. Adriano Pereira de Paula, dia 08/06.

O Senhor Adriano de Paula, técnico de carreira do Tesouro Nacional, Coordenador-Geral de Operações de Crédito, deu uma importante informação para a questão dos pagamentos.

Questionado pelo Senhor Relator sobre "quem tomou a decisão de suspender os pagamentos devidos", respondeu:

> Como faz parte inclusive do processo de defesa do Governo no Acórdão nº 825, existe uma nota assinada pelo então Secretário do Tesouro, Sr. Arno Augustin, em que ele chama a si a responsabilidade por

Página: 214/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> autorizar os volumes de recursos que serão destinados aos programas públicos.

Portanto, o que querem mais? Não existe operação de crédito. Não há ato da Senhora Presidenta e, segundo esse depoimento, há nota do antigo Secretário do Tesouro Nacional se responsabilizando pelos volumes de recursos a serem destinadas aos programas públicos. Isso, por si, já nos permite encerrar as discussões.

Em complemento à resposta ao Relator, mas agora atendendo ao Senador Ronaldo Caiado, o depoente afirmou que o Banco do Brasil e também o BNDES expediram, sim, documentos de cobrança dos valores em atraso, porém não houve autorização do Secretário do Tesouro Nacional para providenciar os pagamentos naquele momento, certamente por insuficiência na arrecadação:

> Nós respondemos. Assim que chegou o documento, levei-o ao conhecimento dos meus superiores. **Como a decisão de não liberar os recursos para o pagamento é uma decisão do Secretário do Tesouro**, em minha resposta às duas instituições – eu posso fornecer as cópias, não sei se faz parte do processo documental – foram respondidas, inclusive, com essa informação. **Como não foi autorizada pelo Secretário do Tesouro a liberação de recurso financeiro, não seria feito pagamento até que eu recebesse ordem formal e os recursos para tal.** E foi formalizada junto ao Banco do Brasil e junto ao BNDES essa informação.

Página: 215/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Essa insuficiência na arrecadação é inclusive corroborada pelas conclusões da Junta Pericial, que concluiu ter havido forte queda da receita em 2015. Nos termos da tabela 23 (fls. 79/80, Laudo inicial), que traça a trajetória da receita em 2015, a frustração total na arrecadação desse exercício foi de creca de R$ 200,0 bilhões. Eis a reprodução da tabela:

Tabela 23: Trajetória da receita federal em 2015

Em R$ milhões

Mês	Execução 2015
Janeiro	125.392,6
Fevereiro	91.616,5
Março	97.291,9
Abril	117.360,2
Maio	97.056,8
Junho	97.932,6
Julho	105.300,7

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Agosto	95.442,5
Setembro	95.523,6
Outubro	102.986,9
Novembro	92.022,6
Dezembro	129.862,7
Totais	1.247.789,3
Receitas Primárias Estimadas na LOA/2015	1.447.826,8
Diferença	**(200.037,5)**

Fonte: STN

SF/16649.45200-72

O Senhor Adriano também confirmou que a ocorrência de passivos junto aos bancos passou a ser sistemática, pelo menos a partir de 2011, mas não apenas a partir de 2014, conforme havia sugerido o depoente do TCU:

> Então, assim, a partir do momento em que começou, em 2011, 2012 e 2013, pode-se dizer que são sistemáticos.

Confirmou essa mesma informação em resposta a pergunta nossa, quando disse:

> Eu vou me permitir, se não houver nenhum problema, me restringir ao período em que tomei posse e me tornei responsável pela área. Eu tomei posse em maio de 2010 chefiando essa área. Então, a partir desse momento, já se iniciava um processo de constituição desses débitos. Anteriormente, havia um registro de 2009 para 2010, não era relevante, até onde posso me lembrar, no entanto, ele começou e iniciou-se um processo de constituição sistemática nos anos seguintes.

O Sr. Adriano confirma também que todos os débitos vencidos até 2015 foram quitados naquele ano:

> Iniciamos o pagamento e, ao final do exercício, após a mudança da aprovação do PLN 5, todos os pagamentos foram quitados, inclusive os valores do exercício.

O depoente, técnico do Tesouro, repita-se, deu mais uma grande contribuição ao esclarecimento dos fatos. Em resposta a indagação da ilustre Senadora Gleisi Hoffmann, sobre se havia um prazo, um momento determinado pela lei para serem pagas as equalizações de taxas de juros, respondeu com toda convicção:

Não!

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 216/265 02/08/2016 18:57:25

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Essa afirmação de um técnico do Tesouro Nacional que lida diretamente com o pagamento das contas é fundamental, porque se coaduna com idêntica afirmação da Sra. Maria Fernando e do Sr. João Guadagnin e contraria alegação de depoentes do TCU.

Enfim, respondendo à manifestação dos advogados da Acusação, o Sr. Adriano foi mais uma vez taxativo em afirmar que **todos os pagamentos dos passivos exigíveis em 2015 foram pagos ainda em 2015**, até 28/12, tão logo o TCU decidiu em definitivo sobre a questão, por meio do Acórdão 3.297/2015, de 9/12/2015:

> Respondendo à questão de até que data, se **nós considerarmos tecnicamente o pagamento de todo o passivo, foi 28 de dezembro – tecnicamente, liquidação de todo o passivo**. O processo de pagamento ocorreu durante todo o exercício. Como eu expliquei em uma fala anterior, os recursos... Antes de fazer a quitação, nós tínhamos de fazer uma organização em ordem cronológica de todo esse passivo e tínhamos de fazer a verificação, ou seja, um processo que é parte da liquidação da despesa para poder fazer o pagamento. Então, se formos considerar a quitação plena do passivo, ela, primeiro, só foi possível após a manifestação do TCU, a partir da manifestação do TCU, ao não acatar o recurso, a aprovação do PLN 05, e aí, sim, abrir espaço fiscal para que toda a quitação fosse feita.
>
> A partir daí, alguns atos administrativos foram baixados, alguns institutos, inclusive a própria portaria do programa do PSI, que tinha um gatilho de postergação de despesa de 24 meses. Ele teria que ser revogado e, ao ser revogado, ele traria para aquele exercício imediatamente um volume expressivo desse passivo.
>
> Então, **ele só pôde ser completamente saldado no dia 28 de dezembro. Tecnicamente, liquidação completa, extinção do passivo foi no final de dezembro**. *(negritamos)*

2.2.2.1.4 Depoimento do Sr. Otavio Ladeira de Medeiros, dia 08/06.

Em atenção ao Senhor Relator, o depoente esclareceu sobre os pagamentos da equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, em total concordância com o que afirmara o seu colega, Dr. Adriano, que:

> Então, em relação aos fluxos do Plano Safra, eles foram regularizados o mais rápido possível. **Ao longo de 2015, foram feitos os pagamentos referentes a 2015. Quanto ao estoque é que houve... Esperou-se a decisão do TCU para que pudéssemos fazer o pagamento**. *(negritamos)*

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 217/265 02/08/2016 18:57:25

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Tendo a ilustre Senadora Ana Amélia insistido, como insistira com várias testemunhas anteriores, em tratar de uma alegada nota técnica que para ela teria servido de alerta sobre a situação das contas públicas (ela não diz em que diploma legal encontra sustentação normativa para afirmar que uma nota técnica de servidores substitua o dever legal fixado no art. 59, § 1º, da LRF), o Senhor Otavio foi taxativo, em sepultar a questão, ao dizer que:

> Como eu relatei, a reunião que ocorreu em novembro de 2013 foi com o Secretário do Tesouro Nacional, todos os coordenadores, mais os subsecretários com o Secretário do Tesouro Nacional. Foram colocadas as preocupações. **Não foi debatido o risco específico de não cumprimento de metas, mas sim o risco de que a deterioração fiscal levaria à perda do grau de investimento**. Era a preocupação mais em relação à sustentabilidade da dívida pública, ao financiamento da dívida pública. Essa era a grande preocupação levada, e a perda de todos os ganhos alcançados até então.
>
> O Secretário fez uma outra apresentação, contrapondo a apresentação dos coordenadores, **e a reunião terminou sem nenhum encaminhamento em particular**.

Em resposta a questionamentos da ilustre colega Senadora Gleisi Hoffmann sobre se a meta é financeira ou orçamentária, o Sr. Otávio Ladeira espancou todas as dúvidas, assim como já haviam feito outras testemunhas. Disse o depoente:

> **A meta é o financeiro. Não é o orçamentário.**
>
> **Ao final, a meta é capturada pelo impacto financeiro de uma despesa**. Então, **quando ela ocorre, reduz a disponibilidade do Governo**. Olhando na análise do chamado abaixo da linha – acima também o reflexo é o mesmo –, **é o impacto financeiro**. Então, se eu postergo algum pagamento, **se eu não pago em um determinado exercício, aquela despesa não aparece como parte do resultado primário**.

A nobre Senadora emendou a seguinte pergunta: "*posso ter a meta cumprida no bimestre ou não. O que importa, do ponto de vista de apuração da meta, é o ano?*" Resposta do depoente:

> **Isso.**
>
> O relatório bimestral não é uma comprovação de meta bimestral. **O relatório bimestral, ele se presta a tentar antecipar riscos para o**

Página: 218/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **alcance da meta ao final do exercício**. Então, você estima receitas, estima despesas a cada dois meses e avalia se é necessário ou não um contingenciamento em relação àquele bimestral. **A meta é anual, e o bimestral se utiliza dela**; o bimestral existe para ter a certeza de que as pessoas, os gestores são diligentes em antecipar os riscos fiscais.
>
> **[...]**
>
> **O bimestral não tem o objetivo de ser uma regra. A meta é anual.**
>
> **[...]**
>
> **O decreto de contingenciamento limita o total de empenho do ano.**

Enfim, ainda atendendo à mesma Senadora, que pediu esclarecimentos sobre se o excesso de arrecadação aplicado em despesas primárias geraria algum impacto na meta, disse:

> **...se você tem um excesso de arrecadação e esse excesso de arrecadação é utilizado para pagar uma despesa primária, isto não afeta o resultado primário.**

Ou seja, está em tudo por tudo de acordo com o que defendemos em todos os nossos pronunciamentos. Como as fontes utilizadas para abrir os créditos suplementares questionados são de excesso de arrecadação e de superávit financeiro (excesso de arrecadação em anos anteriores), então nada de errado com os créditos, mais ainda porque se referem a fontes de recursos específicas, cuja aplicação deve se dar necessariamente no objeto da vinculação.

Questionado por nós sobre se os passivos de 2015 e de exercícios anteriores haviam sido totalmente pagos ainda em 2015, afirmou que sim, nesses termos:

> O Tesouro Nacional trabalhou para pagar as despesas do ano de 2015 em 2015 e, em dezembro, com a confirmação do TCU, pagou os débitos referentes aos anos anteriores.

Essa resposta desdiz a falsa fala da acusação, em suas alegações finais, para quem as dívidas de 2015 não teriam sido totalmente pagas. Disse a Acusação (Alegações Finais, fls. 121/122, item 249):

Página: 219/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **De outra parte, deixou-se 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 de 2.015 [...]**

São várias inverdades pronunciadas em tão curto trecho de texto. Não houve operação de crédito, pois o disse o MPF e diversas testemunhas; os juros também fazem parte da ficção da advogada, pois vários depoentes confirmaram a existência de mera atualização monetária quando do pagamento dos passivos; e não restou qualquer saldo exigível em 2015 a pagar, pois assim o disseram o Sr. Otávio e o Sr. Adriano, ambos do Tesouro Nacional, enterrando mais essa deslealdade da Acusação.

O Sr. Otávio foi tão contundente em suas respostas, que se mostraram e em total harmonia como as do Sr. Adriano, seu colega, inclusive para quem os advogados da Acusação se recusaram a fazer perguntas, embora tenham sido arrolados pelos apoiadores da cassação da Presidenta!

2.2.2.1.5 Depoimento do Sr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, em 13/06/2016.

O Depoente é funcionário do TCU e foi arrolado pelo Relator.

Mais uma vez, registramos nosso protesto, pois o depoente não poderia ter sido arrolado como testemunha, já que interessado no desfecho da questão em desfavor da Senhora Presidenta, pois atuou no Tribunal no fomento das mudanças interpretativas que dão base ao processo em discussão.

O Senhor Relator dirigiu as seguintes perguntas à testemunha, no que interessa comentar:

> Primeira: as fiscalizações promovidas pelo Tribunal de Contas da União concluem pela reiteração das chamadas pedaladas fiscais em 2015? Caso positivo, quais montantes e prazos de postergação de pagamento dizem respeito às alegadas operações de crédito da União e o Banco do Brasil, no âmbito do Plano Safra?
>
> Segunda: como se sabe, no episódio das chamadas pedaladas fiscais, formou-se uma grande dívida do Tesouro com os bancos públicos. Quanto desse montante pode ser atribuído ao inadimplemento original do

Página: 220/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Tesouro? E quanto teria sido acumulado após esse momento, ou seja, após já caracterizada a inadimplência?

Quanto à primeira pergunta, assim respondeu o depoente:

> ...sobre a primeira pergunta, se houve ou não reiteração das chamadas pedaladas fiscais em 2015, quais seriam os montantes e os prazos: no âmbito da fiscalização realizada no Tribunal de Contas, a partir de uma representação feita pelo Ministério Público, em outubro de 2015, **a unidade técnica concluiu, por meio de um relatório preliminar, que as operações de crédito junto a bancos públicos controlados pela União continuaram em 2015, no montante de R$2,6 bilhões, que deveriam ter sido pagos em janeiro de 2015 e que foram pagos com um atraso de 11 meses – apenas no dia 28 de dezembro de 2015 –, e no montante de R$3 bilhões, com um atraso de cinco meses, com mais de cinco meses, pagos somente no dia 28 de dezembro.** Isso somente o Plano Safra.

Seguramente, o depoente deu um testemunho falso e, como já esperávamos, tendencioso.

Conforme se poderá concluir dos depoimentos daqueles técnicos e gestores que participam diretamente da elaboração e da sistematização do Plano Safra, não havia na legislação prazo de vencimento para pagamento das equalizações de taxas de juros previstas em lei. Até compreendemos que, nesse aspecto, pode até haver falha na legislação, mas é a lei. Ainda que falha, é a lei!

Então, não se poderia considerar que existissem atrasos. Ademais, o TCU somente se posicionou definitivamente sobre o caso em 09/12/2015, por meio do Acórdão 3.297/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015 e que sequer determinou o pagamento do que seriam passivos em atraso. Ainda assim essa posição definitiva se referia aos fatos de 2014, sendo que não há decisão em relação a 2015.

O Tribunal determinou apenas a elaboração de um cronograma de pagamento, isto sim! O Governo, no entanto, resolveu quitar até o dia 28/12 todos os passivos exigíveis em 2015, atendendo desde logo a pretensão da Corte de ver os débitos pagos. Portanto, que a verdade seja estabelecida, inclusive com amparo nos demais depoimentos tomados de testemunhas isentas.

Página: 221/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Em relação à segunda pergunta do Relator, disse a testemunha:

> Bom, principal e os juros, a diferença é mais ou menos a seguinte: até dezembro de 2015, foram pagos R$15 bilhões. Desses R$15 bilhões, R$2 bilhões referentes a juros; e R$3 bilhões referentes ao principal. Desses R$15 bilhões, aproximadamente R$10 bilhões, em 28 de dezembro de 2015, e o restante, pago ao longo de 2015, entre abril de 2015 e, se não me engano, outubro de 2015.

Desses dados, extrai-se claramente a afirmação do depoente de que tudo, toda a dívida, foi pago dentro de 2015. Está correto, porque, apesar de não ter sido exigido pelo Tribunal a plena quitação em 2015, o Governo achou por bem resolver em definitivo a questão.

Contudo, a afirmação de que houve pagamentos de juros não está de acordo com o que declararam todos os outros depoentes que falaram sobre a questão. Esse ponto é objetivo, podendo ser claramente verificado na legislação a inexistência de previsão legal para pagamento de juros. De fato, tanto a Lei nº 8.427, de 1992, quanto as portarias regulamentadoras não se referem a pagamento de juros, mas tão somente a atualizações.

A propósito, vejam os depoimentos da Senhora Maria Fernanda e do Senhor João Guadagnin, que afirmam não ter havido pagamento de juros!

Entende-se a insistência na afirmação do depoente, porque, não havendo juros, como de fato não houve, fica difícil sustentar o entendimento de que haveria "operação de crédito" no caso. Tanto é verdadeira a tentativa do depoente de fazer essa conexão, que, não se contendo durante seu depoimento, concluiu a resposta ao Relator da seguinte forma, mesmo sem lhe ter sido perguntado:

> Porém, esses pagamentos referentes a abril de 2015 até outubro de 2015 são de passivos de anos anteriores, 2010, 2011 e até 2012. Os valores referentes que deveriam ter sido pagos em janeiro de 2015 e em julho de 2015 só foram pagos no dia 28 de dezembro, **o que caracterizaria a operação de crédito**...

Ora, quem deve concluir se houve ou não operação de crédito é esta Comissão. Até esse momento, ninguém pedira a opinião do declarante sobre o ponto, que, aliás, foi totalmente contrariado pelos demais depoentes, estes sim isentos, e pela manifestação do Ministério Público Federal, a que fizem

Página: 222/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

referência no início deste voto, cuja conclusão foi pelo arquivamento do processo quanto à existência de "operação de crédito" no âmbito do Plano Safra.

Em sua tentativa de responder às nossas indagações, a testemunha sempre emitia opinião pessoal, o que não lhe foi demandado.

Por exemplo, perguntado sobre a existência de passivos junto a bancos públicos desde 2001, conforme divulgado pelo Banco Central, respondeu:

> Primeiramente é bom deixar claro que o Banco Central só divulgou esses dados no dia 29 de janeiro de 2016 devido a uma determinação do Tribunal de Contas da União. Portanto, **antes disso não havia transparência sobre essas estatísticas fiscais**. **Não havia conhecimento por parte dos órgãos de controle sobre o impacto que essas transações teriam nas estatísticas fiscais**. Portanto, em relação a tudo que foi divulgado, é bom deixar claro o seguinte. De 2001, principalmente, até 2010, **há um conjunto de pequenos atrasos, que são normais**, da prestação de serviços feita pela Caixa Econômica Federal, que somam alguns milhões de reais. **É um atraso perfeitamente normal**.

Vejam que a testemunha extrapola tanto sua condição de depoente, quanto de auditor. Falamos isso com todo respeito, mas não podemos deixar de expor a intenção translúcida do depoente de influir no julgamento com opiniões.

Como testemunha, não lhe foi questionado se um pequeno atraso é ou não normal. Como técnico, a lei não lhe reserva, a ele e nem a qualquer outro, espaço para interpretar se determinado período de tempo e se determinado valor em atraso são ou não **normais**. Esse subjetivismo não encontra respaldo legal.

É por posicionamentos como esses que estamos nesse embate político, discutindo a retirada do poder de uma Governante legitimamente eleita!

É por coisas como essas que criticamos a decisão do TCU, que não possui fundamento legal ou racional, tendo sido emitida apenas para dar aparência de legalidade à cassação da Senhora Presidenta!

Nosso inconformismo se dá não somente com a condição de testemunha do depoente, mas especialmente com o que ele vem aqui dizer, sem amparo legal ou técnico.

Página: 223/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Mais adiante, ainda em resposta a nossas indagações, novamente vem com suas opiniões para a Comissão:

> Após a utilização desses dados em um gráfico, é perfeitamente possível verificar que esses dados são irrisórios se comparados ao tamanho dos programas. Não é possível caracterizar operação de crédito, porque não há atrasos permanentes, resistentes, sistemáticos desses repasses. O que caracteriza a operação de crédito é o tempo, é o fato de ser sistemático. Se ele deixa 30 dias sem pagar, faz parte do prazo operacional que é necessário.
>
> [...]
>
> E, com toda a vênia, não concordo que tenha havido operação de crédito de 2001 até os anos em que começaram os atrasos sistemáticos aos bancos públicos. **As operações de créditos começam quando há os atrasos significativos no tempo**. **Então, é isso que vai caracterizar operação de crédito.**

Vejam que o depoente inventou uma nova caracterização de "operação de crédito", não encontrável em qualquer doutrina: atrasos que não são permanentes, não seriam relevantes para caracterizar operação de crédito; empréstimos de 30 dias seriam normais, e não caracterizariam operação de crédito!

Essas transcrições são importantes, porque com o passar dos anos esses registros serão consultados mais e mais vezes, analisados com a frieza e a isenção necessárias e permitirão que muitos conheçam a aberração jurídica e técnica produzida no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Faltou à testemunha mencionar a base legal para suas conclusões. Com manifestações iguais a essas, ficamos com uma preocupação maior ainda sobre como a Corte de Contas tem tomado decisões até aqui e como as tomará no futuro!

Tivemos de colocar imediatamente as coisas nos seus devidos termos, com amparo inclusive em informações prestadas pelo Banco Central a pedido nosso:

> Em relação à operação de crédito, Sr. Presidente, eu repito, está aqui a tabela. Foi o Banco Central quem disse, não sou eu que estou dizendo, respondendo a um questionamento e fazendo um trabalho a pedido do Tribunal de Contas, que desde 2001 há atraso. A lei é clara, vale para um,

Página: 224/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> vale para todos; ou há crime ou não há crime. Não é porque você matou alguém com uma facada que não é crime, agora, se matou com cinco facadas, há crime.
>
> Então, é óbvio, desde 2012. E isso começou a crescer quando nós começamos a viver uma crise econômica, a partir de 2008. A partir de 2008, 2009, 2010 e 2011. Por que, então? O senhor me diga qual é a lei em que o senhor se baseia, qual é o dispositivo legal que define qual é o quantitativo que pode ficar em débito e não é considerado operação de crédito. Qual é o máximo desse quantitativo? Porque, a partir daí, é considerado operação de crédito. Diga-me qual é o dispositivo legal em que o senhor se baseia para chegar a esta conclusão.

Faz-se oportuno transcrever trecho da decisão do Ministério Público Federal, que pede o arquivamento do processo sobre apuração de crime em relação a débitos da União junto a bancos públicos e confirma, em termos aproximados, o que havíamos dito. Afirmou o Procurador responsável pelo caso, embora no trecho ora destacado se refira à Caixa Econômica Federal, mas que se aplica ao Banco do Brasil:

> **Assim, não há que se concordar com a afirmação do TCU de que seria a reiteração no atraso, aliada ao montante dos valores, que transformaria o contrato da CEF com a União em uma operação de crédito**.
>
> [...]
>
> De modo que, desde o ano de 2000 esse crime vem sendo praticado e todos seus praticantes devem ser responsabilizados ou nenhum o deve, no caso de se entender que não tinham conhecimento de que o tipo penal criado no ano de 2000 se amoldava àquela praxe preexistente e que permanecera até 2015 sem qualquer questionamento por parte das autoridades de controle (TCU, MPF, etc).

Mais à frente, o depoente presta uma informação relevantíssima, que vai de encontro ao que ele próprio havia dito, mas que já era do nosso conhecimento e se conforma com os demais depoimentos:

> A terceira questão é sobre a decisão definitiva. Após o recurso apresentado em abril de 2015, a decisão definitiva foi no dia 7 ou 9 de dezembro – não lembro exatamente a data. E não há prazo para quitação, o Tribunal apenas sugere um cronograma tendo em vista não possuir todas as informações necessárias para avaliar o impacto desse pagamento na gestão fiscal e na gestão orçamentária.

Página: 225/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Ora, antes ele havia afirmado que o Tesouro fez a quitação dos passivos ao Banco do Brasil com atraso. Agora, ao contrário, diz, nesse caso reproduzindo a verdade, que não havia prazo para quitação, pois o Tribunal apenas sugeriu, mediante acórdão, um cronograma de pagamentos!

Portanto, entendemos que sequer precisamos continuar esclarecendo as confusões que a testemunha produziu em seu depoimento.

O que mais importa nesse tópico, confessou o depoente, é que, após a decisão definitiva do TCU, por meio do Acórdão 3.297/2015, de 09/12/2015, ocorreu a quitação total dos débitos ainda em 2015, no que tange a tudo que havia sido apurado até o primeiro semestre desse ano:

> Há quitação dos passivos apurados no primeiro semestre de 2015, são pagos dia 28 de dezembro. E o valor referente ao segundo semestre de 2015 é pago logo em janeiro de 2016. Portanto, houve a regularização, em 2016, apenas após a decisão do TCU.

O depoente também acabou por esclarecer que, em decorrência do baixo limite estabelecido na programação financeira, os pagamentos de 2015 não foram realizados antes, haja vista a necessidade de cumprimento da meta fiscal fixada. Somente foi possível quitar os passivos depois que o Congresso Nacional aprovou o PLN 5/2015, alterando a meta do exercício e abrindo espaço para os pagamentos. Disse:

> Porém, já que há tanto interesse, é importante esclarecer também que esse valor só foi quitado em 28 de dezembro de 2015, graças a uma solicitação de alteração da meta, feita por meio do PLN 5, em julho, e houve uma alteração, no final de outubro de 2015, solicitando que esse déficit chegasse a aproximadamente R$120 bilhões. **E somente por isso, ao criar espaço fiscal, ao ter autorização orçamentária, foi possível fazer a quitação financeira desses passivos.**

Nisso o declarante estava correto, pois, para pagar os bancos públicos no segundo semestre, só seria possível se o Governo deixasse de lado obrigações da maior relevância, sacrificando parcial ou integralmente a prestação dos serviços públicos. Logo que o espaço fiscal foi ampliado, com a aprovação do PLN 5/2015, o pagamento pode ser realizado, pondo fim à questão.

Página: 226/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Lamentável, enfim, um depoimento parcial e passional, com eivas de prejulgamento, o que se pode extrair mais uma vez das seguintes afirmações a Senadores favoráveis à cassação da Presidenta, onde não se descrevem os fatos, mas a visão emocionada do depoente:

> **Trata-se de uma questão muito grave, muito séria, tem uma característica intencional muito forte**.
>
> A diferença entre um erro e uma fraude é a intenção. E ficou consignado, no meu despacho, que se tratava de um artifício deliberado para maquiar as estatísticas fiscais e, portanto, impedir que decisões orçamentárias e fiscais fossem tomadas de forma correta, a partir de informações mais verdadeiras e confiáveis. *(em resposta ao Senador Ronaldo Caiado)*

> Então, já havia uma série de atrasos, já estaria configurada a operação de crédito, e com a portaria há a institucionalização, a aparência... **a vontade de dar aparência de legalidade** a essas operações, por meio da Portaria 122... *(resposta à Senadora Simone Tebet)*

Ao final de sua fala, fica demonstrado que esse declarante não poderia mesmo ter prestado depoimento como testemunha, pois participou, como ele confessa, da fiscalização e elaboração de parecer contrário à Senhora Presidenta.

Enfim, em resposta a questionamento da ilustre Senadora Fátima Bezerra, manifestou-se no sentido de que o órgão não precisaria se pronunciar para que a LRF fosse cumprida. Disse ele, inclusive a outros Senadores:

> Em relação ao TCU sempre ter autorizado, nenhuma lei depende de manifestação do Tribunal para passar a valer. Então, a LRF está valendo independentemente do processo que está tramitando no Tribunal.
>
> [...]
>
> Não é necessária a decisão do Tribunal para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. *(nesse caso, resposta ao Senador Ricardo Ferraço]*
>
> [...]
>
> Mas a legislação tem eficácia plena e imediata desde a sua publicação. Então, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem de ser atendida desde o início. *(resposta ao Senador Lindbergh Farias)*

Página: 227/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Lamenta-se um discurso como esse, porque mostra o despreparo técnico de quem o pronuncia. As leis e normas valem conforme os tribunais as declaram! O que parece ser uma obviedade necessária ao desempenho das funções do depoente, surpreende, porque passa ao largo do conhecimento dele.

É fato que a LRF precisa ser cumprida. No entanto, no caso concreto, o TCU está criando a lei, está mudando o percurso do entendimento consolidado até então, por meio de interpretação inovadora, que repercute na segurança jurídica!

As ideias do depoente e dos poucos que com ele concordam, não se podem extrair de modo algum da legislação vigente, nem de qualquer tribunal ou doutrina! Tanto é verdade que foram totalmente refutadas no Relatório do Senador Acyr Gurgacz na CMO. Aqui mesmo, nenhum, mas nenhum dos técnicos dos demais Poderes que depuseram como testemunhas, expressou entendimento sequer próximo ao dos técnicos da Corte!

Durante o depoimento, a nobre Senadora Gleisi Hoffman lembrou o crescimento anual do débito da União com bancos públicos, enquanto o TCU se mantinha em silêncio absoluto:

> O demonstrativo apresentado pelo Sr. Relator, Anastasia, demonstra mesmo que, no período de dezembro de 2001 a dezembro de 2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de um bilhão – havia débitos, não passou –, o que é explicável pelo tamanho dos programas sociais que esses bancos administravam. Eram bastante pequenos ainda, estavam iniciando, principalmente depois de 2004/2005.
>
> Já em 2008, segundo o próprio parecer, o débito anual com os bancos públicos mais que duplicou, passou para R$2,3 bilhões, um aumento de 130%. De 2008 a 2009, passou R$4 bilhões, quase 100% a mais. De 2009 a 2010, passou para R$8,4 bilhões, aumento de 110%. A partir de dezembro de 2010 até 2012, início de 2013, chegou a R$36 bilhões.

Dito isso, questionou a ilustre Senadora:

> Eu lhe pergunto se isso era uma constante crescente, por que o Tribunal de Contas da União não utilizou o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, § 1º, inciso V, para alertar o Poder Executivo sobre esse crescimento dos débitos?

Página: 228/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Em resposta à Senadora, mais uma vez a testemunha faltou com a verdade, tendo afirmado:

> Bom, em relação a por que o TCU não alertou a evolução desses saldos, como eu já mencionei, de fato, na evolução desses saldos se caracterizam os atrasos. E possivelmente, desde essa época, estariam irregulares. Não há nenhuma manifestação dessa natureza, não há nenhum trabalho dessa natureza. E por que o Tribunal não identificou?
>
> **Porque essas informações só foram púbicas, só entraram nas estatísticas fiscais em janeiro de 2016**, porque o próprio Tribunal determinou ao Banco Central que computasse isso nas estatísticas fiscais.
>
> Então, nós temos uma dinâmica de monitoramento das estatísticas fiscais lá na Secretaria de Macroavaliação Governamental, e, com certeza, **se esses saldos estivessem lá registrados, teriam identificado lá na origem**. Então, 2008, 2009, 2010 já teriam tido uma atuação do Tribunal se esses saldos estivessem registrados. **Infelizmente, não estavam** e, aí, nós vimos esse saldo chegar a 60 bilhões no ano passado.

Ora, a ausência de verdade está em querer justificar a omissão do Tribunal por meio de fatos inverídicos. Quando diz que a Corte de Contas silenciou porque as informações não eram públicas, falta honestidade, pois os balanços dos bancos eram e são fielmente publicados e continham todas as informações de que o Tribunal precisava. Essa publicação é confirmada pela Junta Pericial e por outros depoentes, como se poderá verificar adiante.

Portanto, das duas uma: ou o Tribunal não reconhecia o atraso como irregularidade, ou foi omisso quando não deveria!

Apenas para contextualizar mais ainda, vejam o que descreve a NT 109/2015, de consultores de orçamento do Senado (fls. 71/73):

> Preocupa que os órgãos de controle, numa questão que é do interesse do Estado e não do Governo, como se afirmou no Relatório, não tenham detectado tamanha variação, ao longo dos anos, de passivos que somente agora se pretende realçar e imputar à responsabilidade única da Chefe do Poder Executivo.

Página: 229/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Tentando minimizar o fato de que somente se chamou a atenção para o caso nas Contas de 2014, o Relatório sugere que em anos anteriores os valores eram irrisórios, não passando da casa de R$ 1 bilhão.

O gráfico mostra que realmente, de dez/2001 a dez/2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de R$ 1,0 bilhão ao ano. Mas tal média não se poderia chamar de desprezível, especialmente para valores da época, e considerando as políticas públicas então em vigor.

Já em dez/2008, contudo, segundo o gráfico do Parecer, o débito anual da dívida com os bancos públicos mais que duplicou em relação ao ano anterior, tendo passado para R$ 2,3 bilhões (aumento de 130%), sem qualquer alerta ou atuação dos órgãos de controle.

De dez/2008 a dez/2009, o valor volta a praticamente dobrar mais uma vez, passando a R$ 4,0 bilhões, quadruplicando em relação a 2007, também sem qualquer observação desses mesmos controladores.

De dez/2009 a dez/2010, o valor do débito novamente mais que duplica, passando a R$ 8,4 bilhões (aumento de 110% em único exercício). Num curto período de quatro anos (dez/2007 a dez/2010), o débito anual em atraso com os bancos públicos (BB, BNDES e CEF) e com o FGTS se multiplica, tendo variação de 740%, porém sem qualquer apontamento de irregularidade por parte de qualquer órgão de controle.

Nos três anos seguintes, ou seja, de dez/2010 a dez/2013, a dívida da União mais que quadruplicou, saltando de R$ 8,4 bilhões para R$ 36,1 bilhões. Mesmo assim, todas as contas presidenciais contaram com o "parecer prévio" favorável à aprovação, sem qualquer alegação de irregularidade, referência a existência de "operação de crédito" ou demanda de registro nos passivos das estatísticas fiscais. Tampouco se conhece qualquer procedimento adotado para apurar conduta dos gestores, até essa data.

Dívida do Tesouro junto a Bancos Públicos
Variação % durante os anos 2007 a 2015

Tabela 8 R$ bilhões

Período	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Δ% em relação ao ano anterior	130	74	110	55	52	83	45	-78
Δ% em relação a 2007	130	300	740	1200	1870	3510	5120	1030
Valor no final do Exercício	2,3	4,0	8,4	13,0	19,7	36,1	52,2	11,3

Página: 230/265 02/08/2016 18:57:25

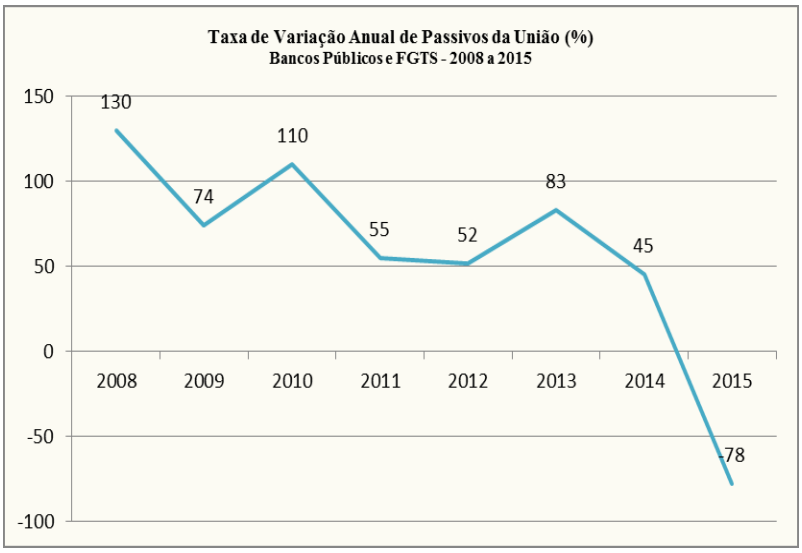
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

O gráfico a seguir apresenta a variação anual, em relação ao ano anterior, dos débitos da União juntos às instituições financeiras federais[38].



Surpreendentemente, contudo, apenas nas contas de 2014, quando o exercício já se encontrava encerrado e os acréscimos aos passivos em queda, chega-se a conclusões bastante diferentes, taxando-se tais débitos de "operação de crédito", que, como consequência, deveriam ter efeitos sobre as estatísticas fiscais.

Registre-se, por fim, que, de tão parcial, o depoente foi advertido pelo Presidente Raimundo Lira, para não mais usar a expressão "fraude" em suas declarações.

Mais ao final do seu depoimento, já em resposta à advogada da Acusação, a testemunha, sem nenhuma dificuldade, anuncia que teve a coragem de propor a responsabilização dos gestores públicos, com base no entendimento esdrúxulo que teve.

Nós não aceitamos isso! O Tribunal pode alterar o entendimento que quiser, estabelecer nova jurisprudência, mas não pode, por sugestão de uma

[38] Considerando, ainda, os dados constantes do gráfico à página 67 do Relatório.

Página: 231/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

testemunha, querer responsabilizar, especialmente os técnicos de carreira, com fundamentos que não encontram um mínimo de sustentação técnica ou jurídica.

Ao fim e ao cabo, restou evidente que o depoente não veio depor, não veio apresentar fatos, veio defender sua paixão pessoal já anteriormente manifestada no Tribunal. Portanto, foi parcial.

2.2.2.1.6 Depoimento do Sr. André Nassar, dia 14/06/2016.

Embora tenha sido econômico em suas respostas, tendo em vista afirmar não ter participado diretamente dos fatos ligados à operacionalização financeira do Plano Safra, o depoente foi categórico ao informar que **o TCU não fez qualquer alerta** sobre a eventual irregularidade na gestão do Plano:

> Não me lembro de ter recebido nenhum alerta. Várias coisas sobre o TCU eu recebi, mas não referente à equalização do Plano Safra, obviamente.

2.2.2.1.7 Depoimento do Sr. Gilson Alceu Bittencourt, dia 14/06/2016.

O Senhor Gilson, em atenção a nossa primeira indagação, sobre se as subvenções econômicas relativas ao Plano Safra decorrem da lei ou de contrato de operação de crédito da União com o Banco do Brasil, foi objetivamente conclusivo:

> No meu entender, **não é uma operação de crédito e, sim, uma prestação de serviço, na medida em que a operação é feita pelo banco com seus recursos e a União só vai reembolsá-lo, só vai pagar ao banco efetivamente se a operação deu certo**, se a taxa de juros foi menos e, portanto, resultou numa diferença e somente a partir do momento que o banco encaminha essa cobrança, que é de seis em seis meses, para a União, e só passa a ser devida, efetivamente, com a cobrança e não com a efetiva contratação da operação de crédito. Muitas vezes, é só seis meses depois que isso acontece.

Essa resposta se coaduna com o que afirmamos em todas as audiências e com o que há poucos dias afirmou o Procurador Federal Ivan Cláudio Marx, mandando arquivar a apuração de existência de crime nessa questão, pela evidente inexistência de "operação de crédito".

SF/16649.45200-72

Página: 232/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Não se poderia distorcer os conceitos, como pretende a Acusação, apenas com o propósito de cassar a Senhora Presidenta. Se os débitos da União ao banco decorrem de imposição legal, então efetivamente não há "operação de crédito", mas obrigação *ex lege*. Ainda que ocorressem atrasos de pagamento em relação a uma data de vencimento, estaríamos diante de inadimplemento da obrigação, jamais operação de crédito.

A seguir, o depoente foi mais uma testemunha que esclareceu que os passivos até 2015 foram pagos totalmente em 2015, salvo os do segundo semestre, que, no entanto, somente venceriam em 2016.

Em relação à conduta da Senhora Presidenta, a testemunha foi taxativa de novo:

> **Não há ato da Presidente.**
>
> [...]
>
> Então, **não há nenhum ato da Presidenta ligado ao Plano Safra** definindo equalização ou qualquer outra questão. [...] **Não há nenhuma informação, não conheço nada que diga que a Presidenta tenha instruído o Banco Central a mudar a forma de prestação de contas**. Pelo contrário, o próprio Banco do Brasil deixava explícito qual era a expectativa dele em relação aos serviços prestados relacionados ao Plano Safra, inclusive no seu balanço. Então, não há nada escondido em relação a isso.

Página: 233/265 02/08/2016 18:57:25

A Presidenta apenas participa do anúncio do Plano Safra a cada ano, como todos os Presidentes fizeram, foi o que, em síntese, disse.

O declarante fez questão inclusive de esclarecer a composição do financiamento do Plano Safra, o que foi oportuno, para que pudéssemos compreender um pouco mais do que estávamos tratando:

> Agora, a minúcia: num Plano Safra de R$ 200 bilhões, por exemplo, cerca de R$ 80 bilhões é custo zero, efetivamente, para a União, porque é recurso do depósito à vista. Uma parte é poupança, uma parte é FAT, uma parte é BNDES, uma parte é Fundo Constitucional. Um é regido pela TJLP, outro pela Selic, outro pela TR mais 6%, 6,17%. Então, a cada ano, essa composição da soma das diferentes fontes dá um custo, e isso é tratado diretamente pelo Ministério da Fazenda junto aos bancos.

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Contrariando o que havia afirmado no dia anterior o Sr. Tiago, do TCU, o Sr. Gilson esclareceu, **de modo muito assertivo e seguro**, que **o conceito de operação de crédito independe do valor da operação e evidenciou que esse conceito não se vincula ao período do atraso**. Acabou por asseverar também que, em relação ao Plano Safra, **sequer havia prazo fixado para o vencimento das parcelas**.

Essa afirmação é importante, porque, além de ser confirmada por várias outras testemunhas, retira todo o discurso sobre o atraso no pagamento dos passivos:

> **E operação de crédito é uma operação de R$ 1 ou de R$ 1 milhão**. **Ou é operação de crédito ou não é. O valor não é o que determina**. Sempre existiu essa variação em relação à data do pagamento. Tanto que a própria portaria de equalização não define um prazo exatamente para você... de vencimento!
>
> Ela define um momento a partir do qual se torna devida aquela prestação de serviços exatamente porque aí depende muito do fluxo durante o ano do recurso financeiro, que permite que o Tesouro vá fazendo o seu balanço, exatamente para equilibrar os pagamentos, de acordo com a expectativa de receita que ele tem. Então, na minha expectativa, ela não é uma operação de crédito, e **uma operação de crédito independe do valor**.

Página: 234/265 02/08/2016 18:57:25

Mais uma vez, suas assertivas estão no mesmo entendimento que já havíamos manifestado por diversas vezes, e que também acabou sendo o do Senhor Procurador Ivan Marx, do Ministério Público Federal, que determinou o arquivamento da apuração criminal em relação ao Plano Safra.

Não podíamos perder a oportunidade de chamar a atenção para a seriedade e postura da testemunha. Equilibrado, seguro e imparcial, seu depoimento destoou de modo significativo do que foi dito nos depoimentos dos servidores do TCU e do Procurador de Contas.

2.2.2.1.8 Depoimento do ex-Ministro Patrus Ananias, em 27/06/2016:

Formulamos as seguintes perguntas ao depoente:

1) Primeiro, o Tribunal de Contas alguma vez informou, que V. Exª tenha tido conhecimento, que o atraso do Plano Safra se referia a

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

alguma operação de crédito? Ou seja, o senhor recebeu alguma informação, algum notificado?

2) Segundo, algum órgão de controle interno ou órgão jurídico chegou à conclusão sobre a existência de operação de crédito nessa relação da União com os bancos públicos em relação à equalização do Plano Safra?

3) Por último, o Ministro de Estado é quem decide quando e quais bancos devem pagar subvenções econômicas, ou essa é uma definição do Tesouro mediante múltiplas contas?

As respostas foram proferidas numa direção que somente ajuda a desconstituir a famigerada Denúncia:

> Comecemos pela última questão, Senadora Vanessa: os recursos relacionados com o Pronaf, como eu disse, já vinham se desenvolvendo – V. Exª se lembra bem disto – há alguns anos. É importante lembrar – já mencionei e quero reiterar – que, pelo menos há aproximadamente 20 anos, nós temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
>
> Então, nós encontramos o Programa já com sua estrutura básica, inclusive com sua estrutura de financiamento, que tem como referência principal, mas não exclusiva, o Banco do Brasil, operando também, em nível menor, com outros bancos, eventualmente até com cooperativas, em algumas situações também com bancos públicos, como o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia.
>
> **Nunca, pessoalmente, como Ministro, recebi qualquer informação do Tribunal de Contas da União, com o qual sempre mantive uma relação de diálogo, inclusive visitando os ministros e recebendo-os também, sempre buscando orientações. Em nenhum momento, recebi qualquer informe sobre esse aspecto, como também, até onde sei, os órgãos do Ministério, nossos órgãos de avaliação, consultoria jurídica, controladoria, até onde estou informado, em nenhum momento, foram esclarecidos sobre isso**.
>
> [...]
>
> O que eu posso dizer é que toda a energia do Ministério do Desenvolvimento Agrário estava voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar. Quer dizer, como nós sequer tínhamos uma relação direta com os recursos, esses eram repassados diretamente pelos bancos, especialmente o Banco do Brasil, mas não exclusivamente, às agricultoras e aos agricultores familiares, na verdade, o Ministério, que tem – aliás, tinha, esperamos que volte a ter – uma estrutura muito precária, pequena de poucos recursos, na verdade, toda a nossa energia estava muito ma

Página: 235/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> voltada não para as questões contábeis, porque já existem os órgãos do Governo que fazem isso, as áreas econômicas, de planejamento, da fazenda, etc., mas a nossa motivação e o nosso trabalho eram no sentido de implementarmos, como estávamos implementando e ampliando, as políticas de apoio e desenvolvimento da agricultura familiar.

2.2.2.1.9 Depoimento da Sra. Maria Fernanda R. Coelho, em 27 e 28/06/2016.

A Sra. Maria Fernanda prestou um dos depoimentos mais contundentes em relação ao Plano Safra. A ausência de participação da Senhora Presidenta nos fatos ficou indene de dúvidas. A depoente, por ter presidido a Caixa, conhece como ninguém o mecanismo da subvenção inerente ao Plano.

O Relator, Senador Anastasia, perguntou se a depoente saberia informar as razões pelas quais "*o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos ao Banco do Brasil, tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros*".

Veja-se que, mais uma vez, o Relator não se constrange de fazer indagação capciosa, maliciosa, pois já parte do pressuposto de que os pagamentos eram devidos e não teriam sido realizados.

Perguntas como essa não podem ser formuladas, porque induzem a testemunha a erro. Mas foi feita, porque favorável à pretensão do Relator. Imaginem se a testemunha simplesmente dissesse "não sei"! Poder-se-ia entender que ela estaria concordando que os pagamentos não teriam sido realizados, apenas não sabendo o porquê!

Nesse caso, no entanto, a testemunha atenta e conhecedora profunda dos procedimentos, taxativamente respondeu que os pagamentos foram realizados. Nesses termos:

> Em relação à segunda questão, quais os motivos pelos quais o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos ao Banco do Brasil tão logo se encerrou, **o que podemos afirmar é que, no ano de 2015, todos os pagamentos foram efetuados no que se refere à apuração da equalização das taxas de juros**...

...E reforçou a afirmação, quando atendeu indagação do Sr. advogado da Defesa, Eduardo Cardozo:

Página: 236/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Agora, sem dúvida, há uma questão que é inequívoca: em 2015, todos os valores foram pagos. Não existe dívida de 2015 em relação às instituições financeiras pela equalização, pelas planilhas que foram apresentadas.

Essa resposta está em linha com o que disseram todas as outras testemunhas, razão pela qual não caberia discutir se ficaram passivos de 2015 exigíveis da União a descoberto, pois todos foram pagos tão logo o TCU, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, concluíra ser ilegal sua existência. Lembre-se, no entanto, que os valores referentes à equalização apurados no segundo semestre de um exercício financeiro somente são devidos no início do ano seguinte.

Registre-se também que, por meio desse Acórdão, que somente transitou em julgado em 29/12/2015, o Tribunal não determinou o imediato pagamento dos passivos. Exigiu apenas a elaboração de cronograma para quitar as despesas. O Governo, no entanto, resolveu pagar tudo até o encerramento de dezembro/2015, no que diz respeito aos valores apurados até o primeiro semestre de 2015.

Na sua última resposta no dia 27/06 a questionamento do Senador Ronaldo Caiado, foi precisa a depoente, em relação à inexistência de "operação de crédito", quando disse:

> Segundo, em relação à observação sobre se houve operação de crédito. **Nosso entendimento é que não se trata de operação de crédito**, porque não há contrato entre a União e o Banco do Brasil. O que você tem é a Lei nº 8.427, que regula essas relações, e, no caso do MDA, a Portaria nº 420.

A testemunha complementou a questão, quando respondeu à advogada da Acusação, esclarecendo que há operação de crédito apenas na relação do banco com o tomador direto do crédito (os agricultores):

> Bom, acho que é importante salientar o que foi comentado anteriormente no que se refere à operação de crédito: **a operação de crédito se dá entre as instituições financeiras e os agricultores familiares que acessam o Pronaf**. Então, **é exatamente nesse momento que você tem uma operação de crédito**.

Página: 237/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Há de se ver que a Srª Maria Fernanda tem toda a autoridade para falar do tema, pois foi Presidente da Caixa Econômica Federal.

Continuando a resposta, no dia seguinte, emendou a testemunha:

> Bem, a portaria que prevê a equalização para o Plano Safra do período 2015/2016 é a Portaria nº 420. A portaria é um ato em que o Ministro da Fazenda autoriza as instituições financeiras à equalização. Então, no nosso entendimento, **essa não é uma operação de crédito**, **sequer a portaria prevê prazo de equalização**.

E encerrou a resposta, confirmando que todos os passivos de 2015 foram quitados ainda naquele ano:

> E, em relação à observação de hoje, o que nós temos é que, **durante o ano de 2015**, todas as – está aqui, inclusive por ofício da Secretaria do Tesouro Nacional -, que **as equalizações devidas foram pagas**.

Ainda a uma última indagação do Senador Caiado, foi enfática, em relação à inexistência de pagamento de juros no âmbito do Plano Safra, o que também desmente o testemunho do Procurador de Contas:

> ...**não houve pagamento de juros**, o que houve foi o pagamento da atualização monetária, que são coisas bastante distintas.

Em relação às nossas perguntas, vejamos o que disse a depoente no pequeno trecho disponível na ata, lamentando, desde logo, que não exista a fala por completo, tendo em vista falhas na gravação da audiência:

> Bem, em relação a algum alerta do Tribunal de Contas de União, não. Durante o exercício, **não recebemos nenhum alerta, nenhuma observação, nenhum documento, ou de quaisquer outros órgãos de acompanhamento de gestão, de monitoramento ou de avaliação em relação a que fosse uma operação de crédito**.
>
> Em relação à discussão da operação de crédito, eu acho que é importante salientar que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que, **para que exista operação de crédito, você precisa ter alguns requisitos, dentre eles um contrato de mútuo, e é preciso que haja prazo**. Então, eu me reporto à Lei nº 8.427 e à Portaria nº 420, que exatamente previu nela o processo de equalização. **Em nenhuma das duas está caracterizado nem o contrato de mútuo nem o prazo**. Além disso, o próprio parecer que ontem veio a público, e eu tive a oportunidade de ver especificamente esse item hoje pela manhã...

Página: 238/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Retomadas as gravações, em atenção a indagações do Senador Dário Berger, que é favorável ao impedimento da Presidenta, a Srª Maria Fernanda, muito delicadamente, o constrangeu, no sentido de que as respostas vieram em sentido contrário ao esperado pelo Senador. **Reforçou a inexistência de pagamento de juros**, tendo em vista a inexistência de relação contratual no caso:

> O pagamento a que V. Exª se refere foi o pagamento da atualização monetária, que é uma mera correção dos valores. **Não se trata de juros**. Nos juros, o que se dá é uma pena sobre o atraso, quando você tem uma relação contratual. **O que nós tivemos aqui foi uma atualização monetária dos valores.**

A depoente reforçou para esse Senador e para os Senadores Ataídes de Oliveira e Simone Tebet, também favoráveis à cassação, o que dissera ao Senador Caiado, quanto à inexistência de atrasos nos pagamentos:

> Entendemos que **não existe atraso**, porque a Portaria 420, que prevê a equalização, que disponibiliza os valores, os limites para as instituições financeiras operarem, no caso, especificamente aqui, para o Banco do Brasil, não prevê prazo de pagamento.
>
> Então, **não cabe falar em atraso**. **Se houvesse atraso, você teria o pagamento da pena, que é o juro de mora. O que cabe aqui é a atualização monetária em relação aos valores**. *(resposta ao Senador Dário Berger)*
>
> [...]
>
> Acho que é importante reiterar aqui um aspecto em relação à diferença entre a atualização monetária e juros. Os juros representam uma pena diante do atraso de pagamento. A atualização monetária é uma mera correção dos valores, que se dá normalmente por base do índice inflacionário.
>
> Então, essa é a grande diferença que há entre juros... E essa pergunta foi feita pelos Srs. Senadores. **Na realidade, não se trata de juros, trata-se de atualização monetária**. *(resposta ao Senador Ataídes de Oliveira)*
>
> O questionamento que é feito ao Tesouro exatamente é se houve o pagamento de juros. E a resposta, a tabela que é apresentada pelo Tesouro Nacional se reporta ao principal, ao valor pago e à atualização monetária.
>
> Por que não cabe falar em juros? Aqui está no item 13, que foi referenciado ontem pelo Senador Cássio, ao me fazer um questionamento. A pergunta é o item 13, página 40 de 223.

Página: 239/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> Então, quando se vê a composição dos pagamentos feitos pelo Tesouro ao Banco do Brasil, há o principal, o valor pago e a título de atualização do principal. Ou seja, para que se tenha o pagamento de juros, juro é uma pena; para existir essa pena precisaria haver um contrato, contrato com prazo definido para pagamento.
>
> Então, o que se tem é uma atualização monetária. A atualização monetária é a correção dos valores, um valor que está devido e você faz essa atualização. É uma mera atualização do valor principal. Não é juros. *(resposta à Senadora Simone Tebet)*

Cabe informar, por fim, que lamentavelmente a Senadora Ana Amélia mais uma vez fez uma série de afirmações sobre temas de competência da Srª Maria Fernanda, mas em linha contrária ao que a testemunha já havia dito. No entanto, em vez de fazer perguntas, inclusive para beneficiar o esclarecimento da população e propiciar que a testemunha se manifestasse, resolveu nada indagar. Proferiu, o que é lamentável, um curto:

> Eu não tenho nem perguntas a fazer à Dra. Maria Fernanda Coelho.

2.2.2.1.10 Depoimento do Sr. João Luiz Guadagnin, em 29/06/2016.

O Senhor João Luiz Guadagnin foi mais um dos depoentes a contrariar as manifestações dos técnicos do TCU e o Parecer. É por isso que, claramente, provocou desespero nos acusadores.

O Senador Cássio Cunha Lima, sincero com suas intenções de afastar a Presidenta, preferiu não ouvir as verdades do depoente. Poderia pelo menos ter brindado o eleitor com indagações de interesse do povo. No entanto, preferiu sair-se com essa:

> Então, eu, para contribuir com a economia processual, dispenso-me da formulação de perguntas.

A ilustre Senadora Ana Amélia, por exemplo, podendo aproveitar a experiência e conhecimento desse técnico, preferiu, no momento em que era ouvido, fazer referência ao depoimento dirigido do Sr. Procurador de Contas. A nobre Senadora também perdeu a chance de ser juíza. Ao invés de trabalhar pela sociedade, pelo País, ainda que mantivesse seu posicionamento a favor da cassação, deveria requerer esclarecimentos para orientar o cidadão. Mas não, apenas declarou:

Página: 240/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> ... eu não tenho perguntas a fazer à testemunha, Dr. João Luiz Guadagnin.

Tais palavras se aplicam ao nobre Senador Fenando Bezerra, também apoiador da destituição da Presidenta, que fez diversas observações na ocasião do depoimento. Temeroso de ouvir a verdade, preferiu se esconder na omissão, ao laconicamente declarar:

> Sr. Presidente, eu também não tenho nenhuma pergunta a ser endereçada à testemunha, ao Dr. João Luiz.

Em resposta às perguntas da colega Senadora Gleisi Hoffmann, o depoente foi claro e objetivo, tendo dirimido todas as dúvidas quanto à não participação da Senhora Presidenta da República em relação a pagamentos das subvenções.

Nessa oportunidade, ainda ajudou a desmentir o Sr. Procurador de Contas, ao afirmar taxativamente que no Plano Safra, **além de não haver prazo prefixado para os pagamentos**, **não havia a incidência de juros sobre os valores apurados**, eliminando todas as chances de existência de operação de crédito na relação. Afirmou, ainda, que não recebeu qualquer comunicado do TCU sobre possível irregularidade no Plano Safra. Eis o que disse:

> **Essa lei não estabelece nenhum prazo**, não há nada que diga, nas portarias de equalização, quando esse pagamento tem que ser feito.
>
> **Não há nenhuma responsabilidade da Presidenta nesse processo**, até porque uma ação que passa, primeiro, pelo Congresso Nacional, quando aprova a Lei Orçamentária Anual, depois, pelo Ministério da Fazenda, que estabelece, com a área técnica do Ministério, o volume de recursos que vai ser equalizado, o máximo de recursos que os agentes financeiros podem emprestar. E isso está definido em portaria, a lei assim determina.
>
> **Não há, portanto, nenhum processo de prazo, não é crédito**.
>
> [...]
>
> A outra questão que eu gostaria de emendar, embora não tenha sido perguntado, é que **correção monetária não é juro.**
>
> [...]
>
> Eu reafirmo: também **não tenho nenhum conhecimento em relação à comunicação de nenhum órgão de controle**. E, vejam, nós temos auditorias agora mesmo do TCU e da CGU tanto no Pronaf quanto

Página: 241/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> nas outras políticas de Garantia-Safra, que nós desenvolvemos na Secretaria, desenvolvíamos lá, e **não há nenhuma comunicação em termos disso, nem do agente financeiro, nem dos órgãos de controle**.
>
> Por quê? Porque **não há na lei um dispositivo que estabeleça esse prazo, essa forma e um juro moratório**.
>
> **O juro moratório não incide sobre os atrasos**.
>
> [...]
>
> Sobre a participação de Presidente na ação, eu lembro que, em 20 anos de Governo Federal, sempre trabalhando na mesma área, a única reunião que mantive com o Presidente foi com o Presidente Fernando Henrique em 2000, quando se discutiram créditos para os assentados da reforma agrária.
>
> Nós não tivemos em nenhum momento nenhum contato nem com o Presidente Lula e nem com a Presidenta Dilma em relação ao Plano Safra. Nunca fizemos reuniões sobre isso.

Ora, nos perguntamos: se o preço da operação de crédito é o juro que se paga, não havendo juro poderia existir operação de crédito? Parece-nos que não! Mais ainda: não há contrato, nem prazo de vencimento! Onde se praticaria operação de crédito nessas condições?

Foi a própria Junta Pericial que concluiu não haver prazo definido explicitamente nas portarias para o pagamento de equalizações de taxas de juros no âmbito do Plano Safra (fl. 214, Laudo inicial), mas sugerindo que o prazo estaria implícito:

> As Portarias do Ministério da Fazenda que regulam os pagamentos no âmbito do Plano Safra não definem explicitamente o prazo para pagamento, mas o fazem de forma implícita, estipulando um marco temporal a partir do qual incidirá a correção da equalização devida.

A respeito da possibilidade de um prazo implícito, foi a Senadora Kátia Abreu quem já havia refutado definitivamente essa possibilidade, em sua fala do dia 28/06/2016, depois de ter tomado conhecimento do Laudo Pericial:

> A regra do Banco Central, a da portaria, diz que o banco que vai receber a subvenção tem que apresentar ao governo a conta fechada a cada seis meses, mas o próprio relatório diz aqui, claramente, que definem explicitamente o prazo de pagamento, **mas o fazem de forma implícita**. Eu gostaria de conhecer um contrato de empréstimo, de operação de crédito que tem data implícita, porque quero tomar esse crédito. Crédito

Página: 242/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> com data implícita eu gostaria demais de ter. Só conheço contrato de empréstimo com data explícita, e todos os empresários que estão aqui sabem disso. **Então, com data implícita, não pode ser operação de crédito**, ou nós vamos ter que mudar todo o arcabouço jurídico. Então, eu só quero lembrar mais uma vez que **o TCU, inclusive, não fala, em nenhum momento, em nenhuma linha, em nenhuma vírgula, na responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff sobre o Plano Safra e sobre a subvenção do Plano Safra, porque é de responsabilidade integral do Ministério da Fazenda via Tesouro Nacional**. *(negritamos)*

Ao final, ficou muito claro que a testemunha constrangeu os acusadores, desnorteando-os com seu conhecimento sobre o tema! A própria advogada da Acusação, depois de divagar sobre o "conjunto da obra" e de possíveis "alertas", que no seu entender não precisariam ter sido feitos (em flagrante desconsideração para com o art. 59, § 1º, da LRF), preferiu dispensar a testemunha sem fazer perguntas. Foi desconfortante para sua posição, de quem acusa e tem muito a provar, dizer:

> Não tenho perguntas!

Enfim, a testemunha ainda pontuou o seguinte entendimento, em resposta ao Senhor advogado da Defesa, Dr. José Eduardo Cardozo:

> Em relação às perguntas do Dr. Cardozo: **não é uma operação de crédito, é uma prestação de serviço!** Há uma competição enorme entre os agentes financeiros privados desde 92, que também querem fazer essa prestação de serviço, porque, é lógico, existindo recursos equalizados, havendo condições de atrair clientes – porque a equalização favorece –, isso oportuniza aos bancos vários negócios.

2.2.2.2 Conclusão quanto aos passivos da União ao BB – Plano Safra

Em razão de todo o exposto e do declarado nos depoimentos das testemunhas, nossa conclusão quanto à operação do Plano Safra é oposta à do Parecer do Senado. Para nós, não havia qualquer ilegalidade ou contrariedade ao ordenamento jurídico vigente, porque, além de o Ministério Público Federal já ter solicitado o arquivamento do processo que trata da questão:

a. **quanto ao art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950**: a conduta viciada consiste em contrair empréstimo, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal, no entanto, os atos praticados pela administração em 2015, e não pela Chefe do Poder Executivo, dize

Página: 243/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

respeito a passivos de despesas correntes (subvenção econômica), que há mais de 13 anos se repete com essa configuração; não seria operação de crédito, porque não há repasse de dinheiro dos bancos à União, tampouco contrato entre as partes nesse sentido, visto que a obrigação decorre de imposição legal; e não se poderia converter mero inadimplemento de pagamento em "operação de crédito" com a finalidade de impor pena, porque as leis penais não admitem interpretação extensiva em prejuízo ao réu;

b. Em nenhum ponto do Parecer é demonstrada a existência de atos da Presidência da República em relação à matéria, cuja competência é definida por lei ao Ministério da Fazenda, tendo ocorrido, na verdade, constatação pela Junta de que tal ato é inexistente;

c. Não foi apresentada a prova de existência da conduta delituosa aqui referida, conforme exige o art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950, tampouco havia decisão pelo menos do TCU até 9/12/2015 (Acórdão 3.297/2015), quanto à existência do possível vício na relação da União com o Banco do Brasil, por causa do Plano Safra, o que permite deduzir inexistir justa causa para a Denúncia, que fora apresentada ainda em outubro de 2015, cabendo aduzir que referida decisão do TCU trata de fatos de 2014, não havendo nada a respeito de 2015 até o momento; e

d. No que se referes ao **artigo 85, VI, da CF**: a Constituição, neste inciso, estabelece como crime de responsabilidade os atos que atentem contra a lei orçamentária. Contudo, o atraso ou inadimplemento de obrigação legal não caracteriza contratação de "operação de crédito", nos termos definidos no art. 29, III, da LRF, segundo se posicionaram diversos técnicos depoentes e conforme concluiu o MPF, que requereu o arquivamento de pedido do TCU nesse sentido; ainda que caracterizasse, a ofensa seria, como se vê, à LRF e não à lei orçamentária, como requer o dispositivo constitucional pretensamente violado.

Página: 244/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

3. ALEGAÇÕES FINAIS DA ACUSAÇÃO

Em respeito à sociedade, não poderíamos em nosso voto deixar de comentar, ainda que de modo breve, sobre as frágeis "alegações finais" da Acusação. Ataca um genérico "conjunto da obra" e abandona na maior parte da sua fala o objeto das discussões: a edição dos decretos de crédito suplementar e o alegado atraso no pagamento de equalização de taxas de juros em decorrência do Plano Safra. Quando se atreve a debatê-los, demonstra o desconhecimento da matéria, incorrendo em imprecisões e distorções conceituais, e enquadramento jurídico duvidoso.

É uma peça que faz afirmações inverídicas, mesmo sabendo que se encontram em patente contradição com os autos. É desleal, ainda, porque em inúmeras passagens não especifica claramente em que ponto dos autos se localizam as referências que faz, o que praticamente inviabiliza a Defesa e até a análise histórica dos autos, tendo em vista a magnitude do processo. É desleal, de novo, porque considera pronunciamentos preliminares do TCU sobre as contas presidenciais de 2015 como certeza, como prova robusta! (v. fls. 38/44 das alegações finais).

Ignora quase que por completo os depoimentos das cerca de quarenta testemunhas, quando se reduz a mencionar apenas diminuta parte daqueles que ela própria convocou. Não faz um apanhado das perguntas que fizeram os defensores da cassação, justo pela falta de conteúdo; não valoriza, nem debate o que disseram os depoentes da Defesa. Pelo contrário, dedica parte do seu discurso para agredir a honestidade e convicção das declarações, que, na sua esmagadora maioria, lhe foram contrários. Esse comportamento requer nosso mais veemente repúdio; é o que fazemos!

Por isso, as alegações finais da Acusação são destituídas de qualquer crédito, do pouco que já tinha.

Vejamos o que disse de essencial, que merece comentários.

1) Quanto à edição dos decretos:

> 117. Não bastasse o ocorrido no ano de 2.014, a mesma conduta da denunciada foi praticada no ano de 2.015. *(fl. 63)*

Página: 245/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> 129. Esta constatação diz respeito às práticas ilegais intentadas pela denunciada no ano de 2.014. Além dos pareceres técnicos do TCU, de suas Notas Técnicas, dos pareceres do Ministério Público de Contas anteriores aos Decretos de 2.015, a Presidência da República recorrera da decisão e em junho de 2.015 fora – por ofício do presidente do TCU – alertada para não mais emitir Decretos de Suplementação de Verba sem autorização legislativa, conforme voto de Ministro do Tribunal de Contas e Parecer do Ministério Público de Contas. Alertada, a Presidente ROUSSEF insistiu no erro, demonstrando **dolo intenso**, é dizer: conhecimento da ilicitude e determinação na prática delituosa. *(fl. 69)*

Nesse primeiro bloco de afirmações da Acusação, percebe-se não somente o desconhecimento pelos denunciantes da matéria sobre a qual debatem, mas má-fé mesma. Fiam-se unicamente na decisão política que já demonstrou lhe ser favorável, independente do que diga. Não há o menor zelo com o acerto jurídico e com a fidedignidade dos fatos apresentados. Tudo vale para afastar a Presidenta.

Nos parágrafos 117 e 129, a Acusação quer dar a entender que em 2015 teria havido a continuidade dos fatos alegadamente viciados e que teria havido decisão do TCU sobre a edição dos decretos da qual a Presidenta teria sido informada.

É verdade que em 2015, assim como em todos os exercícios anteriores, houve a edição de decretos presidenciais de abertura de créditos suplementares, bem assim a continuidade da relação com bancos públicos, por força do Plano Safra, que decorre de lei permanente (Lei nº 8.427, de 1992). Certamente ocorreu e ainda ocorre também em 2016, por serem atos de rotina.

Houve continuidade de atos, mas não de ação delitiva, como quer fazer crer a Acusação, porque não havia qualquer decisão anterior considerando esses procedimentos de rotina viciados. Nunca houve pelo menos sinalização de que créditos não pudessem ser abertos, haja vista que em todos os exercícios a situação é absolutamente idêntica.

Para efeito de adequada cronologia, somente a partir do Aviso nº 895-GP/TCU, de 12/08/2015, que se toma conhecimento público da primeira manifestação do TCU de que poderia haver irregularidades em relação à edição dos decretos, apesar de as normas alegadamente infringidas estarem vigorando tal como se encontram desde 2001. No entanto, o TCU, por meio desse aviso,

Página: 246/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

apenas solicitou esclarecimentos à Presidência da República sobre a edição de decretos daquele ano de 2014. Como se pode observar, naquela data os decretos de 27/07/2015 já haviam sido editados.

Decisão da Corte somente saiu por meio do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 07/10/2015, que opinou pela rejeição das contas presidenciais de 2014, depois, portanto, que os demais decretos foram abertos. No entanto, essa *decisão*, por ser apenas opinativa (é pacífica a jurisprudência do STF nesse sentido), não teve, e não tem, força jurídica para determinar alteração nos procedimentos da administração pública, porquanto a matéria é de competência exclusiva do Congresso Nacional. Ou seja, enquanto o Congresso Nacional não realizar o necessário julgamento, não se pode entender que há ato (edição dos decretos) contrário ao ordenamento.

O próprio Congresso Nacional abriu prazo de 30 dias, posteriormente, por meio de despacho de 20/10/2015 do seu Presidente, Senador Renan Calheiros, para a Presidência da República se manifestar sobre as conclusões do Tribunal. A manifestação da Senhora Presidenta ocorreu em 14/11/2015, mediante o Aviso nº 525, que dormita na CMO, aguardando a decisão do Colegiado, para posterior julgamento pelo Plenário do Congresso.

Portanto, não se pode afirmar, como o faz em diversos passagens a Acusação, que haja continuidade delitiva quanto aos decretos, porque o órgão competente ainda não concluiu se há irregularidade no procedimento. O que se pode afirmar é que o Voto do Relator das contas de 2014 na CMO é totalmente contrário à decisão do TCU.

São também totalmente falsas as declarações da Acusação de que havia pareceres técnicos e notas técnicas do TCU e pareceres do Ministério Público de Contas anteriores à edição dos decretos de 2015, tanto que não faz menção a número, autoria e data desses alegados documentos. Ademais, ainda que esses documentos existissem, não há previsão legal para que tenham alguma influência no âmbito das contas presidenciais, tampouco para substituir o alerta previsto no art. 59, § 1º, da LRF, a ser elaborado pelo TCU e encaminhado por seu Presidente a todos os Poderes. Veja o que disse o Dr. Ivo, jurista, com doutorado em Harvard:

De maneira nenhuma me parece que notas técnicas ou matéria jornalística suprem a incumbência de alertar os Poderes ou que a nota

Página: 247/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **técnica determine alteração de procedimento da Administração Pública**. **O Tribunal de Contas, especificamente o Tribunal de Contas da União só se pronuncia por meio do seu Pleno, por decisão do Pleno; eventualmente decisões monocráticas dos ministros, mas, via de regra, por decisão do Pleno**. Seria o mesmo você pensar que um parecer do Ministério Público junto ao TCU ou mesmo de alguma área técnica se manifestaria pelo TCU; seria o mesmo imaginar, por exemplo, que, em uma comissão desta Casa, como a CCJ, o parecer de um relator expressasse a opinião da Comissão ou mesmo da Casa sem a sua própria votação na Comissão. Estamos tratando de um parecer individual de um Senador que ainda vai ser levado, discutido e aprovado ou não pela Comissão. **Quanto ao poder-dever do TCU de alertar os Poderes ou órgãos, a possibilidade de ocorrência de necessidade de limitação, empenho e indício de irregularidade na execução orçamentária deveria ser antes ou depois**? Parece-me evidente que o ideal é que fosse antes. **Alertas são feitos anteriormente**. *(Sr. Ivo da Motta Azevedo Correa, em 20/06/2016, em resposta a indagação nossa)*

A Acusação age de má fé, de novo, quando diz que a Senhora Presidenta **fora alertada** em junho de 2015, quanto à irregularidade na edição de decretos. É falsa tal afirmação, tanto que desacompanhada da informação quanto a data, Relatoria, número do documento. Além disso, as testemunhas, inclusive os técnicos do TCU e o Procurador de Contas, declararam que o alerta não foi emitido, a exemplo:

> Olha, o julgamento de 2014, em abril, não poderia ser um alerta mais eloquente. A auditoria foi feita, foi identificada, houve um julgamento, **não alertando, mas já condenando a prática e determinando a sua correção**. *(Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016, em resposta a questão nossa)*

> Portanto, durante o período em que eu estive à frente do orçamento do MEC, **eu não recebi, na Subsecretaria, nenhuma orientação, nenhum questionamento sobre isso**. *(Sr. Wagner Villas Boas, em 16/06/2016, em resposta a pergunta nossa)*

> **Nós não tivemos nenhuma anotação do TCU em relação a essa questão específica dos decretos que foram feitos todos os anos, desde que nós tivéssemos superávit financeiro**. O que nós tivemos foi um acompanhamento do TCU, que se encerrou em 2011. Nesse acompanhamento do TCU, num acórdão editado em 2011, da Segunda Câmara, o TCU deu por cumpridas as determinações que ele havia feito no acórdão de 2008. Deu por cumprido, porque conseguimos resolver essa questão das instituições de ensino superior federais. *(ex-Ministro da*

Página: 248/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Educação José Henrique Paim, em 17/06/2016, em resposta a indagação nossa se houve alerta do TCU)

...cumpre informar que **não houve**, em qualquer exercício financeiro, **alerta de órgãos de controle** sobre indícios de irregularidade na gestão orçamentária, especialmente quanto à abertura de créditos suplementar que pudesse impactar na obtenção da meta de resultado primário do exercício, salvo em relação ao exercício de 2014, o que somente ocorreu com o advento do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 7 de outubro de 2015... *(Ofício nº 34.837/2016-MP, de 17/06/2016, à CEI - negritamos)*

Eu nunca recebi nenhuma advertência do Tribunal de Contas. *(ex-Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em 28/06/2016, em resposta a questão nossa sobre se havia recebido algum alerta do TCU)*

Disse também a Acusação:

120. Todavia, esses superávit e excesso de arrecadação são artificiais, pois, conforme se pode verificar a partir do PLN nº 05/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 23 de julho de 2.015, o Poder Executivo já reconhecia que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas. *(fl. 64)*

Para contrariar a Acusação, provando que as fontes de recursos não eram artificiais, mas efetivas, as palavras do Desembargador Presidente do TJDFT, ao solicitar o crédito para o seu Tribunal:

Acrescente-se, por oportuno, que não foi necessária a apresentação de memória de cálculo à Secretaria de Orçamento Federal, haja vista que **os recursos já haviam sido arrecadados** e estavam devidamente registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, gerido pelo Ministério do Planejamento. *(Of. nº 21.595/GPR, de 15/06/2016, à CEI)*

Afirmou a Acusação quanto à compatibilidade das alterações promovidas pelos decretos com a obtenção da meta:

121. Ora, o art. 4º da Lei 13.115/2015, (Lei Orçamentária Anual de 2.015), é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares deva ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto na LOA/2014. *(fl. 65)*

135. O dado relevante é acentuado pelas testemunhas: não havendo o cumprimento da meta, estando em situação de descumprimento d

Página: 249/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> meta, essa autorização cessa. E essa compatibilidade tem que ser aferida no momento da edição do decreto. *(fl. 77)*
>
> 137. Por isso, a exigência de que haja autorização legislativa para suplementação de verba fora da meta fiscal, sob o controle do Congresso, sem soberbamente, transformar-se decreto em Medida Provisória, em menosprezo a esta Casa. *(fl. 77)*
>
> 254. Diz claramente o art. 4º que só não depende de autorização legislativa a abertura de crédito suplementar se estiver dentro da meta fiscal. E estava fora. O exame pericial o comprovou. *(fl. 123)*

A incompreensão sobre a matéria é evidente, por isso a confusão grassa. O art. 4º da LOA 2015 em nenhum momento diz que a abertura de crédito suplementar deve estar dentro da meta fiscal, até porque essa afirmação soa ilógica: como haveria crédito dentro da meta? Tal dispositivo apenas exigia que as alterações decorrentes dos créditos fossem compatíveis com a obtenção da meta. Ter compatibilidade tem o mesmo sentido de ser adaptável, de não criar obstáculos.

Não existe situação de descumprimento de meta em período anterior ao do encerramento do exercício, porque a meta é anual, sendo que, conforme o princípio da anualidade (acolhido pela Constituição, art. 165, pela LRF, art. 4º, pela Lei 4. 320/64, art. 2º, e pelas demais normas sobre orçamentos), as receitas e despesas devem ser realizadas, e prestadas as respectivas contas, depois de encerrado o exercício. Antes desse prazo existe apenas pontos de controle, para orientar a gestão (art. 9º, LRF)

Ademais, a autorização legislativa para abrir o crédito já estava dada textualmente no **caput** do art. 4º da LOA, não havendo nenhuma incompatibilidade das alterações com a obtenção da meta. Se incompatibilidade houvesse, a abertura do crédito por lei (autorização do Legislativo) também não poderia ser feita, pois a compatibilidade deve ser igualmente respeitada por esse instrumento normativo, conforme exigência do art. 39, § 4º, da LDO 2015. O Congresso Nacional não poderia autorizar abertura de crédito nessas condições, o que anula o argumento da Acusação nesse sentido, tendo sido esse o entendimento dos depoentes:

> **Então, se a tese é a de que não poderia abrir decreto de crédito porque não haveria compatibilidade com uma meta bimestral,**

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 250/265 02/08/2016 18:57:25

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **tampouco se poderia fazê-lo para o caso do projeto de lei.** *(Sr. Bruno Moretti, em 20/06/2016, em resposta a indagação nossa)*
>
> Aqui a pergunta é a seguinte: se eu não posso abrir por decreto, por que eu poderia abrir por lei? É isso mesmo: **se eu não posso abrir por decreto, se está ali aumentando, ferindo a meta definida, também não poderia fazer por lei**, a menos que a meta fosse alterada. Então, essa questão que a senhora coloca é isso mesmo. É por isso que o decreto estabelece limites. *(ex-Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em 21/06/2016, em resposta a pergunta nossa)*

A compatibilidade a ser aferida diz respeito às disposições do decreto que abre o crédito, de modo a observar se cria alguma regra incompatível com a obtenção da meta. Isso porque, quanto ao cálculo do atingimento da meta, somente é realizado após encerrado o exercício financeiro, pelo aspecto financeiro (pagamento da despesa), como o afirmaram todas as testemunhas que falaram a respeito, inclusive as convocadas pela Acusação, como o Procurador de Contas e o Sr. Leonardo Albernaz. A propósito:

> ...informo que o montante que impacta na apuração do resultado primário é aquele apurado no pagamento da despesa, e que o critério utilizado para apuração do cumprimento da meta de resultado primário é também pagamento da despesa (regime caixa – "acima da linha"), cuja responsabilidade é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF. *(Ofício nº 34.826/2016-MP, de 17/06/2016, à CEI, em resposta a indagações nossas)*
>
> Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, **relaciona-se com o aspecto financeiro** *(fl. 59, quesito 1.1, do Laudo pericial complementar)*
>
> É o resultado da atividade financeira ao final do exercício! *(Procurador de Contas Júlio Marcelo – depoimento em 08/06/2016)*
>
> Em relação ao momento de apuração para efeito de cumprimento: **no final do ano é que é feito**, ou seja, **a gente sabe se uma meta foi cumprida no final do ano**. Isso é mais ou menos evidente. *(Sr. Leonardo Albernaz, em 13/06/2016)*

Também afirmou a Acusação:

> 134. O importante é frisar que, conforme os testemunhos, editar um decreto de abertura de crédito suplementar sem ouvir a opinião do Poder Legislativo não é ato compatível com a Constituição, com o que determina a LRF, tampouco com o art. 4º da Lei Orçamentária, devend

Página: 251/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> se levar em conta **a realidade presente no momento da edição do decreto.** *(fl. 77)*
>
> 130. Em síntese: em 2.015, apesar de absolutamente ciente e consciente da ilegalidade da conduta infringiu a Constituição e a Lei Orçamentária. A mensagem do Poder Executivo confirma que a frustração nas expectativas de arrecadação e o aumento de despesas impediram o cumprimento das metas e a denunciada criou e continua criando despesas suplementares enquanto as metas vigentes estão comprovadamente desatendidas, o que infringe os artigos 167, V da CF, art. 4º da LOA/2014 e LOA/2015, e art. 9º da Lei Complementar 101/2000. *(fl. 69)*

Decreto de crédito suplementar não cria despesa. Tão somente autoriza alterações nas programações, incrementando as dotações. O decreto não altera as normas de execução, as quais, como a que estabelece limites de empenho e pagamento, devem ser observadas no momento próprio. Além disso, as aferições sobre o cumprimento da meta não são realizadas no momento da edição do decreto, mas com a execução realizada. A propósito:

> O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois **não é mensurado a partir das dotações orçamentárias**. *(Laudo complementar da Perícia, fl. 60 - negritamos)*

As testemunhas, ressalvadas unicamente as convocadas pela Acusação (justamente as que deram parecer contrário à Presidenta no âmbito do TCU), foram unânimes em afirmar que o art. 4º da LOA 2015 dava amparo para a abertura dos créditos por decreto, a exemplo de:

> **Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA**, no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. *(Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016)*
>
> **A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos**. *(Sr. Georgimar Martiniano de Souza, em 17/06/2016)*
>
> **Os créditos foram abertos por decreto, porque a Lei Orçamentária assim o permitia.** *(Sr. Antonio Chatack Carmelo, em 17/06/2016, em resposta ao Relator)*
>
> "Qual dispositivo legal autorizava a abertura desse crédito?" **Foi o art. 4º da Lei Orçamentária.** *(Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2016)*

Página: 252/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> "Qual o fundamento legal para abertura dos créditos aqui tratados?" **É a própria Lei Orçamentária, no seu art. 4º.** *(Sr. Zarak de Oliveira, em 17/06/2016, em resposta a questão nossa)*

Disseram também os Denunciantes em suas alegações finais:

> 122. O PLN 05/2015 diz expressamente que a meta fixada não estava sendo atendida, pois seu objeto era, exatamente, reduzir as metas estabelecidas na LOA. *(fl.65)*

> 124. Os decretos acima transcritos foram editados e publicados após a data de propositura do PLN 05/2015 no Congresso Nacional, o que revela o pleno conhecimento, por parte da Denunciada, de que descumpria a determinação constitucional. Não vale como escusa agora dizer que recebia dos órgãos técnicos o decreto para ser assinado, pois despachava com os seus Ministros, em acompanhamento direto da situação fiscal e sabia o que devia fazer ou deixar de fazer. *(fl. 67)*

A incompreensão da Acusação sobre o tema debatido é flagrante. Quer ela fazer crer que um crédito aberto antes do envio de PL de alteração da meta é diferente de um crédito aberto depois desse envio. Ou seja, se o Governo tivesse primeiro editado os decretos e depois enviado o PL de alteração da meta, a compatibilidade estaria assegurada!

É falso esse entendimento, porque todas as programações são controladas pelo decreto de contingenciamento, no momento de a despesa entrar no processo de execução, independentemente da forma e do momento da abertura do crédito. Antes do processo de execução existe apenas autorização de gasto, que não impacta a obtenção da meta. A propósito, declarações da ex-Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, e da Junta Pericial:

> A senhora me pergunta por que se pode afirmar que a abertura de um crédito não impacta a meta do resultado. **Porque todos os créditos estão submetidos aos limites de empenho e pagamento**. Um crédito não está excepcionalizado. *(Sra. Miriam Belchior, em 21/06/2016, em resposta a indagação nossa)*

> ...**não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira**. E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta. *(fl. 116, Laudo inicial)*

Página: 253/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> A rigor, **a abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário**, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas **afeta a perspectiva de atingimento dessa meta**... *(fl. 49, Laudo complementar)*

Na seguinte fala, a Acusação admite que a LRF seja desobedecida, em autêntica contrariedade ao que diz defender. Ora, em nenhuma hipótese a lei pode ser afrontada. Se o TCU não a cumpriu como devia, deixou de observar dever legal, o que não se admite.

Em outra assertiva, diz a Acusação:

> 147. Não obstante, como a acusação, reiteradamente vem asseverando, alertas não seriam necessários, pois a própria Presidente, ao encaminhar o PLN-5 para esta casa, aponta, na exposição de motivos, que seria impossível cumprir a meta vigente. *(fl. 80)*

Como se pode perceber, a Acusação distorce intencionalmente a compreensão das coisas. Os alertas que o TCU deixou de dar são quanto à alegada irregularidade na abertura dos créditos na situação posta em 2015 e na existência de passivos da União em relação ao Plano Safra. Se a Corte de Contas tivesse cumprido seu papel, certamente a gestão não teria ocorrido como ocorreu.

Logo em seguida, afirma:

> 148. Além de a exposição de motivos do PLN-5 evidenciar a consciência da denunciada acerca da incompatibilidade com a meta, tem-se que o terceiro relatório bimestral, antes mesmo da aprovação do projeto, já considerava a meta proposta, o que confirma o desrespeito para com esta casa. *(fl. 80)*

Mais uma incompreensão da Acusação. Os relatórios bimestrais não têm por finalidade demonstrar incompatibilidade de abertura de créditos com a meta ou com a obtenção dela, mas sim refletir a expectativa da execução para o ano inteiro. Se de fato a obtenção da meta fosse o objetivo número um da República, em desconsideração com todas as normas constitucionais quanto à responsabilidade social, bastaria que o Governo, naquele terceiro trimestre paralisasse a oferta de serviços públicos, que a meta seria atingida.

Página: 254/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Já se disse, e as testemunhas e a Junta Pericial assim o atestaram, que os créditos abertos não impactam a obtenção da meta, porque consistem apenas em autorização de despesas, mas não em gasto efetivo:

> O resultado fiscal **não considera as despesas apenas autorizadas**, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas considera as despesas autorizadas e pagas, conforme elucida o ofício encaminhado pela SOF e acostado aos autos no DOC 089. *(fl. 60, Laudo complementar)*
>
> O relatório bimestral não é uma comprovação de meta bimestral. **O relatório bimestral, ele se presta a tentar antecipar riscos para o alcance da meta ao final do exercício**. Então, você estima receitas, estima despesas a cada dois meses e avalia se é necessário ou não um contingenciamento em relação àquele bimestral. **A meta é anual, e o bimestral se utiliza dela**; o bimestral existe para ter a certeza de que as pessoas, os gestores são diligentes em antecipar os riscos fiscais.
>
> **[...]**
>
> **O bimestral não tem o objetivo de ser uma regra. A meta é anual.**
>
> **[...]**
>
> **O decreto de contingenciamento limita o total de empenho do ano.** ***(depoimento do Sr. Otávio Ladeira, em 08/06, em resposta à Senadora Gleisi Hoffmann)***
>
> Sobre a primeira pergunta – os créditos que foram abertos estão compatíveis com a obtenção da meta de 2005? **Sim, estão compatíveis.** Quando eu encaminho a abertura de um crédito, faço referência não só à própria LOA, porque a própria LOA já tem autorização para abertura desse crédito, mas também à LDO, que me dá autorização para abrir esses créditos de acordo com a meta de resultado primário, ou seja, com a meta; ele já está compatível com a meta de resultado. Tanto é que, nessas despesas, quando eu abro, para que eu possa executá-las, ou seja, empenhá-las e pagá-las, eu tenho que deixar de fazer outras despesas. *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016, nos respondendo)*

Disse mais os denunciantes:

> 149. Aliás as testemunhas da defesa ouvidas foram uníssonas no sentido de que a meta considerada para a edição dos decretos não era a vigente, mas aquela proposta em projeto de Lei. *(fl. 80)*

As únicas testemunhas que fizeram alguma afirmação em sentido próximo foram as convocadas pela própria Acusação, justamente aquelas que

Página: 255/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

querem estabelecer uma nova interpretação para a sistemática de abertura de crédito. No entanto, não conseguiram explicar como isso funcionaria.

Na verdade, não importa saber a meta fixada para o exercício no momento da abertura do crédito. Importa isto sim, inclusive porque era essa a exigência do art. 4º da LOA 2015, que as alterações promovidas na programação não fossem incompatíveis com a obtenção da meta, aquela que estivesse em vigor no momento da apuração, encerrado o exercício.

Mais ao final de sua peça, afirmaram também os denunciantes:

> 250. Por fim, tipificada também está a afronta ao art. 10, n. 4 e n. 6, ao editar Decretos de Suplementação de Créditos sem autorização Legislativa, fora da hipótese prevista no art. 4º da LOA, pois, para evitar riscos, o exame da compatibilidade fiscal cabe ser feita no momento da edição do decreto. E naquele momento era preciso autorização legislativa havendo, portanto, desrespeito e não compatibilidade com o disposto no art. 4º da LOA. Deu-se força de lei a um decreto dependente da aprovação de um projeto de lei que só veio a ser aprovado seis meses depois. Desprezo absoluto ao Congresso. *(fl. 122)*
>
> 251. Em suma: os Decretos assinados pela presidente não eram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2.015 e desrespeitavam o disposto no art. 10 n. 6 da Lei n. 1.079/50 por não ter fundamento na Lei Orçamentária. O fato é típico. *(fl. 122)*

Não há norma que exija a realização, no momento da abertura de um crédito, do exame do cálculo da obtenção do resultado fiscal do exercício, porque isso não tem sentido, O que importa para o erário e para a sociedade é a obtenção do resultado efetivo, a economia real decorrente da execução, não a observação de uma meta ilusória. Em nenhum dispositivo a lei protege uma alegada meta formal, existente apenas no "plano orçamentário".

É falsa a afirmação de que o item 4 do art. 10 foi violado, o qual estabelece que, para constituir crime, a violação à lei orçamentária deve ser patente. A própria divergência entre os técnicos demonstra que não há sequer entendimento claro sobre a melhor interpretação para o art. 4º da LOA 2015. Divergência, no entanto, existe apenas entre a compreensão da massa de técnicos do Poder Executivo e do Judiciário com os poucos técnicos do TCU.

Página: 256/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Aqueles técnicos testemunharam na mesma linha adotada para a abertura dos créditos impugnados.

O item 6 do art. 10 menos ainda foi infringido. Isso porque a Presidenta da República não ordenou nem autorizou a abertura de crédito. Ela própria o fez segundo a autorização contida no art. 4º da LOA 2015.

Ainda sobre os decretos, afirmou a Acusação:

> 258. De outra parte, contraria totalmente a finalidade, o escopo das leis orçamentárias se ter por base do cálculo da Meta Fiscal o resultado fiscal final. Se assim fosse ficaria sem sentido o fim de precaução, a exigência constitucional de relatórios bimestrais a serem apresentados pela Presidência da República e pelo Tesouro, bem como as avaliações quadrimestrais e bimestrais. **O impedimento de riscos se transforma na assunção de todos os riscos**. *(fl. 124)*
>
> 259. Por que, então, o PLN 05/2015 se a Meta era irrelevante? Como se prever qual seria o comportamento da economia e das finanças para, com todos os riscos, deixar para avaliar ao final do ano se o crédito aberto estaria ou não dentro da meta – a depender da hipótese de haver possível contingenciamento e da aprovação do projeto de lei? *(fl. 124)*
>
> 260. Dessas perguntas irrespondíveis deflui, portanto, a irresponsabilidade da receita que as testemunhas da defesa trazem em socorro da Acusada. Um somatório de irresponsabilidades. *(fl. 124)*

Página: 257/265 02/08/2016 18:57:25

Esses três últimos parágrafos demonstram que, efetivamente, os advogados da Acusação podem entender alguma coisa no campo jurídico, o que ainda estão devendo comprovar, mas nada entendem do sistema orçamentário e das regras fiscais estabelecidas pela LRF.

Qual seria a intenção de não se considerar, para cumprimento da meta fiscal do exercício, o resultado final, se não há resultado fracionário previsto em lei? Os relatórios bimestrais visam justamente ajustar a gestão para a consecução da meta fixada, nada mais! Esse é o sentido da LRF, que os advogados desconhecem, bastando ler com cuidado pelo menos o art. 9º dessa Lei.

Nunca se disse que a meta não seria relevante, porque ela o é. Contudo, o seu não atingimento não redunda em qualquer apenação, nem mesmo administrativa. O PLN 5/2015 era relevante por uma questão de transparência

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

e para afirmar qual seria a nova orientação para os relatórios bimestrais. O que impede a ocorrência de riscos para a não obtenção da meta de resultado é o decreto de contingenciamento, que funciona como dique, como represa, ao excesso de execução.

O entendimento esdrúxulo do TCU já levou à desmoralização completa da meta, que agora, mesmo em prejuízo para a sinceridade dos números, vai sempre ser fixada de modo que jamais seja possível não alcançá-la. Porém, vai tornar também inócuos os relatórios bimestrais, que são elaborados discricionariamente pelo Poder Executivo com base em projeções de intenção de gasto para as despesas discricionárias. Serão elaborados agora conforme a conveniência.

2) Quanto aos passivos de 2015 da União junto ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra, disse:

> 70. Além do mais, deixou-se de saldar no final de 2.015 integralmente o passivo do Tesouro Nacional. *(fl. 27)*
>
> 249. De outra parte, deixou-se 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 de 2.015, infringindo-se o disposto no art. 10 n. 8 da Lei nº 1.079/50. *(fl. 121)*

Página: 258/265 02/08/2016 18:57:25

São absolutamente falsas essas afirmações, porque contrariam os depoimentos prestados, inclusive das testemunhas da Acusação:

> Iniciamos o pagamento e, ao final do exercício, após a mudança da aprovação do PLN 5, todos os pagamentos foram quitados, inclusive os valores do exercício. *(Sr. Adriano P. de Paula, técnico do Tesouro, em 08/06)*
>
> O Tesouro Nacional trabalhou para pagar as despesas do ano de 2015 em 2015 e, em dezembro, com a confirmação do TCU, pagou os débitos referentes aos anos anteriores. *(Sr. Otávio Ladeira, técnico do Tesouro, em 08/06)*
>
> ...o Tesouro Nacional saldou seus passivos vencíveis em 2015 junto ao Banco do Brasil dentro do próprio exercício financeiro de 2015 *(Laudo Pericial inicial, fl. 37)*

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Continua a Acusação em suas desconexas afirmações:

> 99. Diz o Relator em voto aprovado de forma unânime que, com relação ao Plano Safra, no ano de 2.015, a União incorreu em novas operações de crédito "aparentemente irregulares" com instituições financeiras controladas. Foi reproduzido o padrão de 2.014, seja pelo atraso no pagamento das parcelas em equalização vencidas em janeiro e julho de 2.015, seja pela manutenção do estoque de dívidas constituídas em período anteriores, cujo pagamento foi determinado por aquele Tribunal de Contas no âmbito do processo TC 021.643/2014-8. *(fl. 43)*
>
> 105. Conclui-se, pois, que em 2.105 houve, principalmente em relação ao Plano Safra e PSI, a continuidade da realização das operações de crédito vedadas pelo art. 36 da LRF. *(fl. 59)*

Neste ponto, valem as mesmas observações feitas em relação à edição dos decretos: não se poderia falar em continuidade delitiva, se não havia decisão definitiva quanto à questão durante praticamente todo o exercício de 2015. Sobre a relação da União com bancos federais em 2015, no que se refere ao Plano Safra, não há qualquer julgamento na Corte de Contas.

A cronologia das decisões em relação aos passivos ao Banco do Brasil decorrentes do Plano Safra é clara. Diferentemente da edição dos créditos suplementares, pode-se afirmar que neste caso a competência é do TCU, porquanto não existe previsão legal de participação do Presidente da República na gestão financeira e orçamentária desse Plano. O TCU comete irregularidade jurídica, quando inclui a questão nas contas presidenciais, em afronta ao art. 71, I, da CF.

Em abril de 2015, o Tribunal prolatou o Acórdão 825/2015, por meio do qual entendeu pela irregularidade na relação da União com bancos públicos federais, compreendendo haver aí "operação de crédito". Contudo, esse acórdão foi suspenso em decorrência de dois recursos interpostos, fazendo com que a decisão do Tribunal somente fosse prolatada em 9/12/2015, mediante o Acórdão 3.297/2015, mas que somente transitou em julgado em 29/12/2015. Antes dessa data, portanto, não se pode considerar haver qualquer conduta contrária ao direito, em relação a essa interação da União com os bancos públicos. Isto porque, diz a Constituição Federal, ninguém poderá ser considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença.

Página: 259/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Portanto, não se pode afirmar, como o faz em diversos passagens a Acusação, que haja continuidade delitiva quanto ao Plano Safra, porque somente houve conclusão transitada em julgado do Tribunal em 29/12/2015. Nesse dia, no entanto, todos os passivos exigíveis pelo Banco do Brasil já estavam quitados pela União, apesar de o Acórdão do Tribunal nem mesmo exigir o imediato pagamento, mas tão somente a elaboração de cronograma para fazê-lo. A propósito o contido na decisão do Tribunal:

> 9.6.1. determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias. *(Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015)*

Continua a Acusação:

> 106. Destacam as testemunhas técnicas terem ocorrido tais fatos, em 2.015, em "valor elevado" com relação ao Plano Safra relativamente ao Banco do Brasil. É importante destacar que as testemunhas bem esclareceram que o Tesouro não pagou as faturas de janeiro e de julho de 2.015, com o agravante de já haver conhecimento sobre o tratamento que o Tribunal de Contas estava dando em relação a esses fatos, no sentido da proibição de tal conduta. *(fl. 59)*

Mais uma vez falsa a afirmação, porque não havia qualquer decisão do TCU aplicável ao Plano Safra no primeiro semestre de 2015, como acima relatado. O único acórdão existente sobre a questão (Acórdão 825/2015) teve seus efeitos suspensos por força de recurso, cuja decisão final somente passou a valer a partir de 29/12/2015, como dito.

Disseram também os denunciantes:

> 110. As testemunhas, mesmo as de defesa, foram categóricas no sentido de que os Bancos públicos financiaram o Tesouro, que não contabilizou as operações de crédito, justamente com o intuito de maquiar as contas públicas *(fl. 60)*

Mais uma afirmação toda falsa, porque a contabilização sempre existiu e era pública, como as testemunhas afirmaram, bem assim a Junta Pericial:

Página: 260/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

> **Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos**. Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras.
>
> Então, no caso, por exemplo, do Banco do Brasil, **a própria auditoria do TCU buscou esse dado nos balanços publicados pelo Banco do Brasil**. *(Sr. Marcel Mascarenhas, em 29/06, em resposta a perguntas nossas)*
>
> Em contrapartida, o Banco do Brasil registrava os valores devidos pelo Tesouro Nacional, em seu balanço patrimonial, em conta do ativo não captada pelas estatísticas ficais elaboradas pelo Banco Central. *(fl. 21, item 3, Laudo inicial)*

Como se pode concluir, imperou a desonestidade e a deslealdade processual da Acusação, por ter pretendido alterar a verdade dos fatos e dos depoimentos. Fosse este um processo em tramitação no âmbito judicial, certamente ocorreria a imposição de multa por má fé e pela obtusa pretensão de alcançar finalidade ilegal.

Página: 261/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

4. CONCLUSÃO

A análise supra nos permite concluir que é indevida e impertinente a motivação para que se efetive o **impeachment** da Presidenta Dilma. Os próprios desvios políticos ocorridos deslegitimam o processo e tornam inócua a denúncia. Não há fundamentação técnica plausível para as alegações fáticas, tampouco aderência jurídica dos fatos aos tipos legais apontados. É chocante a ausência de provas, que foram catadas a qualquer custo apenas em opiniões visceralmente apaixonadas, mas sem lastro jurídico.

O vínculo político direto dos denunciantes com o PSDB, seja por filiação partidária, por coordenação de atividades do partido ou mesmo por recebimento de R$45.000,00 para elaborar a representação feita contra a Presidenta da República, afronta ao art. 14, da Lei 1.079, de 1950, que estabelece inequivocamente a legitimidade ao cidadão, não a partidos políticos, para oferecimento de denúncia por crime de responsabilidade.

A escolha e manutenção de um Relator do mesmo partido, o PSDB, que nunca reconheceu a última derrota nas eleições, a terceira consecutiva, é uma agravante que representa insulto à ordem democrática e depõe contra o Senado Federal.

O acolhimento da denúncia, pelo vingativo ex-Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, no exato dia em que o Partido dos Trabalhadores *(o mesmo da Presidenta da República)* declarou posição favorável junto ao Conselho de Ética, em relação à perda do mandato dele próprio - que induvidosamente não escapará das garras da Justiça -, por violação ao decoro parlamentar, revela um inequívoco desvio político e de finalidade do processo. Desvio esse expressado, da mesma forma, na motivação alegada pela maioria dos Deputados quando do acolhimento da denúncia no Plenário da Câmara dos Deputados, que transformou a data do dia 17 de abril de 2016 em um verdadeiro "espetáculo de horrores", que tornou o Parlamento motivo de vergonha nacional e o País objeto de chacota internacional.

Por igual, não há como desconsiderar o desvio de finalidade revelado pelas degravações de diálogo entre o ex-Presidente da Transpetro, Sergio Machado e o Senador Romero Jucá, onde textualmente afirma que "**tem que ter o impeachment**" para barrar a operação Lava Jato e que "**a solução mais fácil é botar o Michel Temer**".

SF/16649.45200-72
Página: 262/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SF/16649.45200-72

Esses fatos, por si sós, justificam a completa suspensão ou mesmo, o mais lógico, o sepultamento definitivo da tese de **impeachment** da Presidenta Dilma.

Em meio a isso, coloca-se questão prejudicial ao andamento desse infamante processo: a competência exclusiva do Congresso Nacional, em plenário bicameral, para aprovar as contas presidenciais. A Constituição Federal traçou ritos, instâncias e momentos específicos para a apresentação e julgamento de tais contas, sem espaço para qualquer exceção, o que está sendo atropelado pela vontade incontida de assunção do Poder sem o desejo das urnas. A Comissão de Impeachment não tem a competência, tampouco a especialização, para julgar fatos relacionados às contas da Presidenta, como teriam os fóruns definidos pelo legislador constituinte. Por isso o processo é uma fraude à ordem jurídica.

A par disso, no mérito, as razões alegadas como crime de responsabilidade são em sua totalidade inconsistentes, tendo os depoentes em sua esmagadora maioria atropelado os argumentos da Acusação.

A própria perícia técnica, demandada por nós mas constituída integralmente pelos que são favoráveis à Acusação, ofereceu Laudo acachapante das teses dos denunciantes: (i) não há ato comissivo da Senhora Presidenta em relação aos procedimentos do Plano Safra; (ii) os decretos e os atrasos no pagamento dos passivos ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra se deram sob a presunção de legitimidade; (iii) os decretos foram assinados com base em pareceres técnicos e jurídicos atestando sua adequação ao art. 4º da LOA 2015 e ao art. 167, inciso V, da Constituição e afirmando a compatibilidade das alterações orçamentárias com a obtenção da meta fiscal fixada para 2015.

Nessa seara de contrariedade aos argumentos da Acusação, ainda compareceu o Ministério Público Federal (órgão competente para a denúncia de crimes), por meio de despacho de 14/07/2016, determinando o arquivamento da investigação em relação às operações do Plano Safra, pela clarividente inexistência de condutas criminosas no âmbito da operação do Plano Safra, haja vista a inexistência de "operação de crédito". Se não há crime, a malfadada acusação quanto a esse aspecto também se sepulta. Trata-se de questão definitivamente resolvida.

Página: 263/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Enfim, aqui nos encontramos para decidir o destino da Presidenta legitimamente eleita, mas sem termos, como visto, a justa causa, a competência legítima, tampouco a delegação das ruas. Não admira que a classe política seja das mais desacreditadas, com tendência de sempre aumentar o descrédito.

Não poderíamos acolher essa página em nossa história, da qual certamente nos envergonharemos. Esse processo não engrandece, não agrega, não semeia; ao contrário, diminui a política, divide os brasileiros e torna árida a confiança nas nossas lideranças de transformar a Nação em uma sociedade cada dia mais justa, altiva e fraterna.

SF/16649.45200-72

Página: 264/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.

CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

5. VOTO

Portanto, com toda a segurança técnica, com toda a certeza jurídica e com o dever político inerente ao nosso mandato, votamos NÃO por esse pseudo processo, por suas pseudo fundamentações, pelas falsas afirmações de agressão ao ordenamento pela Senhora Presidenta da República.

Um processo com forma, mas sem conteúdo, não merece acolhida!

Por outro lado, não há como deixar de expressar que o SIM, é um sim pela quebra dos direitos, pela fissura da democracia, pela usurpação da soberania popular, pela profanação do Poder, pela sanha ao apoderamento ilegítimo, pelo engodo, pelo GOLPE!

Nosso voto é NÃO! Quantas vezes precisasse seria NÃO!

Brasília, em 02 de agosto de 2016.

Senadora VANESSA GRAZZIOTIN
PCdoB/AM

Senadora GLEISI HOFFMANN
PT/PR

Senador LINDBERGH FARIAS
PT/RJ

Senador HUMBERTO COSTA
PT/PE

Senador TELMÁRIO MOTA
PDT/RR

Senadora FÁTIMA BEZERRA
PT/RN

Senador RANDOLFE RODRIGUES
REDE/AP

Senadora KÁTIA ABREU
PMDB/TO

SF/16649.45200-72

Página: 265/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.

CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

ANEXOS

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA ____ VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

ARQUIVAMENTO Nº 36232 /2016 – MPF/PRDF/3º OFNCC/ICM

Procedimento Investigatório Criminal Nº 1.16.000.001686/2015-25.

Trata-se de Procedimento Investigatório Criminal[1], instaurado pela Procuradoria da República no Distrito Federal para apurar eventual prática dos crimes previstos nos artigos 359-A e 359-D do Código Penal.

Inicialmente, representação instruída com matéria jornalística deu origem à Notícia de Fato nº 1.16.000.000992/2015-44, a qual foi encaminhada para autuação e distribuída a este 3º Ofício de Combate à Corrupção.

Ato contínuo, em despacho nº 5018/2015 (fl. 10), determinou-se a expedição de ofício ao TCU, solicitando cópia integral do TC nº 021.643/2014-8.

Em Despacho nº 5379/2015 (fl. 11), determinou-se o apensamento do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002905/2014-11[2] e a juntada da documentação anexa ao Despacho nº 5233/2015-PRDF/MCA. O referido despacho encaminhou o Despacho nº 2180/2015 GAB/PGR. Este último encaminhou o Aviso nº 478-GP/TCU, contendo o Acórdão nº 825/2015, prolatado

1 Distribuído por correlação ao IC nº 1.16.000.000992/2015-44.
2 Procedimento declinado do 4º Ofício de Atos administrativos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

ao apreciar o processo TC-021.643/2014-8 (que trata de representação acerca de indícios de irregularidade na constituição de passivos da União junto a bancos oficiais e outros credores).

Assim, a Notícia de Fato nº 1.16.000.000992/2015-44 passou a tramitar com o Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002905/2014-11 apensado a ela.

Em seguida, converteu-se a Notícia de Fato nº 1.16.000.000992/2015-44 em Inquérito Civil, tendo em vista as documentações acima referidas (PP nº 1.16.000.002905/2014-11 e documentação do TCU).

Ao mesmo tempo, determinou-se a extração de cópias do referido Inquérito Civil[3], para instauração de Procedimento Investigatório Criminal, tendo em vista a possível prática dos crimes previstos nos artigos 359-A e 359-D do Código Penal.

Posteriormente, o Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001221/2015-74[4] foi apensado aos presentes autos, tendo em vista o Declínio de Atribuição nº 270/2015, em favor deste 3º Ofício de Combate à Corrupção, considerando que aquele Procedimento possuía objeto apuratório idêntico ao do presente PIC.

Em despacho inicial no PIC, juntou-se cópia do Ofício nº 3656/2015-GAB/ICM/PRDF[5], o qual solicitava cópia integral do TC nº 021.643/2014-8.

Às fls. 144/145, consta a resposta do TCU ao Ofício nº 3656/2015-GAB/ICM/PRDF[6], encaminhando cópia dos autos.

Da análise da mídia de fl. 145, identificaram-se alguns

3 Inquérito Civil nº 1.16.000.000992/2015-44.
4 Inicialmente instaurado no 6º Ofício de Combate à Corrupção.
5 Este ofício consta à fl. 09 do IC 1.16.000.000992/2015-44.
6 Ofício que solicitou cópia integral do TC nº 021.643/2014-8.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

gestores envolvidos na narrativa[7]. Nesse contexto, solicitou-se à ASSPA pesquisa para qualificá-los, especialmente quanto ao cargo que ocupavam naquele momento.

Com o resultado da pesquisa (fls. 146/161) e para garantir a plena validade do presente procedimento, encaminharam-se os autos à Procuradoria-Geral da República, para expressa análise sobre a atribuição penal para investigação dos fatos aqui referidos, bem como sobre eventual cisão, tendo em vista o cargo ocupado naquele momento pelos gestores apontados pelo TCU como responsáveis.

Em Despacho n° 58/2016 ASJCRIM/SAJ/PGR (fl.168/169), de 17 de maio de 2016, o Exmo. Procurador-Geral da República devolveu os autos, tendo em vista que as pessoas citadas não mais detêm foro por prerrogativa de função perante os Tribunais Superiores.

Cabe ainda ressaltar que, no decorrer do Inquérito Civil nº 1.16.000992/2015-44, totalmente instruído neste gabinete e que possui atualmente mais de 800 páginas nos autos principais, foram expedidos ofícios a diversos órgãos – entre eles CEF, BB, Ministério das Cidades, TCU, BACEN – e ouvidos os seguintes envolvidos: Marcus Pereira Aucélio, Guido Mantega, Arno Hugo Augustin Filho, Nelson Henrique Barbosa Filho, Dyogo Henrique de Oliveira e Gilberto Magalhães Occhi.

Eis o relato do necessário.

Por meio do Acórdão 825/2015-Plenário (no TC 021.643/2014-8), de 15 de abril de 2015, o TCU determinou que:

7 Ex-Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello; ex-Ministro do Trabalho e Emprego, Manoel Dias; ex-Ministro das Cidades, Gilberto Magalhães Occhi; ex-Ministro da Fazenda, Nelson, Henrique Barbosa Filho.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

9.2. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas na utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família:

(...)

9.2.3. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei;

(...)

9.3. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas na utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial:

(...)

9.3.3. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei;

(...)

9.4. em relação aos adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao Ministério das Cidades ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009,

9.4.1. determinar ao Ministério das Cidades que, quando da elaboração de sua proposta orçamentária, faça consignar no orçamento, como fonte de recursos referente à contratação de operações de crédito interna, montante correspondente aos adiantamentos a que se refere o presente item, em virtude do que determinam o art. 3º da Lei 4.320/1964, e o art. 32, § 1º, incisos I a V, da Lei Complementar 101/2000;

9.4.2. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito com inobservância de condição estabelecida em lei;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

(...)

9.5. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas pela edição das Portarias do Ministério da Fazenda 122, de 10 de abril de 2012, 357, de 15 de outubro de 2012, e 29, de 23 de janeiro de 2014, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:

(...)

9.5.2. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei; e

(...)

9.6. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas nos títulos "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:

(...)

9.6.2. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei;

(...)

9.7. em relação ao pagamento de dívidas da União no âmbito da Lei 11.977/2009, junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, contrariando o que estabelece o art. 167, inciso II, da Constituição da República e o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000:

9.7.1. em razão do disposto pelo art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar o Poder Executivo a respeito da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao Fundo de Garantia do Tempo de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais;

(...)

9.8 em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata a Lei 7.990/1989, aos Estados, Distrito Federal e Municípios[8]:

9.9. em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata o art. 212, §§ 5º e 6º, da Constituição da República, e o Decreto 6.003/2006[9]:

9.10. determinar a audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini, e do Chefe do Departamento Econômico, Tulio José Lenti Maciel, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e consequentemente na apuração do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas 'Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola' e ' Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional', registradas como ativos pelo Banco do Brasil, à equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES, às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida, às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei 6.024/1974, a Medida Provisória 2.196/2001 e a Resolução CCFGTS 574/2008, os três últimos perante o FGTS, bem como quanto à contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal[10];"

Ainda, no que se refere ao TC 027.923/2015-0, são incluídos:

a) a manutenção de atrasos em repasses devidos pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao Banco do Brasil (BB), a título de equalização de taxas de juros prevista nas Leis

8 *Royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais.
9 Salário educação.
10 Os CPF's das pessoas referidas foram suprimidos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

12.096/2009 e 8.427/1992, atrasos esses considerados ilegais por esta Corte de Contas no Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, por configurarem operação de crédito vedada por lei;

b) a não captação dessas dívidas da União junto ao BNDES e ao BB pelo Banco Central do Brasil (BCB) para fins de apuração do resultado fiscal;

c) a não captação pelo BCB de dívidas decorrentes da prestação de serviços bancários pela Caixa Econômica Federal (Caixa) à União para fins de apuração do resultado fiscal;

d) ao pagamento de dívidas da União perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) à margem da lei orçamentária anual.

São dois os possíveis crimes apontados pelo TCU:

1. Operação de crédito sem autorização legislativa, que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-A do Código Penal;

2. Pagamento de dívidas da União no âmbito da Lei 11.977/2009, junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais (item 9.7), que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-D do Código Penal.

Embora o Acórdão 825/2015-Plenário do TCU (TC 021.643/2014-8) acima referido não aponte a existência de crime em todas os itens mencionados, será aqui analisada a possível ocorrência de fato típico em todos os casos.

No entanto, antes de se discutir o tema específico da ocorrência ou não dos referidos crimes, cabe primeiro elucidar as conclusões do MPF a respeito das denominadas 'pedaladas fiscais'.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

1. Das Pedaladas Fiscais.

Como se observa da representação do TCU, as 'pedaladas fiscais' consistem de uma gama de atitudes, no mínimo suspeitas, todas voltadas ao mesmo objetivo: maquiar o resultado fiscal. Essas atitudes envolvem atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos à CEF (decorrentes de valores arcados por essa no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e das taxas decorrentes dessas operações), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (decorrentes de valores arcados por esse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida), ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento – PSI), ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra) e aos estados da federação e ao Distrito Federal (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação').

Essa maquiagem somente foi possível graças à não captação desses passivos por parte do BACEN nas estatísticas fiscais[11].

Como forma de explicar a operacionalização da 'maquiagem', pode-se confrontar os seguintes trechos do depoimento prestado ao MPF em 04 de dezembro de 2015 (fls. 82 e 82-V do IC) pelo então Secretário do Tesouro Nacional Arno Augustin:

11 Sobre isso, a investigação cível ainda apura se os autores lograram identificar uma brecha na metodologia do BACEN ou se este foi de fato coautor da maquiagem fiscal. Nesse aspecto, como circunstância atenuante da atuação do BACEN, há a mora do Senado Federal em aprovar os limites da dívida consolidada da União e definir a 'metodologia de apuração dos resultados primário e nominal' conforme previsto no inciso IV do § 1º do artigo 30 da LRF,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Que no exercício de seu cargo apenas objetivou cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual determina ao executivo que não pague mais do que 'x' para que o resultado primário seja cumprido; que a existência de limite para pagamento é uma exigência da LRF; que o limite financeiro é dado pela STN aos Ministérios; Que a receita do orçamento costuma ser superdimensionada pelo Congresso, de modo que os Decretos posteriores costumam ser mais restritivos para cumprir a LRF; Que não faz sentido a alegação do TCU de que teria ocorrido uma antecipação de receita orçamentária – ARO nos alegados atrasos de pagamentos; Que, sobre isso, o próprio parágrafo único do art. 36 da LRF[12] possibilita que a União venda títulos no mercado e que bancos públicos possam comprar; Que com essa venda de títulos a União pode se financiar por meio de bancos estatais, não havendo necessidade de usar as alegadas operações de crédito referidas pelo TCU; Que o objetivo do governo é macroeconômico; Que com relação ao resultado primário, olvida-se que o próprio governo também já decidiu pagar valores antecipadamente, como na antecipação da previdência no Governo Lula, que perdura até hoje, trazendo efeitos para o resultado primário; Que a previdência passou a ser paga metade antes do final do mês e outra metade no início do outro mês, diferente da sistemática anterior de pagamento de até o dia 10 do mês posterior. Que essa metade paga anteriormente ao final do mês antecipa o valor negativo (de despesa), impactando negativamente o resultado primário; Que esse impacto negativo, da ordem de bilhões, é superior a qualquer resultado negativo resultante das alegadas operações de crédito apresentadas pelo TCU; Que, dessa forma, se fosse a intenção modificar o resultado primário, bastaria voltar à sistemática anterior do pagamento da previdência.

[...]

Que não faz sentido afirmar que o governo estaria se financiando por meio do BNDES porque a União tem empréstimos de longo prazo para o BNDES de mais de 400 bilhões; Que não havia como registrar essas dívidas no resultado primário pois o valor ainda não havia sido pago; Que não cabe falar em operação de crédito,

12 LC nº 101/2000. Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.
Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

ademais, pois o subsídio é pago ao banco e não ao particular;

Nessa passagem, encontramos quatro argumentos importantes:

O primeiro, de existir a obrigação de "não pagar mais do que 'x' para que o resultado primário seja cumprido".

O segundo, de que o governo poderia se financiar legalmente por meio de bancos estatais através da venda para esses de títulos do tesouro 'não havendo necessidade de usar as alegadas operações de crédito referidas pelo TCU' para tanto.

O terceiro, de que para impactar o resultado primário positivamente, bastaria mudar a sistemática anterior, estabelecida no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de antecipar para o final do mês anterior metade dos valores devidos pela Previdência aos aposentados.

O quarto, de que o governo não estaria se financiando por meio do BNDES porque a União tem empréstimos de longo prazo para este de mais de 400 bilhões de reais.

Com relação a esses argumentos, pode-se contra-argumentar o seguinte.

Primeiro, o de que a adequação do resultado primário deveria ser buscada por meio da redução de despesas e não por meio da 'camuflagem' de dívidas. Como bem referido pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira do Ministério Público do Tribunal de Contas da União[13], 'o alcance da meta de resultado primário não é um fim em si mesmo, mas um meio para o controle e a gestão da dívida pública'.

Segundo, o de que a forma de financiamento com a venda de títulos do Tesouro não serviria ao propósito atingido pelas 'pedaladas', pois quando

13 Manifestação de 24 de junho de 2016, p. 7, no TC 021.643/2014-8.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

o tesouro recebesse o valor, este seria contabilizado como dívida e captado pelas estatísticas fiscais. Por meio das 'pedaladas', diferentemente, foi possível segurar no caixa o valor devido mantendo o correspondente passivo oculto. Assim, camuflada a dívida, esse valor poderia ser utilizado em outras funções.

Terceiro, o de que, muito embora seja verdade que a mudança da sistemática de pagamento antecipado de valores aos aposentados seria válida para impactar o resultado primário positivamente, a utilização dessa opção não se apresentava adequada para o objetivo de angariar a simpatia da opinião pública.

Quarto, o de que, caso o Tesouro retomasse parte dos valores emprestados ao BNDES (assim como anunciado pelo atual governo interino[14]), os mesmos seriam registrados por meio da diminuição dos créditos a receber. Ao contrário, ao obrigar o BNDES a arcar com dívidas do Tesouro, sem contabilização do passivo pelo BACEN, o propósito das 'pedaladas' era atingido. A situação é em tudo semelhante ao segundo argumento acima exposto (inadequação da venda de títulos do Tesouro a bancos públicos para o propósito de maquiar as contas públicas).

Eventual retomada dos valores do BNDES ou compensação de dívidas ainda teria o efeito indesejado de diminuir a capacidade operativa do BNDES no PSI e em demais operações[15].

14 http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/governo-anuncia-medidas-para-tentar-melhorar-contas-publicas.html

15 Aqui, cabe ressaltar a concentração em poucas empresas dos financiamentos e aportes financeiros pela aquisição de parte do capital realizados pelo BNDES. No relatório do TC 034.365/2014-1, item 231, o TCU aponta a concentração de 99% dos valores dos financiamentos no segmento de serviços de engenharia, em um total superior a 38 bilhões de dólares, em apenas 5 empresas, sendo que a empresa Odebrecht e sua controlada teriam recebido mais de 80% desses valores nos últimos dez anos. Da mesma forma, conforme Relatório de Auditoria do TCU (TC 007.527/2014-4) 'De 2005 a 2014 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Financeiro (BNDES) concedeu à empresa JBS S.A. financiamentos no montante de R$ 2,52 bilhões e adquiriu participação no capital da empresa no montante de R$ 8,11 bilhões, perfazendo um total aproximado de R$ 10,63 bilhões. Além do grande crescimento da empresa no período, esse apoio fez com que o estado brasileiro se tornasse o maior acionista individual da empresa, com 34,66% de participação acionária da companhia até 2014 (embora seu controle seja exercido por um grupo privado)'. Ambos relatórios são públicos e disponíveis na página da internet do TCU.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A partir desse conjunto de argumentação/contra-argumentação, se pode inferir o real objetivo das denominadas 'pedaladas fiscais': maquiar as contas públicas de modo a produzir um resultado fiscal mais palpável à opinião pública. Para tanto, ao mesmo tempo em que era apresentado um resultado maquiado, era necessário manter os programas sociais e o PSI e se abster de utilizar qualquer mecanismo impopular na 'produção' do resultado fiscal.

O caso talvez represente o passo final na infeliz transformação do denominado 'jeitinho brasileiro' em 'criatividade maquiavélica'.

Nesse aspecto, a situação dos atrasos dos pagamentos ao BNDES é bastante esclarecedora.

A Medida Provisória 465, de 29 de junho de 2009, depois convertida na Lei 12096/2009, autorizou a União a conceder subvenção econômica ao BNDES sobre a modalidade de equalização de taxas de juros, cabendo ao Conselho Monetário Nacional definir os grupos beneficiários e as condições necessárias à contratação. Ao mesmo tempo, a metodologia do pagamento da equalização de juros seria estabelecida por Portaria do Ministro da Fazenda. O BNDES, por meio do PSI, oferece financiamentos a taxas inferiores às praticadas no mercado. Essa diferença de taxas deve ser custeada pelo Tesouro, por meio de repasses ao BNDES. De modo que a taxa de equalização devida pela União é justamente a diferença entre a taxa de juros cobrada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo tomador do crédito.

O Ministério da Fazenda claramente abusou de seu poder de estabelecer a metodologia do pagamento. Assim, a origem das 'pedaladas' no pagamento das taxas de equalização do PSI teria sido a Portaria MF 87/2011 que alterou a antiga Portaria MF 37/11[16]:

Cabe observar que essas empresas 'campeãs nacionais' sempre foram grandes doadoras nas campanhas eleitorais.
16 Tabela constante de fls. 433 do IC (defesa de Nelson Barbosa).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Portaria MF 37/11	**Portaria MF 87/11**
Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES deverá apresentar, a cada pedido de equalização, à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho e de 1º de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas de cálculo bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam. [...] §2° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria, verificados no período de 1º de janeiro a30 de junho de 2010 são devidos em 31 de dezembro de 2010, podendo ser antecipados, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.	Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar: [...] §3° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

Como se observa, na Portaria MF 37/2011 era prevista a possibilidade de antecipar os valores devidos ao BNDES de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. Já a MF 87/2011 refere que é possível prorrogar (e não antecipar) nas mesmas condições.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

No início do ano de 2012, a União já vinha atrasando o pagamento da taxa de equalização do PSI ao BNDES. Conforme informações do BNDES (fl. 582 do IC), 'quando da publicação da Portaria nº 122/12, já havia vários semestres apurados e apresentados à Secretaria do Tesouro Nacional, porém não liquidados'.

Para piorar a situação, a Portaria MF 122/12 modificou as regras para o pagamento das equalizações, prorrogando por 24 meses após sua apuração o início da previsão de pagamento.

Ainda em 2012, a Portaria MF 278/2012[17] veio a ampliar os efeitos da Portaria MF 122/2012 – que estabelecia prazo de pagamento de 24 meses somente para as operações contratadas a partir de 16/4/2012 – estendendo o prazo de 24 meses para todas as operações anteriores contratadas no âmbito do programa.

Portaria MF n° 122, de 2012	**Portaria MF n° 278, de 2012**
Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar: [...] §3° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. §4° **Os pagamentos das equalizações** relativas aos saldos médios diários das aplicações **em operações de financiamento** de que trata esta Portaria, **contratadas a partir de 16 de abril de 2012** serão devidos após decorridos 24 meses do	Art. 6º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo anexa, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que: I - Os pagamentos das equalizações de que trata o caput podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. [...] III - **Os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES**, serão devidos após decorridos 24 meses do término de

17 No item 119 do pronunciamento da SecexFazenda de 11 de março de 2016 (item 406 do TC 021.643/2014-8), essa ampliação restou equivocadamente indicada como tendo sido praticada pelo Ministro interino Nelson Barbosa ao editar a Portaria MF 357/2012 (posterior à Portaria 278/2012 de Guido Mantega). Ademais, resulta curioso que, com base em tal afirmação, o MPF tenha ouvido Nelson Barbosa em termos de declarações no qual este confirmou a referida ampliação e inclusive tentou explicar as razões que o levaram a tanto.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

término de cada semestre de apuração, e cada semestre de apuração e atualizados pelo atualizados, desde o último dia do semestre de Tesouro Nacional desde a data de apuração até a apuração até a data do efetivo pagamento pelo data do efetivo pagamento."(NR)
Tesouro Nacional.

Sobre os graves efeitos dessas Portarias, cabe citar a manifestação do BNDES (fl. 583 do IC):

> A título de informação, em relação aos valores quitados entre o final de 2015 e início de 2016, observa-se que, com base na dinâmica de cobrança prevista na Portaria ministerial nº 122/12, os montantes que seriam postergados para 24 meses após a sua apuração, somariam R$ 18,84 bilhões de reais[18]. Entretanto, a alteração efetivada pela portaria nº 278/2012, resultou na postergação do pagamento de R$ 27,75 bilhões de reais[19].

Ademais, confirmando as razões pouco republicanas dessas medidas, as tentativas de explicação por parte dos seus autores foram, no mínimo, frustrantes.

Ouvido pelo MPF em 03 de dezembro de 2015 (fls. 78-79), Mantega justifica que a criação do prazo de 24 meses para equalizar as taxas do PSI tinha a finalidade de ajustar os pagamentos aos prazos de carência estabelecidos pelo BNDES em seus empréstimos ao tomador do crédito:

> Que até o início do ano de 2012 havia pouco subsídio e os pagamentos eram efetuados a cada seis meses; Que o volume de transações vinha crescendo desde 2009, sendo que em 2012 os números se tornaram altos; Que assim, a partir do ano de 2012, havendo milhares de casos de financiamento, com taxas e prazos de carência diferentes, surgiu uma dificuldade operacional de identificar o valor dos subsídios em cada caso; Que em razão disso se optou por fazer uma Portaria

18 Valores atualizados para as respectivas datas de quitação.
19 Idem nota anterior.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

> estabelecendo prazo para pagamento de 24 meses; Que essa decisão pelo prazo de 24 meses foi tomada exclusivamente pelo Ministério da Fazenda, conforme autorização legal; Que a primeira Portaria foi assinada pelo declarante e as posteriores por seus substitutos, nos períodos de vacância do cargo; Que esse período corresponde a uma média dos períodos de carência concedidos pelo BNDES; Que acredita que esse critério tenha sido modificado recentemente; Que com essa supressão dos 24 meses, entende o declarante que a União passaria a antecipar despesas ao BNDES referentes ao PSI (fls- 79 e 79-V);

No entanto, o argumento é falacioso já que os prazos de carência concedidos pelo BNDES ao pagamento do principal não se aplicam aos juros. E, sendo a taxa de equalização devida pela União justamente a diferença entre a taxa de juros cobrada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo tomador do crédito, não há que se falar em prazo de carência para a equalização da taxa[20].

Essa situação restou bem apontada pela SecexFazenda (TCU) na Instrução de 11 de março de 2016, item 111 (TC 021.643/2014-8), onde argumenta que:

> "As alegações de que o prazo de 24 meses seria necessário em razão do estabelecimento de carência em favor dos beneficiários não se sustentam, porque **os contratos dessas operações preveem o pagamento mensal dos juros, mesmo durante o prazo de carência, que se refere apenas ao pagamento do principal da obrigação**. Ressalte-se que a equalização incide exatamente sobre os juros, os quais, como afirmado, diferentemente do principal, não se submetem a carência. Além disso, o BNDES naturalmente arcava com despesas de captação e tributárias desde a liberação dos recursos, devendo fazer jus à equalização desde então".

20 O BNDES, por meio do PSI, oferece financiamentos a taxas inferiores às praticadas no mercado. Essa diferença de taxas – equalização de taxas – deve ser custeada pelo Tesouro, por meio de repasses ao BNDES.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Ademais, para que não pairassem dúvidas sobre o tema, o MPF oficiou ao BNDES, que apresentou a seguinte resposta (fl. 555 do IC):

> Este BNDES possui registrado em Sistema de Controle de Contratos (SCC) 1.175.844[21] subcréditos, oriundos de contratações no âmbito do PSI. Deste total, somente 2,2% (26.650 subcréditos) apresentaram ou apresentam a capitalização de juros durante o prazo de carência concedida para o pagamento de principal. No geral, os juros são exigíveis durante a carência.

Nelson Barbosa, por sua vez (Termo de declarações de fls. 435-437 do IC), admitindo que a carência do principal não se aplicava aos juros[22], tenta argumentar que isso não seria incongruente em razão dos altos prazos de carência (20 anos) existentes nos empréstimos da União ao BNDES. Ocorre que, como já explicado anteriormente, os temas são diversos e se apresentam de modo diferente nas estatísticas fiscais. Ou seja, as emissões de títulos (dívida do BNDES com a União) apareciam como crédito nas estatísticas fiscais, ao passo que os valores 'pedalados' da compensação da taxa de equalização eram suprimidos dessa conta, mantendo a maquiagem fiscal.

Assim, o prazo de 24 meses, justificado falsamente sobre o argumento de ajuste aos prazos de carência dos contratos, representou uma maliciosa forma de justificar a prorrogação do atraso nos pagamentos, dando aparência de legalidade (maquiagem) às 'pedaladas'.

Nelson Barbosa (fl. 434 dos autos do IC) tenta ainda argumentar no sentido de que o prazo de 24 meses veio dar maior previsibilidade sobre a data de efetivo pagamento ao BNDES, que antes (de acordo com a Portaria MF 87/2011) podia ser prorrogado de acordo com as disponibilidades

21 Informações registradas no SCC, na base de 31/03/2016.

22 Fl. 436 do IC: 'O fato de a maioria das operações do PSI prever o pagamento de juros pelo tomador final ao longo da carência do principal em nada exige ou justifica que a equalização a ser paga pela união ao BNDES e à FINEP tenha que ser concomitante a tal pagamento de juros'.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

Ocorre que, após os 24 meses, a cláusula de prorrogação a critério do Tesouro permanecia (conforme atestam o § 3º do art. 5º da MF 122/2012 e o inciso I do art. 6º da MF 278/2012 acima referidos). E, na prática, foi o que ocorreu pois, vencidos os 24 meses, os pagamentos continuaram sendo atrasados, conforme esclarecimento prestado pelo BNDES (fl. 583 do IC): 'Ademais, o marco temporal apresentado na referenciada alegação não atingiu o objetivo alegado, visto que os valores de equalização apurados a partir do 2º semestre de 2010 somente foram quitados no final do exercício de 2015'.

Importa, ademais, observar que, com a criação do prazo de 24 meses no primeiro semestre de 2012 pela Portaria 122/2012 (ampliada pela Portaria 278/2012 para abarcar todos os valores já pedalados anteriormente), a União só passaria a dever os valores da taxa de equalização ao BNDES a partir de 1º de julho de 2014, com relação aos contratos celebrados até 30 de junho de 2012, e a partir do ano de 2015, para os contratos celebrados posteriormente. Com as primeiras dívidas vencendo apenas em 1º de julho de 2014, bastava apenas manter o atraso por ainda alguns meses para que todo esse valor fosse olvidado das estatísticas do BACEN até a data das eleições gerais daquele ano. Essa situação levanta suspeitas, também, sobre eventuais objetivos eleitorais das 'pedaladas fiscais', considerando que possibilitava aos partidos do Governo apresentar melhores resultados de gestão à população brasileira em ano eleitoral.

No caso do Plano Safra, muito embora não se tenha criado mecanismo engenhoso que buscasse legitimar os atrasos, como no caso acima referido, os atrasos também ocorreram e, como em todos os casos aqui apontados, não eram captados pelas estatísticas do BACEN. De acordo com o item 223 do relatório de Fiscalização da SecexFazenda no TC 021.643/2014-8, 'O saldo, ao final de junho de 2014, era de R$7.943.736 mil'.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Os atrasos referentes à CEF também são sintomáticos.

No TC 021.643/2014-8, a SecexFazenda (no Relatório de Fiscalização) aponta atrasos relevantes, nos anos de 2013 e 2014, nos pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial. Como exemplo, pode-se citar os seguintes dados constantes do referido Relatório de Fiscalização:

> 101. De acordo com informações fornecidas pelo Departamento de Supervisão Bancária do Bacen (peça 92, fls. 21), o saldo total de referidos passivos ao final do mês de agosto de 2014 era de R$ 1.740,5 milhões, assim divididos: (i) Bolsa Família: R$ 717,3 milhões; (ii) Abono Salarial: R$ 936,2 milhões; e (iii) Seguro Desemprego: R$ 87 milhões.

A SecexFazenda (item 201 do Relatório de Fiscalização) ainda observa que os valores mantinham-se negativos sempre nos últimos dias do mês. Dessa forma, e contando com a não captação dessa dívida pelo BACEN, a variação primária deficitária era postergada para o momento em que efetivamente a União quitasse o valor (em regra o mês subsequente) e não a partir do momento em que se tornava devido.

Com relação aos atrasos relativos aos adiantamentos realizados pelo FGTS à União no Programa Minha Casa Minha Vida, o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda (item 179) apresentava um saldo devedor da União no montante de R$ 10.049,1 milhões no final do mês de outubro do ano de 2014.

Da mesma forma, nos casos de atrasos nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação' aos estados da federação e ao Distrito Federal. Os pagamentos eram realizados no último dia do mês, sempre após as 17h:10min, de modo que os

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

valores só saíssem do caixa do Tesouro na data seguinte, impactando assim positivamente as contas da União e negativamente as contas dos estados e do Distrito Federal.

As respostas de Marcus Aucélio a respeito desses itens podem ajudar na compreensão dos fatos:

> e) em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata a Lei 7.990/1989, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, (item 9.8.2).
>
> Que os diferentes órgãos responsáveis pela apuração dos valores a serem destinados aos Estados e Municípios encaminham ofício com os valores à STN e ao Banco do Brasil; Que cabe à STN depositar os valores no Banco do Brasil; Que no caso não houve propriamente atraso, sendo que as ordens bancárias foram emitidas no último dia do mês, dentro do prazo; Que o TCU entendeu haver atraso em razão do fato de que, embora a ordem ser emitida no último dia do mês, a efetiva saída de caixa da conta única ocorria no primeiro dia do mês subsequente; Que essa compensação ocorria no sistema D+1; Que no entender da STN à época, a emissão de ordem bancária dentro do prazo era o suficiente para cumprir a norma legal; Que **perguntado sobre a razão de os pagamentos terem começado a ocorrer somente no último dia do mês, com saída de caixa no mês subsequente, somente a partir do mês de fevereiro de 2014** (conforme informa o TCU), afirmou não saber precisar o motivo;

Quanto à possível dúvida de Marcus Aucélio sobre o motivo dos atrasos, o contexto apresentado demonstra uma simples razão: maquiagem fiscal.

Ainda, segundo seu depoimento:

> f) em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata o art. 212, §§ 5o e 6o, da Constituição da República, e o Decreto 6.003/2006. (item 9.9.3).
>
> Que os pagamentos do salário educação deveriam ser feitos pela STN ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE até o dia 20 de cada mês; Que

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

esses pagamentos, a partir de dezembro de 2013, passaram a ser feitos no último dia do mês, mediante ordem bancária, de modo que os valores deixassem a conta apenas no primeiro dia do mês subsequente; Que quem determinava a data do pagamento, tanto nesse item quanto no item anterior (item 'e') era o Secretário do Tesouro Nacional; Que não sabe a razão pela qual essa sistemática foi implementada a partir de dezembro de 2013;

A situação é semelhante à anterior, embora ainda mais descarada, já que o atraso era mais claro pois o pagamento deveria ser feito até o dia 20 de cada mês[23].

Ambos atrasos, obviamente, tinham o intuito ímprobo de melhorar artificialmente as contas públicas.

E cabe ainda a mesma observação realizada acima a respeito das 'pedaladas' no PSI, já que coincidentemente também ajudaram a maquiar as contas públicas em ano eleitoral.

Como se observa, todos os atos seguiram o único objetivo de maquiar as estatísticas fiscais, utilizando-se para tanto do abuso do poder controlador por parte da união e do 'drible' nas estatísticas do BACEN[24].

Essa situação teria perdurado, com possíveis consequências ainda mais nefastas, não fosse a diligente atuação do Tribunal de Contas da União e de seu Ministério Público.

Ademais, e em que pese a responsável decisão do TCU[25] de não pedir a republicação das estatísticas fiscais dos anos de 2009 a 2014,

23 No caso anterior, dos 'royaltes do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' os pagamentos deviam ser realizados até o último dia do mês.
24 Com relação à possível conivência ou coautoria do Bacen, vide nota de rodapé nº 11.
25 Item 119 do Acórdão nº 3297/2015, de 9 de dezembro de 2015 (TC 021.643/2014-8):
"Os riscos envolvidos numa eventual republicação das estatísticas fiscais de anos anteriores não justificam os benefícios que daí adviriam e que podem ser obtidos mediante a explicitação, em quadro próprio a ser publicado ao final deste exercício, de cada um dos ativos e passivos que passaram a ser considerados, com a indicação das suas datas de ocorrência".

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

atendendo ao pedido de reexame do BACEN e limitando-se a determinar que este apresentasse quadro específico na nota de Imprensa de Política Fiscal, com os dados que seriam corretos caso as estatísticas fiscais tivessem captado tempestivamente o montante devido pela União, é inegável que a prática das 'pedaladas' minou a credibilidade das estatísticas brasileiras, contribuindo para o rebaixamento da nota de crédito do país.

Os atos narrados configuram, sem dúvida alguma, atos de improbidade administrativa. Nesse sentido, o Inquérito Civil aguarda apenas últimas diligências que tem o objetivo de delimitação de responsabilidades.

Explicado o contexto dos atos e sua configuração como sendo atos de improbidade administrativa, passa-se à análise para verificar se, ao mesmo tempo, também configuram atos criminosos.

2. Dos possíveis crimes decorrentes da 'pedalada fiscal'.

2.1 Operação de crédito sem autorização legislativa, que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-A do Código Penal: "Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa".

Em tal situação estariam os atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos à CEF (decorrentes de valores arcados por essa no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e das taxas decorrentes dessas operações), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (decorrentes de valores arcados por esse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida), ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento), ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra) e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

aos estados da federação (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação').

O conceito legal de operação de crédito é encontrado no inciso III do artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências):

> **Art. 29.** Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
>
> [...]
>
> **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;

Inicialmente, cabe esclarecer que o conceito legal não pode ser ampliado em respeito ao princípio da legalidade estrita. Além disso, no direito penal é indene de dúvidas que resulta vedada a analogia prejudicial ao réu (*in malam partem*).

Nos casos da equalização de taxas devidas pela União ao BNDES no PSI e ao Banco do Brasil no Plano Safra, não há que se falar em operação de crédito já que o Tesouro deve aos bancos a diferença da taxa e não ao mutuário. Não há abertura de crédito, mútuo ou qualquer dos outros itens referidos no artigo 29 da LRF[26]. Os bancos não emprestam nem adiantam qualquer valor à União, mas sim a terceiros dos quais esta sequer é garantidora (apenas custeia

26 Com relação à expressão 'ou outras operações assemelhadas', constante do referido artigo 29 da LRF, consideramos incabível sua utilização para fins penais. De qualquer forma, conforme a explicação acima exposta sobre o intuito das denominadas 'pedaladas fiscais', resta claro inexistir o dolo de realizar operação de crédito ou mesmo de se financiar por meio de bancos públicos. Para este último objetivo existiriam outros meios mais eficazes. A única intenção era a de 'driblar' as estatísticas de modo a maquiar o resultado fiscal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

parte dos juros).

A Lei 12096/2009 autorizou a União a conceder subvenção econômica ao BNDES sobre a modalidade de equalização de taxas de juros. O BNDES, por meio do PSI, oferece financiamentos a taxas inferiores às praticadas no mercado. Essa diferença de taxas deve ser custeada pelo Tesouro, por meio de repasses ao BNDES. De modo que a taxa de equalização devida pela União é justamente a diferença entre a taxa de juros cobrada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo tomador do crédito.

O Plano Safra, de acordo com a Lei 8.427/92, oferece subvenções com o objetivo de garantir competitividade à agricultura brasileira. Da mesma forma que no PSI, à União cabe apenas a equalização da subvenção, por meio do pagamento ao Banco do Brasil da diferença entre as taxas de juros inferiores concedidas aos agricultores e as taxas superiores praticadas pelo mercado.

Em ambos casos, há um simples inadimplemento contratual quando o pagamento não ocorre na data devida, não se tratando de operação de crédito. Entender de modo diverso transformaria qualquer relação obrigacional da União em operação de crédito, dependente de autorização legal, de modo que o sistema resultaria engessado. E essa obviamente não era a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, conforme esclarecido acima, o objetivo da União nunca foi o de se financiar por meio do BNDES, do qual é inclusive credor, mas sim o de 'maquiar' o resultado fiscal.

Em respeito à tipicidade fechada do Direito Penal, não se pode estender o conceito de 'operação de crédito'. Essa situação não resulta alterável, em que pese a gravidade dos fatos.

Da mesma forma, nos casos de atrasos nos repasses dos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

'*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação' aos estados da federação e ao Distrito Federal. Ocorre apenas um atraso no pagamento e não uma operação de crédito. Muito embora os atrasos, conforme acima esclarecido, tivessem o intuito ímprobo de melhorar artificialmente as contas públicas, disso não decorre a alteração de sua natureza jurídica de simples inadimplemento.

Por fim, a situação não difere no caso do atraso no pagamento das taxas à CEF (analisadas no TC 027.923/2015-0).

Quanto a isso, no item 22 do pronunciamento da SecexFazenda de 11 de março de 2016 (item 406 do TC 021.643/2014-8) resulta claro que inexiste operação de crédito:

> Se a união atrasasse apenas o pagamento da remuneração da Caixa pelo serviço prestado – e não o valor repassado aos beneficiários – até se poderia falar em inadimplência contratual, que também não deixa de ser uma irregularidade quando praticada com abuso.

Dessa forma, a discussão restaria restrita aos adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao Ministério das Cidades ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009 e à utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

A possibilidade de o FGTS antecipar o pagamento em nome do Tesouro decorre de autorização legal contida no artigo 82-A da Lei 11.977/2009 (com redação dada pela Lei 12.424/2011[27]).

27 Cabe referir que o artigo 82-A, na redação anterior, incluída pela Medida Provisória nº 514, de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

> Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2o e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Nesse aspecto, o item 22 da defesa apresentada ao TCU por Gilberto G. Occhi, no TC 021.643/2014-8, bem elucida o funcionamento do sistema:

> Em outras palavras, assim como o FGTS é responsável pelo pagamento de boa parte das subvenções oferecidas no Programa Minha Casa, Minha Vida, que arca atualmente com 82,5% das subvenções, nos termos da portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, Cidades e Fazenda, o art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, prevê que o FGTS também poderá arcar com o restante das 17,5% das subvenções, no ato da contratação, no caso de a União não tiver aportado estes recursos a tempo, valores que serão ressarcidos ao Fundo pela União atualizados pela CELIC.

Com relação à legalidade da operação referida, tem aplicação a seguinte referência da SecexFazenda no Relatório de Fiscalização (TC 021.643/2014-8):

> 61. Toda e qualquer operação de crédito deve ser precedida de autorização legislativa para sua contratação. Em regra, referida autorização é concedida no âmbito do processo legislativo ordinário. No entanto, por uma questão de economia processual - já que, quase sempre, as operações de crédito são contratadas para financiar despesas orçamentárias - permite a Constituição da República, em exceção ao princípio constitucional orçamentário da exclusividade orçamentária, que tais autorizações estejam presentes na própria Lei Orçamentária Anual (LOA)

2010, também já autorizava essa antecipação de pagamento pelo FGTS.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

> ou, se for o caso, na lei de crédito adicional que autoriza a realização de determinada despesa orçamentária.

Dessa maneira, não se pode olvidar que a referida operação de crédito apontada pelo TCU decorre de disposição legal, inexistindo adequação típica ao artigo 359-A do Código Penal, que exige 'operação de crédito sem autorização legislativa'.

Sobre a situação dos repasses à CEF, cabe referir a seguinte observação da SecexFazenda de 11 de março de 2016 (item 406 do TC 021.643/2014-8):

> 24. A existência de saldos negativos nas contas de suprimento desde 1994 ou o uso reiterado da sistemática de compensação de saldos positivos e negativos das contas de suprimento também não afastam a irregularidade. Primeiro, porque a prática reiterada de ato contrário ao ordenamento jurídico obviamente não o torna legal, e, segundo, porque restou cabalmente demonstrado neste processo que, ao contrário do afirmado, houve um expressivo aumento dos saldos negativos nos exercícios de 2013 e 2014, como demonstram as tabelas 8 e 11 do relatório de inspeção.

Esse raciocínio explica claramente a intenção de 'maquiagem fiscal', mas, ao mesmo tempo, demonstra que ou existiu operação de crédito desde sempre ou esta nunca ocorreu.

Assim, não há que se concordar com a afirmação do TCU de que seria a reiteração no atraso, aliada ao montante dos valores, que transformaria o contrato da CEF com a União em uma operação de crédito.

Eis a linha argumentativa do TCU[28]:

28 Acórdão nº 3297/2015, de 9 de dezembro de 2015, elaborado no TC 021.643/2014-8.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

> 31. Não ignoro que a relação existente entre a União e a Caixa, na condição de agente financeiro dos programas sociais, tem características de prestação de serviço, pois esta se encarrega de efetuar os pagamentos dos benefícios em nome daquela. Eventualmente, o valor repassado ao prestador dos serviços pode ser insuficiente, dada a imprecisão nas previsões de quantidades de beneficiários e de valores. Nessas situações, está prevista a possibilidade de a Caixa pagar integralmente os valores, devendo ser ressarcida da diferença com juros.
>
> 32. Entretanto, a partir do momento em que há atrasos reiterados nos repasses dos recursos à Caixa, gerando saldos negativos significativos e prolongados nas contas de suprimento, estabelece-se nova relação: o banco passa a financiar a União, mediante "linha de crédito" que garante a continuidade dos pagamentos aos beneficiários, mas com ônus para o erário, na forma de juros bancários, e com graves consequências sobre o endividamento público.

A observação do TCU é plenamente aplicável no que se refere à necessidade de sanção e coibição à maquiagem fiscal (pedaladas). Diferente, no entanto, ocorre quando se pretende trasladar esse raciocínio para o campo penal apoiado no conceito de 'operação de crédito'.

Isto pois, para a configuração do crime de operação de crédito sem autorização legislativa, deve-se analisar a regularidade do contrato apenas, já que, com o primeiro saldo negativo e independente do seu valor, a operação de crédito já ocorreu.

A seguinte situação hipotética bem ilustra a situação:

> Em um país distante daqui, surgiu, no ano de 1994, a prática de resolver desavenças por meio de duelos. Nesses embates, os perdedores sempre morriam abatidos por um ou no máximo dois tiros. No ano de 2000, pela primeira vez, surge uma lei dizendo que matar é crime. Alheios a isso e não imaginando que a lei se aplicasse ao caso dos duelos, os desafetos continuaram a duelar, nos mesmos moldes.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Ocorre que, a partir do ano de 2013, os vitoriosos nos duelos passaram a, após morta sua vítima, desferir-lhes ainda mais três, quatro e, por vezes, até cinco tiros.

Em 2015, órgãos fiscalizatórios apontam a existência de um problema já que, a partir do momento em que começaram a matar desferindo mais de dois tiros, os vitoriosos teriam passado a cometer o crime de homicídio, tipificado desde o ano de 2000. Assim, é determinado que se sane o problema, restando proibido matar desferindo mais de dois tiros e, ainda, que todos aqueles que mataram com mais de dois tiros respondam pelos crimes de homicídio praticados.

Em algum momento, no entanto, alguém faz a seguinte observação: o que a lei de 2000 tipificou foi o crime de homicídio e não o crime de dar tiros extras no falecido e, portanto, os duelos devem ser proibidos a partir de agora e quanto aos homicídios cometidos duas soluções se apresentam: ou todos aqueles que mataram desde a entrada em vigor da Lei no ano de 2000 devem responder pelo crime de homicídio ou, se se entender que eles não sabiam que essa lei se aplicava ao caso dos duelos, todos devem ser inocentados.

No caso presente, a autorização de antecipação do pagamento por parte da CEF decorre de disposição contratual e ocorre desde o ano de 1994, conforme acima reconhecido pela SecexFazenda.

No ano de 2000, a Lei 10.028 acrescentou ao Título XI do Código Penal o capítulo 'Dos crimes contra as finanças públicas' , dentre os quais se encontra o artigo 359-A que define como sendo crime ' Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa'.

A partir desse momento e, considerando-se a amoldagem do contrato da União com a CEF ao conceito de operação de crédito (como aponta o TCU), o crime passara a ocorrer.

Assim, não foram os aumentos nos volumes de débitos da União, surgidos a partir de 2013, que configuraram o crime de 'operação de crédito sem autorização legislativa'. De modo que, desde o ano de 2000 esse crime vem

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

sendo praticado e todos seus praticantes devem ser responsabilizados ou nenhum o deve, no caso de se entender que não tinham conhecimento de que o tipo penal criado no ano de 2000 se amoldava àquela praxe preexistente e que permanecera até 2015 sem qualquer questionamento por parte das autoridades de controle (TCU, MPF, etc).

Ainda, e mais curioso, seria o fato de que esse crime continuaria sendo praticado, inclusive no instante em que essas letras estão sendo jogadas no papel. Isso em razão de que o TCU, muito embora tenha apontado a existência de crime no caso, não determinou nenhuma medida para sua correção, limitando-se a determinar que os débitos não deveriam mais se acumular e, ainda, que deveriam ser captados pelo BACEN para as estatísticas fiscais. Ou seja, o TCU aponta a existência do crime de operação de crédito, mas determina correções apenas no que se refere aos atos de maquiagem fiscal (atrasos sem captação pelo BACEN para fins de estatística).

Essa é a maior prova de que o problema está na relevância financeira do atraso dos pagamentos aliada a sua não captação pelas estatísticas do BACEN (a verdadeira 'pedalada' que constitui ato de improbidade administrativa) e não na existência de uma 'operação de crédito não autorizada' na relação contratual estabelecida entre CEF e União.

Se o problema estivesse na raiz, haveria que se proibir e coibir a prática do duelo e não apenas a utilização de tiros extras. Ou seja, se o crime é realizar a operação de crédito sem autorização legislativa e se no caso dos contratos da União com a Caixa esse crime se apresenta, existiriam apenas duas soluções: 1. Encerrar os contratos, passando a União a pagar diretamente os benefícios sociais sem a intermediação da CEF ou; 2. Providenciar a autorização legislativa (como no caso do FGTS, acima referido) para o prosseguimento das operações. No entanto, nenhuma dessas medidas foi apontada como sendo

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

necessária.

Nessa linha argumentativa, tratando-se no presente caso de fatos que teriam início a partir do ano de 2013, claramente não se poderia cogitar da existência de dolo na prática da criminosa 'operação de crédito'. E não se pode olvidar que nenhum dos crimes previstos no Código Penal contra as finanças públicas admite a forma culposa.

2.2 Pagamento de dívidas da União no âmbito da Lei 11.977/2009, junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-D do Código Penal: "Ordenar despesa não autorizada por lei".

Conforme explicado anteriormente, o FGTS efetuava o pagamento aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, com base em autorização legal, de modo que se tornava credor do Tesouro Nacional. No entanto, para o TCU, o pagamento dessa dívida deveria ser realizada por meio de fonte que a apontasse como sendo 'operações de crédito' e não como 'restos a pagar'. Assim, o pagamento teria ocorrido sem a necessária autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais[29].

29 O Ministério das Cidades e o paradoxo dos dois crimes:
Inicialmente, cabe recordar que, sobre os mesmos fatos, também é apontada a ocorrência de possível crime previsto no art. 359-A do Código Penal em razão dos adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao Ministério das Cidades ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009.
Ou seja, ao atrasar os pagamentos ao FGTS a União cometeria o crime de contratação de operação de crédito sem prévia autorização legislativa. Ao mesmo tempo, ao efetivar os pagamentos, cometeria o crime de ordenação de despesa não autorizada.
É bem verdade que essa situação só decorre do fato de os valores atrasados serem contabilizados indevidamente (como apontou o TCU) como restos a pagar. Mas não deixa de ser curiosa a aplicação ao caso do ditado popular 'se correr o bicho pega, se ficar o bicho come'.
Para que ocorra a aplicação correta do direito ao caso, é necessário verificar o dolo dos agentes. Ademais, já restou esclarecido que não se aplica ao caso o crime previsto no artigo 359-A do CP.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Nesse enquadramento, foi determinada a audiência pelo TCU, no item 9.7.2 do Acórdão 825/2015-Plenário (TC 021.643/2014-8), das seguintes pessoas:

> Gilberto Magalhães Occhi - Ministro de Estado das Cidades;
>
> Carlos Antonio Vieira Fernandes - Secretário Executivo do Ministério das Cidades;
>
> Laércio Roberto Lemos de Souza - Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades do Ministro de Estado das Cidades[30].

No entanto, conforme observou o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira do Ministério Público do Tribunal de Contas[31] 'No exercício de 2014, não houve pagamentos relativos à dívida com o FGTS, conforme apurado no TC 005.335/2015-9, de forma que os referidos gestores não participaram da irregularidade descrita no item 9.7.2 do Acórdão 825/2015-Plenário'. Assim, não houve proposta de sanção aos responsáveis.

Nesse aspecto, chama atenção o fato de que, havendo a eliminação de algumas responsabilidades em razão de os fatos terem ocorrido em período diverso, deveria ter sido direcionada a investigação aos verdadeiros autores e não simplesmente encerrada a instrução.

Não bastasse isso, no TC 027.923/2015-0, que apura as 'pedaladas fiscais' do ano de 2015, a SecexFazenda aponta (item 227 do Relatório de Fiscalização de 08 de junho de 2016) que 'a irregularidade objeto desta determinação tem relação com a ausência, nas leis orçamentárias anuais, de previsão da receita de operações de crédito decorrentes dos adiamentos feitos pelo FGTS'.

Ainda, faz referência ao anterior parecer da SecexFazenda no

30 CPF's suprimidos.
31 Manifestação de 24 de junho de 2016, p. 18, no TC 021.643/2014-8.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

TC 021.643/2014-8:

> 95. Além disso, observa-se que a sistemática de pagamento prevista na Lei 11.977/2009 é bastante diferente do procedimento ordinário de execução e pagamento de despesas. Na prática, o FGTS paga despesas da União, que se obriga à restituição desses valores. Isso deveria implicar o registro de uma receita de operação de crédito que não transita pela conta única do Tesouro e o empenho e liquidação de uma despesa corrente que é paga por um terceiro (FGTS). Certamente não se trata de um algo trivial, e é natural que houvesse dúvidas sobre o procedimento correto a ser adotado. Não parece razoável punir dirigentes do Ministério das Cidades por irregularidades nessa contabilização, considerando que o procedimento então adotado, se não foi estipulado pela STN e o MPOG, foi certamente por eles validado.

Aqui, diferente do que ocorreu na análise relativa às 'pedaladas' de 2014, foram chamados à audiência autores diversos (do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e da Secretaria do Tesouro Nacional), sem apontar responsabilidade por parte do Ministro do Ministério das Cidades:

> Desse modo, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Nelson Henrique Barbosa Filho, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015 e Ministro de Estado da Fazenda a partir de 18/12/2015; do Sr. Valdir Moysés Simão, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, a partir de 18/12/2015; da Sra. Esther Dweck, Secretaria de Orçamento Federal do MPOG, no período de 16/1/2015 a 3/3/2016; do Sr. Joaquim Vieira Ferreira Levy, Ministro de Estado da Fazenda, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015; do Sr. Marcelo Barbosa Saintive, Secretário do Tesouro Nacional do MF, no período de 9/1/2015 a 22/12/2015; do Sr. Otávio Ladeira de Medeiros Secretário do Tesouro Nacional do MF, a partir de 24/12/2015; do Sr. Octavio Luiz Leite Bitencourt, Subsecretário Substituto de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Ministério das Cidades, no período de 26/1/2015 a 12/3/2015; e do Sr. Alfonso Orlandi Neto, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, a partir de 13/3/2015, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pela realização, no curso do exercício de 2015, de pagamentos de operações de crédito da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no âmbito da Lei 11.977/2009, sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição da República, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os artigos 12, § 3º, inciso II, 13 e 18 da Lei 4.320/1964, além de desconsiderar alerta neste sentido emitido por este Tribunal no item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário[32].

Dessa forma, considerando que o possível crime não foi analisado pelo TCU no TC 021.643/2014-8 (por não ter ocorrido durante a gestão dos apontados responsáveis) e que o TC 027.923/2015-0 ainda está em fase inicial, além de seguir uma linha de responsabilização diversa da apontada no TC anterior, há que se aguardar o andamento dos trabalhos do TCU antes de se emitir uma opinião sobre a configuração penal dos fatos e delimitação de responsabilidades.

Portanto, determino a extração de cópia do presente PIC para que seja instaurada nova investigação, limitada ao crime ora tratado (artigo 359-D do Código Penal)[33].

Quanto aos demais crimes analisados (artigo 359-A do Código Penal), há que se proceder ao arquivamento, pelas seguintes razões legais:

1. Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'operação de crédito', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no

32 Foram suprimidos os CPF's dos chamados à audiência, constantes da referência original.
33 Curiosamente, o único possível crime ocorrido decorre de atos de quitação de dívidas – ao se 'despedalar' – demonstrando, novamente, que a 'pedalada fiscal', além de driblar as estatísticas do BACEN, também driblou as leis penais.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

âmbito do Plano de Sustentação do Investimento – PSI), ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra) e aos estados da federação e ao Distrito Federal (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação');

2. Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'sem prévia autorização legislativa', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS decorrentes de valores arcados por esse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida;

3. Atipicidade em razão da ausência de dolo, no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos à CEF decorrentes de valores arcados por essa no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e das taxas decorrentes dessas operações.

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer o arquivamento dos presentes autos relativamente à possível prática do crime previsto no artigo 359-A do Código Penal**[34], nos termos acima expostos, submetendo este ato ao juízo homologatório de Vossa Excelência.

Brasília/DF, 14 de julho de 2016.

Ivan Cláudio Marx
Procurador da república

34 Com relação ao possível crime previsto no artigo 359-D do Código Penal, será instaurado novo Procedimento Investigatório Criminal, conforme acima referido.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

OFÍCIO GSVGRA Nº 037/2016 Brasília-DF, 09 de junho de 2016.

Excelentíssimo Senhor
Ministro AROLDO CEDRAZ
Presidente do Tribunal de Contas da União

Senhor Presidente,

Tendo em vista decisão do Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal prolatada em Recurso por mim apresentado na Comissão Especial do Impeachment do Senado Federal, cujo teor envio-lhe em anexo, solicito a Vossa Excelência, a fim de instruir o procedimento referente à Denúncia nº 1/2016, em trâmite naquele Colegiado, os seguintes documentos e informações:

1. Informações acerca de fatos imputados ao ilustre Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, o qual teria elaborado parecer, a pedido de membros de partidos políticos, quanto à edição de decretos de suplementação de créditos orçamentários, no exercício de 2015, pelo Senhor Vice-Presidente da República, Michel Temer.

2. Fundamentação legal, com a citação específica da norma e dos dispositivos, que ampararam a decisão desta Corte de Contas de fazer incluir, nas contas presidenciais de 2014, como irregularidade capazes de levar à rejeição dessas contas, fatos sobre os quais não havia decisão definitiva por este Tribunal, como os referidos no Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, no que tange à suposta necessidade de registro nos

SENADO FEDERAL

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

passivos das estatísticas fiscais e aos alegados atrasos no pagamento de tais passivos junto a bancos públicos.

Tais questões, ao que consta, somente vieram a ser decididas em definitivo, pelo Tribunal, por meio do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015. O "parecer prévio" sobre as contas de 2014, contudo, fora dado no início de outubro do mesmo ano (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário).

3. Fundamentação legal, com a citação específica da norma e dos dispositivos que ampararam a decisão desta Corte, que fizeram se orientar por interesses do Ministério Público do TCU, para realizar novas diligências e abrir novo prazo de manifestação da Senhora Presidenta da República sobre as contas presidenciais de 2014, extrapolando o prazo constitucional de apreciação.

4. Se houve requerimento do Congresso Nacional que levasse esta Corte de Contas, na qualidade de órgão auxiliar, a concluir por meio do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, sobre a existência de "operação de crédito" nas relações da União com as instituições financeiras federais. Havendo, que cópia do requerimento seja enviada a esta Comissão. Outrossim, que a Corte informe quais os órgãos do sistema de controle interno de cada Poder teriam se manifestado a respeito do tema. Havendo algum órgão, que sejam encaminhados os referidos pareceres técnicos a esta Comissão.

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

Ressalto a Vossa Excelência a urgência no atendimento pleito, tendo em vista que a referida documentação será acostada aos autos do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

processo em apreço. Assim, encareço-lhe encaminhar as informações solicitadas em até 05 (cinco) dias, do recebimento do presente.

Atenciosamente,

Senadora VANESSA GRAZZIOTIN
Líder do PCdoB

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

José Roberto da Silva Fonseca

De: Eduardo Martins Chíxaro
Enviado em: quarta-feira, 27 de julho de 2016 10:06
Para: José Roberto da Silva Fonseca
Assunto: ENC: Solicitação da Senadora
Anexos: idSisdoc_11492388v5-04 - DESPACHO-2016-7-14.pdf

De: Claudio Nogueira Aucelio [mailto:AUCELIO@tcu.gov.br]
Enviada em: terça-feira, 26 de julho de 2016 17:30
Para: Eduardo Martins Chíxaro <chixaro@senado.leg.br>
Cc: Josianne de Menezes Lima <josianne.lima@tcu.gov.br>
Assunto: Solicitação da Senadora

Prezado Eduardo,

Encaminho em anexo o despacho proferido pelo Ministro José Múcio Monteiro referente a solicitação da Senadora. Informo, ainda, que o TC 017.458/2016-1 foi encaminhado ao Gabinete do Procurador Júlio Marcelo na data de hoje.

Atenciosamente,

Cláudio Nogueira Aucélio/3316-5024

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Ministro José Múcio Monteiro

TC 017.458/2016-1
Natureza: Solicitação de Informações
Interessada: Senadora Vanessa Grazziotin

DESPACHO

A Senadora Vanessa Grazziotin solicita informações sobre:

- a elaboração de parecer por membro do Ministério Público junto ao TCU acerca de atos praticados pelo Vice-Presidente da República no exercício de 2015;

- a fundamentação legal para procedimentos adotados pelo TCU na apreciação das Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014;

- se houve requerimento do Congresso Nacional que levasse esta Corte de Contas a concluir, por meio do Acórdão 825/2015 – Plenário, que houve operação de crédito entre a União e instituições financeiras federais. Solicita ainda que o Tribunal informe se órgãos do sistema de controle interno se manifestaram a respeito do tema.

Com relação à atuação de membro do MP/TCU, os autos devem ser encaminhados ao Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira para seu pronunciamento, tendo em vista a independência funcional do órgão ministerial (art. 80 da Lei 8.443/92).

Quanto às Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2014, a Parlamentar requer informações sobre a fundamentação legal que amparou *"a decisão desta Corte de Contas de fazer incluir, nas contas presidenciais de 2014, como irregularidades capazes de levar à rejeição dessas contas, fatos sobre os quais não havia decisão definitiva por este Tribunal, como os referidos no Acórdão 825/2015 – Plenário, de 15/4/2015, no que tange à suposta necessidade de registro nos passivos das estatísticas fiscais e aos alegados atrasos no pagamento de tais passivos junto a bancos públicos"*. Solicita também a fundamentação legal para a realização de *"novas diligências e abrir novo prazo de manifestação da Senhora Presidenta da República sobre as contas presidenciais de 2014, extrapolando o prazo constitucional de apreciação."*

As informações solicitadas pela Senadora Vanessa Grazziotin referem-se às contas da Presidente da República relativas a 2014, cujo processo, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, encontra-se encerrado. Portanto, nos termos do art. 65, I, da Resolução 259/2014, tais informações devem ser coligidas pela Presidência:

> *"Art. 65. As solicitações de que trata esta Seção serão apreciadas:*
> *I - pela Presidência, quando se referirem a assuntos não examinados em processos autuados no TCU, processos encerrados com decisão transitada em julgado ou a procedimentos judiciais relativos à área administrativa do Tribunal;"*

Por fim, quanto ao último item, são precisas as considerações tecidas na instrução de peça 2, no sentido de que *"não houve requerimento do Congresso Nacional que levasse esta Corte de Contas a concluir, por meio do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, sobre a existência de operação de crédito nas relações da União com as instituições financeiras federais. A fiscalização que deu origem ao referido acórdão decorreu de representação formulada pelo MPTCU. Ademais, não se tem conhecimento de qualquer manifestação sobre o tema por parte dos órgãos do sistema de controle interno de cada Poder."*

Ante o exposto, as informações solicitadas pela Ilustre Senadora Vanessa Grazziotin devem ser fornecidas por meio de expediente da Presidência desta Corte, a partir do meu

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

pronunciamento, contido neste despacho, e da manifestação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Encaminham-se os autos ao Gabinete do Procurador.

Brasília, 27 de julho de 2016.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

Nota Técnica nº 061/2016

(Brasília, 25 de abril de 2016)

Análise técnica, no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, do pedido de **impeachment** que tramitou na Câmara dos Deputados sob o nº DCR 1/2015, bem assim do Relatório apresentado pelo Deputado Jovair Arantes na comissão especial designada.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Sumário

1. Introdução 4
2. Análise do Pedido de Impeachment - Denúncia 6
2.1. O primeiro subitem – dos decretos ilegais (fl. 13 da Denúncia): 7
2.1.1. Preliminar em relação ao subitem 2.1: recebimento da Denúncia 8
2.1.2. Conclusão quanto a preliminar do subitem 2.1 23
2.1.3. Do entendimento sobre crédito adicional 24
2.1.3.1. Conceito de crédito adicional 24
2.1.3.2. Finalidade do crédito adicional 25
2.1.3.3. Autoridade competente para abrir crédito suplementar 26
2.1.3.4. Fontes para a abertura de crédito adicional 27
2.1.4. Análise do mérito do subitem 2.1 27
2.1.5. Da autorização para abertura de crédito em 2015 31
2.1.6. Exame de um caso concreto 35
2.1.7. Da necessidade de constatação de prejuízo ao erário 39
2.1.8. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.1 42
2.2. O segundo subitem – das pedaladas fiscais (fl. 22): 43
2.2.1. Preliminar em relação ao subitem 2.2: recebimento da Denúncia 43
2.2.2. Conclusão quanto à preliminar do subitem 2.2: 48
2.2.3. Análise do mérito do subitem 2.2 51
2.2.4. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.2: 61
2.3. Terceiro subitem – Registro de Passivos da Dívida Líquida (fl. 36): 62
3. Análise do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO) 62
3.1. Da abertura de crédito por decreto (fl. 65) 64
3.1.1. Abertura de crédito e autorização legislativa (fl. 70) 64
3.1.2. Condição do art. 4º da LOA 2015 (fl. 71) 64
3.1.3. Processo de obtenção da meta de superávit primário (fl. 72) 65
3.1.4. Abertura de créditos e limites de programação (fl. 73) 69
3.1.5. Comprometimento da meta de resultado primário de 2015 (fl. 75) 74
3.1.6. Abertura de créditos e despesas obrigatórias (fl. 80) 74
3.1.7. Inexigibilidade de conduta diversa (fl. 82) 82
3.1.8. Entendimento do Tribunal de Contas da União (fl. 83) 83
3.1.9. Conclusão (fl. 87) 83
3.1.10. Conclusões desta Nota em relação a este tópico 3.1 84

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3.1.11. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados..... 86
3.2. Da dívida ao Banco do Brasil em 2015 – Plano Safra - reiteração das "pedaladas fiscais" (fl. 91). 87
3.2.1. Conclusão desta Nota em relação a este tópico 3.2 95
3.2.2. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados..... 96
4. Paralelo com a Denúncia de 1992 97
5. Considerações finais..... 99

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

NOTA TÉCNICA[1] Nº 061/2016

Em 25 de abril de 2016.

Assunto: Análise técnica, no que tange os aspectos financeiros e orçamentários, do pedido de **impeachment** que tramitou na Câmara dos Deputados sob o nº DCR 1/2015, bem assim do Relatório apresentado pelo Deputado Jovair Arantes (PTB/GO) na comissão especial designada.

Interessada: Senadora **Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)**

1. Introdução

A Excelentíssima Senhora Senadora VANESSA GRAZZIOTIN (PCdoB/AM) requereu, por meio da STO nº 201600178, do dia 18 último, a elaboração de nota técnica "que apresente fundamentação jurídica contestando, ponto a ponto, o relatório elaborado pelo Deputado Jovair Arantes, Relator na Câmara dos Deputados do pedido de **impeachment formulado contra a Presidente da República**, ora em curso no Senado Federal".

Por intermédio da STO nº 201600109, a nobre Senadora já havia solicitado a elaboração de argumentos para rebater, também ponto a ponto, o pedido original de impedimento (DCR 1/2015), o que foi realizado por meio da Nota Técnica nº 042, de 04/04/2016.

Tendo o presente trabalho sido solicitado aos mesmos autores, estes optaram por atender a solicitação, partindo daquela NT 042/2016. Isso porque, além de concentrar toda a argumentação em um só documento, fica facilitada a

[1] As conclusões e fundamentações desta Nota não visam criticar direta ou indiretamente grupos, órgãos ou pessoas, quem quer que sejam. A argumentação foi desenvolvida com o fim de esclarecer, tecnicamente, os fatos ou questões discutidos, a pedido da nobre Parlamentar. Disso decorre, obviamente, a contrariedade, fundada no ordenamento jurídico e no entendimento técnico dos autores, a conclusões ofertadas na dita peça acusatória. A Nota é de inteira responsabilidade de quem a assina, não representando, necessariamente, o entendimento do Senado Federal, de quaisquer de seus membros ou órgãos colegiados ou da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

tarefa de fazer ajustes no trabalho anterior, tanto para reforçar e aperfeiçoar o que antes fora dito, quanto para incorporar novos fundamentos às conclusões, tendo em vista a melhor interpretação das dúvidas que têm sido levantadas no Parlamento e nos diversos espaços públicos.

Em razão disso, fica registrada a desnecessidade de recorrer aos argumentos da NT 042/2016, tendo em vista que tanto a solicitação anterior da nobre Senadora, quanto a atual, estarão plenamente atendidas no presente trabalho.

Os argumentos expendidos na Nota Técnica anterior constam ajustados e ampliados do tópico 2 – Análise do Pedido de Impedimento, aqui ajustados e ampliados; os destinados a atender especificamente ao novo pedido da Senadora constam do tópico 3 – Análise do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO).

Por ser pertinente, faz-se necessário reprisar o que adiantado prefacialmente na introdução daquela Nota 042:

> Por uma questão de competência desta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e também de premência da demanda, os argumentos a seguir desenvolvidos se limitam às matérias de direito financeiro e orçamentário, tangenciando os aspectos procedimentais inerentes, quando claramente percebidos possíveis vícios.
>
> Ademais, afora a dita competência da Consultoria, por si suficiente para restringir o trabalho, as questões atinentes aos aspectos meramente jurídicos e procedimentais já estão sendo debatidos por farta e credenciada doutrina, razão pela qual possivelmente esta Nota pouco acrescentaria ao debate. Por força disso, é o que se imagina, a nobre Senadora restará ao final plenamente contemplada.
>
> A propósito, segue em anexo lições dos festejados professores Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato (Anexo I), que, ao que parece na linha pretendida pela ilustre parlamentar, fazem contraponto jurídico aos argumentos apresentados pelos, também ilustres, autores da Denúncia de que ora se trata.
>
> Também por oportuno, colacionam-se ensinamentos do ex-Ministro Carlos Ayres Brito (Anexo II), que aborda, inclusive, a questão da limitação temporal das matérias que poderiam ser incluídas em pedido de impedimento. Com a clareza que lhe é peculiar, em síntese, o destacado jurista conclui que:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

[...] ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício. Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição.

Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva. Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada. Não assim, por evidente, quanto a eventual cometimento de infrações de outra natureza jurídica ainda não prescritas, em especial as infrações penais comuns, as de caráter eleitoral, as situadas no âmbito do dever constitucional da prestação de contas e da lei de improbidade administrativa. Cada qual dessas diferenciadas infrações a demandar processo e julgamento sob formato jurídico inconfundível com aquele concebido pela Constituição para os crimes de responsabilidade do presidente da República.

2. Análise do Pedido de Impeachment - Denúncia

Esta Nota debate os aspectos técnicos, no que se refere às questões financeiras e orçamentárias, procurando esclarecer a competência legal para o desempenho dos atos praticados, segundo o teor da Denúncia (pedido de **impeachment**).

Tais questões se mostram centrais, porquanto veem sendo seguidamente citadas na mídia, em pareceres jurídicos, no parecer prévio do Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU às contas presidenciais de 2014, na Denúncia ora debatida, no ato de recebimento dessa, no Relatório do Deputado Jovair Arantes.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

No entanto, essas questões nos parecem tratadas de modo superficial, de tal maneira que o mérito, o cerne da matéria, seja olvidado. Empregam-se expressões como "pedaladas fiscais" e "abertura de crédito", como se fossem autoexplicáveis. As "pedaladas" e a "abertura de crédito" seriam ilegais, conforme os denunciantes. As conclusões, no entanto, como, com todo respeito, ocorre com a Denúncia em debate, não vêm acompanhadas das suficientes e necessárias fundamentações.

Os termos "pedaladas fiscais" podem ter apelo popular, como de fato têm (agora, também político), mas não possuem qualquer significado técnico, tampouco jurídico. Já a expressão "abertura de crédito" tem significado técnico e previsão legal. Porém, basicamente de domínio de poucos.

Daí que precisariam ser esclarecidos tanto o seu significado sobre os fundamentos para as conclusões quanto à sua contrariedade, defendida na Denúncia, à lei.

Afinal, o julgador da matéria (congressista) precisa entender o que será objeto de sua deliberação e as possíveis consequências para a futura administração das finanças estatais. O cidadão (eleitor), por seu turno, tem o direito à transparência sobre o eventual bem público em apreciação e à faculdade de avaliar (agora ou no decorrer da história) a correção da conduta dos seus representantes no julgamento.

As questões orçamentário-financeiras são tocadas nos subitens 2.1 a 2.3 da Denúncia (fls. 13 a 39), agrupados sob o item intitulado "2.- Dos crimes de responsabilidade". Sendo assim, cada qual dos subitens trata de um possível crime de responsabilidade. Analisemos um a um.

2.1. O primeiro subitem – dos decretos ilegais (fl. 13 da Denúncia):

2.1.- Dos Decretos Ilegais. Crime do art. 10. Itens 4 e 6 da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950.

No ponto, a Denúncia começa por afirmar que foi editada, de 2014 a 2015, "**uma série de decretos** sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores muito elevados, **sem autorização do Congresso Nacional**". (fl. 13)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

À fl. 18, onde se fez referência a "Memorial" do ilustre Procurador junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, consta tabela com a identificação de seis decretos de crédito suplementar que foram abertos em 2015, no total de R$ 95.958.065.289,00, e, ainda segundo a Denúncia, "sem a prévia, adequada e necessária autorização legislativa".

2.1.1. Preliminar em relação ao subitem 2.1: recebimento da Denúncia

Por decisão do dia 02/12/2015 (fls. 3.696/3.716), do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, e com base no § 2º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara, a Denúncia foi acolhida, em relação ao presente subitem, apenas no que toca à edição dos decretos de 2015.

Em suas razões, no que interessa para nossa análise, pontuou textualmente o Senhor Presidente (fls. 3.710/3.714):

> Com efeito, tenho defendido que, a despeito da crise moral, política e econômica que assola o Brasil, a gravidade institucional que representa o início de um processo por crime de responsabilidade demanda o apontamento de um ou mais fatos concretos, uma ou mais condutas específicas da Presidente da República que, ao menos em tese, configure um ou mais tipos penais previstos na Lei nº 1.079/50.
>
> [...]
>
> Não se pode permitir a abertura de um processo tão grave, como é o processo de *impeachment*, com base em **mera suposição** de que a Presidente da República tenha sido conivente com atos de corrupção. (*grifos originais*)
>
> **Quanto aos crimes eventualmente praticados pela DENUNCIADA contra a lei orçamentária**, sobre os quais os DENUNCIANTES fazem remissão reiterada ao recente julgamento das contas de 2014 do governo pelo Tribunal de Contas da União, **é de se notar que a decisão acerca da aprovação ou não dessas contas cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhe-lo ou rejeitá-lo**. (fls. 3.710/3.711) (*negrito nosso*)
>
> [...]
>
> Sob outra perspectiva, contudo, **a denúncia merece admissão**. (*grifos originais*)
>
> [...]

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Nesse particular, entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional.

A edição desses Decretos não numerados, os quais supostamente abriram créditos suplementares em desacordo com a lei orçamentária, configura, em abstrato, os tipos penais previstos nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079/50, cujas redações são as seguintes:

[...]

Importante destacar que os seis decretos apontados no quadro aposto na página 18 da denúncia foram assinados pela DENUNCIADA, o que significa dizer que há indícios suficientes da sua **participação direta** nessa conduta que, em tese, importa em crime de responsabilidade. (*grifos originais*)

O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida.

Segundo esse dispositivo legal, "*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 2014***" (*grifos originais)*

Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, **não altera a realidade dos fatos**: até o presente momento, o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R$ 100.000.000,00 (cem bilhões de reais). (*grifos originais)*

Em outras palavras, o PLN nº 5/2015, ainda que aprovado, não retira a tipicidade hipotética da conduta da DENUNCIADA nesse particular, já que os créditos orçamentários eram irregulares à época em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados.

[...]

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Da transcrição dos trechos supra, percebe-se que o Senhor Presidente utilizou-se de dois pesos e duas medidas para não receber a Denúncia em relação a 2014, mas para recebê-la em relação a 2015.

Acertou Sua Excelência, no que tange a 2014, não apenas porque os fatos aí detalhados correspondam a mandato anterior, mas em especial porque a decisão, conforme as próprias palavras do Presidente, "*acerca da aprovação ou não dessas contas cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhê-lo ou rejeitá-lo*".

Ou seja, para o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, no que se está plenamente de acordo, pois tudo conforme a Constituição Federal, os fatos relativos a 2014 não poderiam ser analisados, porque:

a) o julgamento para aprovar ou rejeitar as contas presidenciais cabe exclusivamente ao Congresso Nacional; e

b) o TCU emite juízo de valor técnico por meio de "parecer prévio".

A esse entendimento, deve-se acrescentar também que:

a) o Presidente da República presta contas, mas não se lhe tomam as contas;

b) os prazos são preestabelecidos na Constituição, devendo o Presidente prestar as contas em 60 dias da abertura da sessão legislativa, tendo o TCU, posteriormente, outros 60 dias para elaborar seu parecer prévio;

c) as contas prestadas são encaminhadas ao Congresso Nacional (na figura do Senhor Presidente do Senado Federal), mas não ao Presidente da Câmara ou da Comissão Especial responsável por analisar a Denúncia;

d) o parecer prévio do TCU deve ser objeto de análise e parecer da comissão mista de Senadores e Deputados prevista o art. 166, § 1º, I, CF; e

e) o objeto das contas encontra-se definido no parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.443, de 1992[2] .

[2] "Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal."

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Qualquer pretensão ou tentativa de ignorar ou suprimir seja qual for de tais preceitos deve-se ter por afronta direta à Constituição Federal, que os regula.

Ora, é evidente, a competência exclusiva do Congresso Nacional incide não apenas sobre as contas presidenciais de 2014, mas sim sobre todas as contas presidenciais, certamente incluindo as de 2015. O art. 49, IX, da Constituição é expresso:

> Art. 49. É da **competência exclusiva** do Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. *(negrito nosso)*

A decisão do Senhor Presidente que recebe a denúncia sobre "possível" infringência pela Presidente da República ao orçamento de 2015 parece, com todo respeito, afrontar esse dispositivo. Porém, não se restringiria a esse ponto, porquanto suprimiria instâncias, alteraria prazos e redefiniria competências fixados na Carta Política.

Como é sabido, a prestação de contas pelo Chefe do Poder Executivo tem o seu rito traçado especificamente nos artigos 84, XXIV, 71, I, e 166, §§ 1º e 2º, todos da Constituição Federal, não sendo estabelecida qualquer exceção.

Logo, com toda vênia, porque o Texto Constitucional não nos permitiria outra interpretação: **faleceria competência ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados para**, ao argumento de atender disposições dos arts. 14 e 19 da Lei nº 1.079, de 1950, e 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ambos normas infraconstitucionais, **atribuir prazo ao Chefe do Poder Executivo para prestar contas de 2015**, ainda que em parte delas, a fim de despachá-las a uma comissão especial.

O art. 14 da Lei nº 1.079/50, permite a qualquer cidadão, inclusive "leigo" em matéria financeira e orçamentária, denunciar o Presidente da República, por crime de responsabilidade (para aferição e recebimento por uma comissão não especializada na matéria).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Contudo, tal dispositivo somente pode ser entendido no sentido de que o aludido direito de ação apenas possa ser exercido após o cumprimento das etapas constitucionalmente previstas para análise e identificação de possíveis infrações cometidas nos orçamento por essa alta autoridade da República. Até porque a denúncia deve ser acompanhada de "prova" ou do local em que esta se encontre (art. 16 da mesma Lei).

Ora, parece evidente, a prova sobre infração presidencial a qualquer elemento de suas contas somente poderia ser produzida pelos órgãos estabelecidos no corpo da Constituição.

A previsão da Lei nº 1.079/50 estabelece o procedimento para a perda do mandato pelo "crime", mas não, é o que parece, para a apuração da ocorrência da infração respectiva, que deverá previamente ser realizada pelos órgãos competentes de controle externo, previstos na Constituição.

Após a identificação da transgressão às normas orçamentárias, no julgamento final das contas pelo Plenário do Congresso Nacional, é que surgiria a legitimidade para início da Denúncia e seu processamento, com vistas a alçar a transgressão à condição de crime, capitulando-o na Lei nº 1.079/1950.

Não se pode tornar inócuas as previsões constitucionais pertinentes, deixar de garantir que o "objeto" da eventual denúncia passe por um mínimo juízo prévio de consistência, tampouco banalizar o instituto do crime de responsabilidade, que visa impedir o mandatário de continuar exercendo o cargo para o qual foi eleito.

É razoavelmente cristalino que, se "qualquer cidadão" pudesse apontar livremente a existência de crime pelo Presidente da República contra a lei orçamentária, todas as estruturas legalmente constituídas para esse mister tornar-se-iam desnecessárias e injustificadas, haja vista que a fundamentação para a existência dos órgãos respectivos é justamente o acompanhamento e controle dos gastos, para evitar ou identificar infrações.

O legislador constituinte originário já fixou inclusive o prazo para que o Presidente da República "preste" as contas, bem assim o destino delas, nos seguintes termos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

[...]

XXIV - **prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa**, as contas referentes ao exercício anterior;

Como se verifica, o dispositivo prestigia o princípio da anualidade, inerente à execução dos orçamentos, ao exigir que as contas sejam prestadas "anualmente", no exercício subsequente, quando os atos executórios estarão todos aperfeiçoados.

Prestar contas antes de tal período não tem qualquer sentido, pois o Presidente da República, que não gere ou ordena diretamente qualquer despesa, mas apenas adota eventualmente atos formais/normativos[3], tem responsabilidade política pelo "universo" das contas públicas.

O orçamento é uno e se exaure plenamente apenas completado o exercício financeiro (art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964[4]), ocasião em que se pode exigir as respectivas contas. Mesmo as metas fiscais são estabelecidas para o lapso temporal de um ano[5], em prestígio também ao princípio da anualidade orçamentário-financeira.

O princípio da anualidade é extraído ainda da:

I. Constituição, segundo a qual a lei orçamentária é **anual** (art. 165, III, §§ 5º e 8º);

II. Da LRF, que define serem **anuais** as metas a serem cumpridas (art. 9º, *caput*, combinado com o art. 4º, § 1º e § 2º, II)

III. LDO, que define a meta de resultado primário para **o exercício** respectivo (v. g., art. 2º da LDO 2015); e

---

[3] Os atos efetivos de gestão podem ser apurados e fiscalizados a qualquer tempo, pelo TCU (art. 71, II a XI, CF), pelos órgãos de controle interno (art. 74, CF) e pelas Casas Legislativas (arts. 58, §§ 2º e 3º, e 72, CF).

[4] Art. 2º A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade**. (*negrito nosso*)

[5] Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 4º ...

*§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, **em que serão estabelecidas metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

IV. Lei orçamentária, que define que os créditos abertos devem ser compatíveis com a "**meta de resultado primário fixada para o exercício**" (art. 4º, **caput**, da LOA 2015).

Quando, em cada ano, o Chefe do Poder Executivo não apresenta suas contas no prazo predefinido, a própria Constituição Federal, disciplinando rito diferenciado para o caso, estabelece que tais contas, aí sim, sejam *tomadas* pela Câmara dos Deputados (art. 51, II). Portanto, as portas se fecham à participação de outro órgão no processo, bem assim não se abrem espaços para procedimentos inovadores, antes das etapas constitucionalmente previstas.

Nessa toada, o Senhor Presidente da Câmara, em seu juízo de prelibação (admissibilidade) quanto à abertura dos créditos de 2015, e contrariando seu próprio entendimento para não receber a denúncia sobre os fatos de 2014, acaba por elaborar inegável **parecer prévio** quanto a possível ilegalidade, ou pelo menos aceitar o **parecer prévio** ofertado pelos denunciantes, ao empregar juízos como:

> ...entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 **em desacordo com a LDO** e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional. (fl. 3.712)
>
> [...]
>
> O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida. (fl. 3.713)
>
> [...]
>
> Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, não altera a realidade dos fatos: até o presente momento, **o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R$ 100.000.000,00 (cem bilhões de reais)**. (fl. 3.714)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> ...**os créditos orçamentários eram irregulares à época** em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados. (fl. 3.714)

Mais uma vez, a conduta do Senhor Presidente da Câmara afrontaria a Constituição Federal, na medida em que esta atribuiu apenas ao TCU a competência para elaboração do **parecer prévio** sobre as contas presidenciais. Nesse sentido, **in verbis**:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, **mediante parecer prévio**, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; *(grifo nosso)*

Afrontaria outra vez, porque suprimiria, também, a competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

Nos termos do art. 166, § 1º, a Constituição previu a existência desse colegiado especializado, composto de Senadores e Deputados, para examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, tendo por base a prévia análise do TCU. Após a decisão da CMO, o parecer deve subir à análise do Plenário do Congresso Nacional, para julgamento final.

Em razão disso, ao exigir que parte das contas presidenciais (os decretos as integram) seja destinada para deliberação da Comissão Especial do **impeachment**, Sua Excelência terminaria por suprimir instâncias constitucionalmente previstas para esse mister, portanto juízos naturais, e trazer insegurança jurídica para a adequada análise sobre condutas orçamentárias, fragilizando o modelo constitucional.

Conduta semelhante já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal. No caso analisado pela Excelsa Corte, o Plenário do Congresso Nacional, amparado pelo Regimento Comum, pretendeu suprimir o parecer, sobre medida provisória, de comissão mista constitucionalmente prevista para elaborá-lo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O Plenário do STF, por meio da ADI 4.209/DF[6], sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que a conduta contraria a Constituição, porquanto não se pode subtrair competência de órgão constitucionalmente previsto.

Na parte que aqui importa, eis o trecho da ementa do julgado, **in verbis**:

> 4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.
>
> 5. O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. [...]

Ora, se ao órgão superior (o Plenário do Congresso Nacional) não é dado abolir competências de instâncias inferiores criadas constitucionalmente, ainda que para agilizar ou aperfeiçoar a prestação legislativa, o inverso parece menos plausível, como no caso da decisão solitária do Senhor Presidente da Câmara, que extirparia, de uma só vez, a competência do TCU, da CMO e do Plenário do Congresso, órgãos colegiados.

Forçoso concluir, assim, que a decisão do Presidente da Câmara, revendo o modelo prefixado e entregando a decisão sobre contas presidenciais unicamente a 65 Deputados, para acolhimento no Plenário da Casa Legislativa que preside e posterior envio ao Senado, colide com a Carta Magna. Por mais prestígio que esses atores mereçam, é outra, como se viu, a opção constitucional, que não estabelece exceção.

Em cada qual daquelas instâncias constitucionais, inclusive no TCU, é assegurada a ampla defesa técnico-orçamentária da questão. A supressão de qualquer delas em detrimento de instâncias unicamente políticas, implica, necessariamente, a limitação do consagrado direito ao contraditório, limitação

[6] Julgado em 08/03/2012; publicado no Diário de Justiça Eletrônico – DJe de 27/06/2012.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

que se torna ainda mais agressiva, porquanto supressão de órgãos naturais especializados na matéria objeto de análise, em favor de atores e agrupamentos que não o são.

Mais uma vez faz-se mister recorrer às decisões da Suprema Corte. Em outra singular decisão, em que se discutia se Câmara Municipal poderia julgar as contas do Prefeito independentemente do parecer prévio do Tribunal de Contas, essa possibilidade não foi acolhida.

Como se sabe, por força do disposto nos arts. 31 e 75, CF, o sistema de apreciação de contas de estados e municípios é semelhante ao da União, porque as contas do Chefe do Poder Executivo são julgadas nos respectivos Legislativos, mas devem ser precedidas do parecer prévio, que é técnico, dos Tribunais de Contas locais.

O STF decidiu por unanimidade, em 14/11/2002, nos autos da ADI 261/SC, sob a Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, pela impossibilidade de votação, pelo Poder Legislativo, das contas do Chefe do Poder Executivo, antes da elaboração do parecer prévio pelo respectivo Tribunal de Contas:

> Ação direta de inconstitucionalidade.
>
> 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. Violação do art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da Ação.

Em seu douto voto condutor, assim se justificou o Eminente Ministro:

> Ainda que se pretenda prestigiar a iniciativa criadora do constituinte estadual, não parece haver dúvida de que, ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.
>
> Nesses termos, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Resta clara, portanto, a indispensabilidade da conclusão técnica do TCU, bem assim o posicionamento prévio dos colegiados constitucionalmente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

preestabelecidos (CMO e Plenário do Congresso Nacional), antes do julgamento político na forma preconizada no parágrafo único do art. 85 da Constituição.

No presente caso de recebimento da Denúncia, vale rememorar, devem se aplicadas as disposições constitucionais expressas no art. 5º, **in verbis**:

> XXXVII – não haverá juízo ou tribunal de exceção;
>
> [...]
>
> LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;
>
> LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
>
> LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes;

Portanto, a competência para análise das contas presidenciais não se insere no campo da discricionariedade do titular da Presidência da Câmara dos Deputados. A questão está estabelecida explicitamente na Carta Política de 1988, norma mais nova e hierarquicamente superior às disposições da vetusta Lei nº 1.079, de 1950.

A competência exclusiva do Plenário do Congresso Nacional, após a elaboração prévia do parecer da CMO, já foi objeto de apreciação no âmbito do STF. Na fundamentação de sua decisão de 13/08/2015, o ilustre Ministro Luís Roberto Barroso, relator, nos autos do MS 33.729/DF, deixou assentado seu entendimento, nesses termos:

> 21. Esses elementos apontam no sentido de que o julgamento das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer em sessão conjunta de ambas as Casas, e não de forma isolada. Embora as votações em sessões conjuntas sejam tomadas de forma separada para cada Casa Legislativa (ao contrário das sessões unicamerais, como a prevista no art. 3º do ADCT), as respectivas deliberações ocorrem num ambiente unificado, em que Deputados e Senadores podem debater e se influenciar reciprocamente. É o que ocorre, por exemplo, nas votações para a derrubada de vetos presidenciais (CF, art. 66, § 4º). Essa deliberação conjunta torna efetivo o diálogo entre as Casas e é capaz de evitar alguns problemas que podem se verificar em deliberações separadas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

22. Isto porque a sessão conjunta não apenas tem um procedimento deliberativo mais amplo (que abrange todo o Parlamento), mas também se caracteriza por um processo de votação concentrado de ambas as Casas, impedindo que a inércia de uma delas prejudique a conclusão da apreciação das contas. Com a sessão conjunta, as contas são sempre julgadas no âmbito de uma mesma legislatura, ou, mais precisamente, no mesmo dia, após debate conjunto; já as sessões apartadas permitem que as apreciações de cada Casa se distanciem muito no tempo, caso uma delas se mantenha inerte. [...]

23. A propósito, e tal como necessário para a derrubada de vetos, a rejeição das contas anuais do Presidente da República – hipótese excepcional em razão da gravidade em tese de suas consequências, **pois pode resultar na instauração de processo de impeachment (CF, art. 85, VI)** – pressupõe que ambas as Casas se manifestem no mesmo sentido. Vale dizer: a rejeição das contas presidenciais, seja pela aprovação de um parecer da CMO nessa linha, seja pela rejeição de um parecer em sentido contrário, não pode ocorrer se uma das Casas aprova e a outra rejeita o parecer da Comissão Mista. Para produzir efeitos, a rejeição das contas deve se dar por ambas as Casas do Congresso, em sessão conjunta. Aprovadas as contas na votação de uma das Casas, não se pode dizer que o Congresso as tenha rejeitado, razão por que se consideram aprovadas.

24. Vale observar que, em matéria de contas anuais do Presidente da República, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu previsão expressa nesse sentido. É o que se vê do art. 51, II, da CF, que atribui à Câmara dos Deputados – e não ao Congresso Nacional – a competência para tomar as contas do Chefe do Poder Executivo, quando ele não as tenha prestado no prazo. **O respectivo julgamento, porém, sempre incumbe ao Congresso (art. 49, IX)**.

[...] **Trata-se de contas de caráter geral, prestadas em bloco, a partir das quais se pode aferir a correta execução orçamentária**. E, se as leis orçamentárias em geral são votadas em sessão conjunta, o julgamento quanto à sua correta execução, logicamente, também deve obedecer à mesma forma. *(negrito nosso)*

Como se pode deduzir, o eminente Ministro afirmou diversas premissas, entre as quais a de que o processo de **impeachment** decorre de prévio julgamento das contas, exatamente nos termos em que aqui se defende.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer, de 09/10/2015, favorável à concessão da ordem, nos autos do mencionado MS 33.729/DF, pontuou na mesma linha, que (excerto da ementa):

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CASSAÇÃO DOS ATOS DE JULGAMENTO DAS CONTAS ANALISADAS NA FORMA DOS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 E 42/2011. PERDA DE OBJETO. NÃO CONFIGURADA. LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA. CONFIRMAÇÃO. DEFESA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATVO POR PARLAMENTAR. CÂMARA DOS DEPUTADOS COMO ÓRGÃO COM APTIDÃO PARA DESFAZER O ATO IMPUGNADO. MATÉRIA QUE TRANSCENDE A ESFERA INTERNA DE DISCRICIONARIEDADE DO PODER LEGISLATIVO. REGÊNCIA CONSTITUCIONAL. NÃO TAXATIVIDADE DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE SESSÃO CONJUNTA DO ART. 57, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE SESSÃO CONJUNTA DO CONGRESSO NACIONAL PARA JULGAMENTO DE CONTAS PRESIDENCIAIS. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º E 9º, 166, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA CF/1988. CONCESSÃO DA ORDEM.

[...]

7 – **O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República** e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

8 – **Pela inteligência dos arts. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º e 9º, 166, caput e §§ 1º e 2º, da CF/1988, é obrigatória a realização de sessão conjunta do Congresso Nacional para julgamento de contas presidenciais**.

9 – Parecer pela concessão da ordem, para que sejam cassados os atos de julgamento das contas analisadas na forma dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011. *(negrito nosso)*

Na fundamentação de seu parecer, o ilustre Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, deixou assentadas as seguintes razões:

O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Essa disposição figura como guia interpretativo das demais normas constitucionais correlatas ao tema.

[...]

Afirma-se, no art. 166, caput e §§ 1º e 2º, do Texto Magno, que o exame e a emissão de parecer sobre projetos de lei relativos ao plano

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pela Presidência da República, serão de incumbência da *comissão mista permanente de Senadores e Deputados*.
>
> [...]
>
> ...quando fala da aprovação de contas presidenciais, após exame e emissão de parecer da Comissão Mista de Orçamento, a Constituição somente se pronuncia pela submissão ao Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Não há registro de apreciação em sessões separadas por essas mesmas Casas, nem poderia haver, em razão da incidência do art. 49, IX, da CF/1988 na espécie.
>
> Aqui o Constituinte reclama a atuação conjunta dos parlamentares representantes da população e dos Estados, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional, **dada a relevância nacional da apresentação regular das contas da Presidência da República. Cuida-se de bem jurídico que exorbita os interesses da União ou, mesmo, da Federação, por atingir diretamente a confiabilidade interna e internacional na gestão do país, com reflexos para toda a população brasileira**. *(negrito nosso)*

O processo de impedimento carente da conclusão do Plenário do Congresso Nacional, pela rejeição das contas, parece, portanto, destituído de justa causa.

Poder-se-ia alegar, enfim, que o procedimento de prestação de contas presidenciais preestabelecido na Constituição sirva meramente à prestação ordinária anual das contas, sendo especial o processo decorrente do art. 85, VI, da mesma Constituição, razão pela qual caberia o procedimento distinto.

Não se poderia dar guarida a essa interpretação, sob pena de se futilizar a previsão estabelecida pelo legislador constituinte originário, fragilizando por consequência o próprio ordenamento jurídico.

Parece razoavelmente cristalino que, se outro colegiado pudesse constatar irregularidade em qualquer conta do Presidente da República, tornar-se-ia inútil posterior conclusão divergente pelos órgãos colegiados preestabelecidos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Além disso, a força do disposto no **caput** do art. 49, IX, prevendo a competência **exclusiva** do Plenário do Congresso Nacional para a matéria, afugenta qualquer possibilidade naquele sentido.

Em outra perspectiva, exsurgindo como mais uma barreira ao envio do presente ponto à análise da comissão de impedimento, porder-se-ia afirmar que um decreto de abertura de crédito é apenas um ato normativo, de natureza formal, porquanto não suprime, não cria, nem modifica direitos, tampouco estabelece obrigações. Apenas reorganiza programações orçamentárias.

Nessa linha de raciocínio, a se dar guarida ao entendimento do Senhor Presidente da Câmara, de que os decretos, mesmo que potencialmente, contrariariam a autorização legislativa expressa no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 – LOA 2015, ainda assim a Constituição não possibilitaria a remessa, pelo menos por enquanto, do tema ao procedimento estabelecido para o impedimento presidencial.

É que, para o caso de excessos na adoção de atos normativos, o legislador constituinte originário estabeleceu ser também da ***competência exclusiva*** do Plenário do Congresso Nacional usar os meios necessários para corrigir o possível vício, **in verbis**:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
>
> [...]
>
> XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

Como se verifica, não reconhece a Carta Política gravidade elevada a eventual dissonância entre atos normativos editados pelo Presidente da República e a autorização legislativa para tanto, a tal ponto de permitir a incidência do art. 85, incisos II e VI. No caso, o normativo inquinado poderia ser sustado por ato próprio do Congresso Nacional.

Por conclusão, os atos alegadamente viciados deveriam ter sido sustados por outros atos, agora do Congresso Nacional, exclusivamente. Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

haveria previsão para persecução de crime de responsabilidade do autor dos atos inquinados, no caso o Presidente da República, pelo menos antes da constatação do vício pelo órgão competente.

Não se pode esquecer que o **caput** do art. 85, CF, exige, para instalação do procedimento que prevê, a constatação de ato atentatório à Carta Política. Ora, se o ato supostamente viciado (decreto de abertura de crédito) poderia ter sido corrigido por decisão do Plenário do Congresso Nacional, mas não foi (sequer o Parlamento chegou a alegar o vício), é de se supor que não foi constatada agressão suficiente à deflagração da instalação do processo de impedimento.

Pertinente a lição de Maury R. de Macedo[7]:

> O direito em vigor deve ser apenas interpretado, por quem tenha que aplicá-lo, e não alterado ainda que para melhor, no momento de sua aplicação, hipótese em que padeceria, pelo menos, de três graves defeitos: origem ilegítima, casuísmo e retroatividade.
>
> O direito será mais importante que a lei sempre que esta, sua expressão escrita, se desvirtue sob a influência do intérprete, faltando, pois, à sua finalidade.

2.1.2. Conclusão quanto a preliminar do subitem 2.1

Em razão do exposto, conquanto haja prova inequívoca da atuação direta da Senhora Presidente da República na edição de atos de abertura de créditos adicionais em 2015, tendo em vista as respectivas publicações oficiais acostadas**, não há nenhum indício de materialidade dos vícios apontados** na Denúncia.

Os denunciantes não demonstraram nenhum conflito entre a abertura dos créditos e o resultado da meta do exercício, tampouco que a abertura fora incompatível com a obtenção de tal resultado.

Por outro lado, a Constituição Federal traçou o rito para análise das contas presidenciais, entre estas a edição de decretos de abertura de créditos. Nesse rito, fixou prazos e órgãos para análise e emissão de pareceres e colegiado

[7] MACEDO, Maury R. A lei e o arbítrio à luz da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense, 1. ed., 1981, fl. XVI.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Máximo para julgamento conclusivo, cujo procedimento para 2015 está ainda em fase prematura.

Enquanto tais etapas não se concluírem, não poderia haver inferências sobre irregularidades na conduta da Presidente, menos ainda justa causa para subverter o procedimento constitucional, reduzindo prazos e suprimindo instâncias, visando estabelecer rito abreviado e novo ambiente decisório, ainda que para um fim pretensamente mais legítimo e republicano.

A comissão especial seria, portanto, incompetente para a causa, no presente momento, bem assim os órgãos que na sequência cuidarão da matéria.

Ademais, a Carta Política preestabelece o mecanismo de revisão de normas editadas pelo Poder Executivo que exorbitem do poder normativo.

Cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, em assembleia única de ambas as Casas Legislativas (art. 49, V e XI, CF), a atribuição de sustar o ato viciado. Não há previsão de apenação do autor do ato, menos ainda de abertura de processo de impedimento em face dele, pelo menos sem que tenha sido constatado o defeito pelo órgão competente.

Depois da sustação do ato inquinado é que surgiria a justa causa para tentar subsumir a conduta da Autoridade ao que dispõem os arts. 6º, item 1; 10, item 4, e 11, item 2, todos da Lei nº 1.079/1950, nos termos do art. 85, incisos II e VI, CF, mediante apuração de crime de responsabilidade.

Sendo assim, a Denúncia não deveria ter sido recebida no ponto.

2.1.3. Do entendimento sobre crédito adicional

2.1.3.1. Conceito de crédito adicional

Os créditos adicionais são autorizações legislativas, que impactam as programações orçamentárias. Para haver abertura de crédito por decreto, tem de haver prévia autorização do Congresso Nacional por lei (art. 165,V, CF, e art. 42, Lei nº 4.320/1964).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Desconhece-se qualquer lei orçamentária, pelo menos a partir da aprovação da LRF (em 2000), que tenha se furtado a autorizar a abertura de crédito suplementar por decreto.

2.1.3.2. Finalidade do crédito adicional

Os créditos adicionais têm por finalidade ajustar as programações orçamentárias às situações ocorrentes ou esperadas. Por isso, atua no âmbito do planejamento, mas não da execução, a qual se dá mediante outros atos (empenho, liquidação e pagamento). Ou seja, decreto atua apenas no âmbito normativo, mas não no executivo.

São ditos *suplementares*, quando reforçam as dotações constantes da lei orçamentária; *especiais*, quando tratam de incluir programações novas no orçamento; *extraordinários*, quando se destinarem a gastos urgentes e imprevisíveis.

Apenas os créditos *suplementares*, quando autorizados na lei orçamentária, podem ser abertos por decreto, nos exatos termos da autorização. Este é o caso da presente análise.

A abertura de um crédito suplementar por decreto é equivalente à sanção do projeto de lei orçamentária ou de crédito aprovado no Congresso Nacional: não é porque o Presidente sanciona a lei (ou abre o crédito por decreto) que, ato contínuo, todas as despesas nela previstas (ou no decreto) podem ser realizadas.

Em qualquer caso, lei ou decreto, é preciso, quando da posterior execução, obedecer aos limites de gasto fixados para o exercício por meio de decreto específico de limitação de empenho e pagamento (decreto de contingenciamento).

Por isso, não há risco de, na abertura de um decreto de crédito ou na sanção de uma lei, haver conflito com o alcance das metas estabelecidas[8]. Por

[8] Essa questão precisa ser esclarecida (é o que se pretende ao longo da Nota), porque, mesmo renomados especialistas em finanças públicas vacilam, com todo o respeito e consideração, na análise do tema. A propósito, o entendimento de Mansueto Almeida, em texto (Os Muros da FEA/USP) divulgado em sua página na internet (https://mansueto.wordpress.com/2016/04/14/os-muros-de-brasilia-e-da-fea-usp/ - acesso em 19/04/2016):

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

igual, não é possível afirmar que a sanção da lei orçamentária gera necessária e automática incompatibilidade com a obtenção da meta programada para o exercício, ainda que não se tenha empregado a melhor técnica na elaboração dessa lei. Apenas a execução é capaz de dizer.

Como se percebe desde logo, a adoção do decreto impacta tão somente o ambiente normativo; não invade a seara da execução dos gastos. A edição de um decreto não demanda análise de contas, mas sim o controle de conformidade da edição do ato com a correspondente norma autorizadora. Esse controle compete ao Congresso Nacional, num primeiro momento, como se verá abaixo, obviamente sem afastar o controle judicial.

2.1.3.3. Autoridade competente para abrir crédito suplementar

O Presidente da República, obviamente, é a autoridade responsável pela abertura de crédito suplementar, mediante decreto, porquanto a iniciativa sobre matéria orçamentária é de sua estrita competência (arts. 84, IV, e 165, **caput**, CF).

Havendo a constatação de conduta contrária à lei na abertura de crédito por decreto, o responsável direto seria o Chefe do Poder Executivo, que o assina.

Crédito suplementar permite que o governo faça reordenamento de fontes de recursos. Faltou R$ 100 milhões para terminar um ponte, o governo pode tirar de uma rubrica do orçamento e mandar para terminar a ponte. Aqui não houve aumento de despesa já que se tirou recurso de uma despesa para outra.

Mas o que diz a lei? Aqui vem o problema. O art. 4º da Lei Orçamentária Anual (LOA) fala que: "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..." (ver aqui).

Aqui mora o problema. Os Decretos de Créditos Suplementares foram editados nos dias 27/07/2015 e 20/08/2015, quando a meta de primário em vigor para o governo federal era de R$ 55,3 bilhões fixados na LDO de 2015 (Lei 13.080/2015 – clique aqui).

No dia 23 de julho de 2015, o governo mandou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei 5/2015 (ver aqui) para alterar a LDO e permitir uma redução da meta do primário do governo central de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões.

Apesar desse Projeto de Lei só ter sido aprovado no dia 02 de dezembro de 2015, o governo fez aberturas de credito suplementar por Decreto em julho e agosto, como se esse Projeto de Lei, meta de superávit primário menor, já estivesse valendo, mas não estava. Sem dúvida infringiu à Lei. Os créditos suplementares poderiam ter sido abertos, mas não por Decretos.

Se não gostamos desse rito é só mudar a lei - se retirar o Art. 4º da Lei Orçamentária Anual e modificar a LRF permitindo que o governo possa, automaticamente, reduzir a sua meta de primário. É exatamente isso que o governo quer fazer agora.

Como se percebe, lamentavelmente o artigo não esclarece como poderia a abertura de um crédito em julho/agosto ter obstar o alcance da meta, que somente é apurada no encerramento do exercício. Sequer há informação de que o crédito foi executado!

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O Presidente da República, no entanto, não é o responsável pela execução das programações contidas nas leis e decretos, que ficam a cargo dos ministérios e demais órgãos da administração pública, inclusive de outros Poderes, do Ministério Público da União – MPU e da Defensoria Pública da União - DPU, que gozam de autonomia constitucional.

2.1.3.4. Fontes para a abertura de crédito adicional

Nos termos do art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, são fontes para abertura de crédito suplementar (i) o *superávit financeiro* apurado no exercício anterior, (ii) o *excesso de arrecadação*, (iii) os resultantes de *anulação parcial ou total* de dotações e (iv) o produto de *operações de crédito*.

Todos os créditos abertos em 2014 e 2015 tiveram por amparo uma ou mais dessas fontes. Portanto, todos, nesse aspecto, de acordo com a lei.

2.1.4. Análise do mérito do subitem 2.1

Tendo em vista que o recebimento da Denúncia ocorreu, neste subitem, apenas em relação aos decretos abertos em 2015, nossa análise também se restringe a esse exercício financeiro.

Segundo os argumentos apresentados, o superávit financeiro e o excesso de arrecadação usados como fontes para abertura dos créditos em discussão "são artificiais", porquanto, diz a Denúncia:

> ...a partir do PLN nº 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconhecera que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas.
>
> Ora, o art. 4º da Lei 13.115/2015, Lei Orçamentária anual de 2015, é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto na LOA/2014. (fl. 19)
>
> [...]
>
> Os decretos acima transcritos foram editados e publicados após a data de propositura do PLN 5/2015 no Congresso Nacional, **o que revela o dolo da denunciada**! (fls. 20)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Ora, a denunciada, por meio dos decretos acima mencionados, autorizou, nos anos de 2014 e 2015, a abertura de crédito com inobservância à LOA e à Constituição Federal, justamente por permitir a abertura de recursos suplementares quando já se sabia da inexequibilidade das metas de superávit estabelecidas por lei, como demonstrado acima.

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

> "17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio 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, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal."

Como não se faz qualquer crítica ou comentário ao teor dos decretos mencionados, para a Denúncia, portanto, é possível inferir, a ilegalidade estaria na própria edição (abertura) do crédito adicional, independentemente de seu conteúdo.

Em suma: o crime estaria caracterizado pela mera afirmação dos denunciantes! As "sérias lesões ao orçamento", não apontadas nos autos, decorreriam das assertivas da Denúncia.

Para a análise desta Nota, a ausência de fundamentação quanto aos alegados vícios da "abertura" dos créditos não causa maior dano, porquanto possível, com base na Constituição e nas leis financeiras, esclarecer de modo genérico os fatos (a possibilidade de abertura de crédito pelo Chefe do Executivo), independentemente do caso concreto.

No entanto, tendo em vista que um "crédito suplementar" pode se aperfeiçoar de múltiplas maneiras, seria necessária, diante do impacto político, social e jurídico que a Denúncia gera, a especificação das razões da alegada afronta pelos decretos às normas financeiras, a fim de possibilitar não somente o contraditório, mas também a caracterização da reiteração da eventual conduta delitiva do transgressor.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

A especificação permitiria, também, esclarecer possíveis equívocos de entendimento, como, por exemplo, quanto às fontes de recursos que possibilitaram a abertura do crédito, ou quanto à eventual autonomia legal do órgão beneficiário, tornando claro o debate também ao cidadão.

Com todo o respeito, mas incidiram em equívoco os ilustres autores!

Para reduzir discussões desnecessárias, não é fato que o TCU reconheceu ilegalidade nos autos do TC-005.335/2015-9, nos termos apontados na Denúncia às fls. 21/22. Tal matéria, apesar de alegada no contexto dos decretos de 2015, constou efetivamente do "parecer prévio" da Corte em relação às contas presidenciais de 2014, porém nos seguintes termos[9]:

> 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 (item 8.8 do Relatório).

Conforme se verifica, a Corte suprimiu de seu parecer a parte final veiculada na Denúncia, que se refere exatamente à abertura de crédito com base em superávit financeiro e em recursos vinculados (*...e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal*).

O Tribunal se convenceu de que a abertura de crédito com base em fontes vinculadas ou em superávit financeiro demandava exame mais aprofundado, restringindo-se a apontar irregularidade apenas nos termos ora demonstrados. Deixou a apreciação dessa parte da matéria para processo específico. Ou seja, não apontou como irregular a abertura de crédito com base em fonte vinculada ou em "superávit financeiro".

Os créditos abertos com base em superávit financeiro para atender despesa primária são justamente os únicos que poderiam gerar alguma polêmica, porque de fato geram incompatibilidade com a meta, mas apenas a "programada", desbalanceando-a.

---

[9] Páginas 14 e 794 do Relatório do TCU sobre as contas de 2014 divulgado na internet. Disponível em http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Sendo assim, se o próprio Tribunal entendeu por razoável empreender mais aprofundada análise em relação a esse tipo de crédito, nenhuma razão haveria para concluir que os demais tipos de crédito seriam incompatíveis com a meta. Estes são sempre abertos com equilíbrio entre estimativa de receita e previsão de despesa (há ressalva aqui somente para os créditos abertos por medida provisória, que sequer precisam indicar a fonte de custeio).

É curial compreender, também, que o decreto de abertura de crédito adicional opera apenas no âmbito normativo da despesa. Não impacta a meta fixada, porque não é ato de execução. Não altera, em nenhuma hipótese, as metas estabelecidas (os tetos da despesa efetiva) para o exercício financeiro, até porque o crédito aberto deve obedecer, na sua execução, as metas fixadas.

Só este fato já é suficiente para silenciar o argumento da Denúncia, que se ampara no fundamento "único" de que a mera abertura do crédito impede a obtenção da meta.

Uma coisa é a programação, outra é "o quê" e "o quanto" se executará dela!

Para se perceber a diferenciação na prática, a abertura de um crédito, na sua contabilização, sensibiliza apenas o balanço e as contas inerentes à programação orçamentária: balanço orçamentário. Passa a integrar os balanços da execução, balanço financeiro e balanço patrimonial, apenas quando entram no processo de empenho e pagamento.

A abertura de crédito não pode ser vista, porque efetivamente não o é, como mera licença para aumentar as despesas reais, ainda que inclua programação nova no orçamento com amparo em excesso de arrecadação. Foi nisso que parece terem se confundido os denunciantes.

Os orçamentos no Brasil não são impositivos. Logo, determinada abertura de crédito, ainda que ampliando as "possibilidades" do gasto (opera apenas no âmbito dos registros gráficos e estáticos do orçamento, fixando tetos das programações), não implica necessário crescimento no gasto final. O gasto somente ocorrerá se, e somente se, as metas fiscais programadas para o exercício o permitirem.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

A propósito, assim estabelecia o § 13 do art. 52 da LDO 2015[10]:

> § 13. **A execução das despesas** primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, **decorrente da abertura de créditos suplementares** e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, **fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo**, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando as referidas abertura e reabertura ocorrerem à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei no 4.320, de 1964. *(negritamos)*

O orçamento, é cediço, trabalha basicamente com situações prospectivas, tendo em conta também a conjuntura. Por isso mesmo deve ser elaborado e aprovado antes do início do exercício para o qual se aplica. O fato de eventualmente as projeções indicarem que as metas poderão não ser cumpridas não inibe, nem pode, o replanejamento dos gastos, até porque as condições econômicas e financeiras poderão se alterar, inclusive para melhor.

2.1.5. Da autorização para abertura de crédito em 2015

A Denúncia afirma que não havia prévia autorização legislativa, em 2015, para abertura dos créditos que menciona. Contudo, não é isso que se verifica no texto da Lei Orçamentária daquele ano (LOA 2015):

> 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:
>
> I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

[10] Reproduzido na LDO 2016((art. 55, § 13) e repetição da LDO 2014 (art. 51, § 13).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;

c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º , da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e

e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964;

Conforme se verifica, o **caput** do dispositivo é afirmativo, no sentido de que os créditos poderiam ser abertos, na medida em que a expressão "**fica autorizada a abertura de créditos suplementares"** é evidentemente no sentido favorável. Logo, não encontra respaldo na Lei a conclusão da Denúncia.

É fato, no entanto, que referido dispositivo estabelecia, isto sim, determinadas condições para a abertura dos créditos, mas que em nenhuma hipótese obstaculizavam a edição dos decretos. Eis as "condições" e os esclarecimentos correspondentes:

1) as alterações na programação (abertura de crédito) deveriam ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício.

O resultado primário é o saldo da arrecadação das receitas primárias menos os pagamentos das despesas primárias; é a economia destinada ao pagamento de juros. Por isso, somente pode ser constatado ao final do exercício, quando se encerra o ingresso dos recursos e já se efetivaram os pagamentos ordenados.

Aberto um crédito, por qualquer que seja o meio normativo, a meta pode ser alcançada pela definição dos montantes a serem efetivamente pagos, no momento de serem pagos. Ademais, a administração poderá cancelar até o último dia do ano todas as programações ainda passíveis de execução, ou postergá-las para exercícios seguintes, sob a forma de restos a pagar, o que efetivamente não obsta o alcance da meta.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Logo, pode-se afirmar a inexistência de qualquer conflito entre a abertura de um crédito e o resultado de uma meta que somente se conhecerá no fechamento do exercício.

Por conseguinte, não foi objeto de incompatibilidade (conflito, desarmonia) com a obtenção da meta de 2015 nenhum dos créditos abertos. Apesar de a abertura dos créditos aparentar aumento nas despesas, o limite de contingenciamento foi preservado, nos termos aprovados pelo Congresso Nacional para o exercício de 2015.

A pretensão do art. 4º com a fixação da regra em análise, certamente visa vedar que decretos de crédito disponham sobre: (i) alteração dos limites de contingenciamento estabelecidos no decreto editado especificamente para atender o art. 9º da LRF e (ii) abatimento das despesas autorizadas no decreto da apuração da meta de resultado, a exemplo do que têm feito as LDOs (v.g., art. 2º, § 5º, LDO 2015[11]).

Aliás, a vedação à incompatibilidade com a obtenção da meta (que somente pode ser compreendida no sentido que ora se dá) é dirigida também à abertura de créditos decorrentes de projetos de lei. Isso é o que dispunha o § 4º do art. 39 da LDO 2015[12]. Decorre que, se fosse o

---

[11] Art. 2º ...

§ 5º A meta de resultado primário prevista no **caput** poderá ser reduzida nas seguintes hipóteses:

I - frustração da receita estimada no § 4º, no montante correspondente; e

II - pagamento, em 2015, até o montante de R$ 57.013.000.000,00 (cinquenta e sete bilhões e treze milhões de reais), referente a passivos e valores devidos:

a) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, em razão do que estabelece a Lei Complementar nº 110/2001, limitado a R$ 10.990.000.000,00 (dez bilhões, novecentos e noventa milhões de reais);

b) ao FGTS nos termos do que dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, limitado a R$ 9.747.000.000,00 (nove bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais);

c) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014, limitado a R$ 22.438.000.000,00 (vinte e dois bilhões, quatrocentos e trinta e oito milhões de reais);

d) ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional", exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015, limitado a R$ 12.329.000.000,00 (doze bilhões, trezentos e vinte e nove milhões de reais); e

e) à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados, limitado a R$ 1.509.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e nove milhões de reais).

[12] Art. 39. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, preferencialmente de forma consolidada de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

dispositivo proibitivo à abertura de crédito por decreto, a proibição restaria configurada também por meio de projeto de lei, o que efetivamente não tem sentido.

É preciso frisar, enfim, que a exigência de obediência às metas de superávit por ocasião da edição decretos vem sendo prevista nas leis orçamentárias desde o exercício de 2001 (Lei nº 10.171, de 05/01/2001 – LOA 2001[13]), logo após a aprovação da LRF.

Nesse largo período de mais de 14 anos, não se tem notícia de qualquer alegação, por qualquer órgão de controle ou órgão técnico especializado, de que abertura de crédito suplementar, independentemente da fonte de recurso, cause dano à obtenção das metas fixadas.

Assim, patente e inegável a segurança jurídica consolidada!

Portanto, em relação a este tópico, também sem razão os denunciantes.

2) A abertura do crédito deveria preservar as vinculações legais das fontes de recursos (art. 8º, da LRF).

Não consta que qualquer crédito aberto tenha desobedecido vinculação de recursos fixada em lei. Tampouco há qualquer referência no arrazoado da Denúncia que leve a tal entendimento. Por isso, mais um critério obedecido na abertura dos créditos citados.

3) os créditos abertos deveriam obedecer aos limites fixados nos diversos incisos do art. 4º.

---

acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.

[...]

§ 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos **não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei**. *(grifo nosso)*

[13] Confira-se o disposto no art. 6º:

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os arts. 8º, 9º e 10 da Lei Complementar nº 101, de 2000

Como se sabe, o art. 9º da LRF trata exatamente do cumprimento das metas fiscais.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Também nesse caso, não há qualquer infringência, pois os créditos ficaram dentro dos limites estabelecidos na lei orçamentária, razão pela qual foram abertos isentos de vício.

2.1.6. Exame de um caso concreto

Neste ponto, traz-se à baila, na tabela a seguir, um caso concreto de crédito suplementar aberto no exercício de 2014 e analisado no âmbito do Relatório das Contas de 2014, do ilustre Senador Acir Gurgacz. Tal crédito foi lamentavelmente considerado viciado, pelo Relatório Prévio do TCU. O Senador rebateu tecnicamente o equívoco interpretativo da Corte de Contas.

O estudo do caso leva a concluir que a abertura de um crédito tem raiz constitucional, não percebida por aquele Tribunal e pelos denunciantes, razão pela qual mero dispositivo de lei não poderia inibir o ato de abertura de crédito.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Decreto não numerado 14028 - de 10/11/2014

Suplementação por Fonte de Recursos (R$ 1.000,00)

Órgão	Fte 174	Fte 181	Fte 381	Fte 650	Fte 150	Fte 100	Fte 296	Fte 250	Fte 374	Fte 180	Fte 300	Fte 196	TOTAL
JE	7.620												7.620
TRT 3a		2.435											2.435
TRT 6a		5.000											5.000
TRT 9a		6.000	477										6.477
TRT 18a		127											127
TRT 23a		800											800
Subtotal	7.620	14.362	477	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22.459
PR				2.507									2.507
MCT					200	10.864							11.064
CNDCT						500	5.714						6.214
CNEN	1.000					6.332		2.359					9.691
INB								24.772					24.772
MJ						13.778							13.778
MJ -AqN						3.486							3.486
MJ-DPRF	20.495												20.495
MJ-DPF	3.832					6.078			20.000				29.910
Funai						1.500							1.500
MJ-DirDif	417				28					17			462
FNSegPu						9.983							9.983
MRE									8.587		123.413	90.000	222.000
C Exérc		57.568											57.568
Fdo Aeron				200.092									200.092
AGU											40.000		40.000
CGU						2.546					8.776		11.322
ANTA				1.771				4.282					6.053
Subtotal	25.744	57.568	-	204.370	228	55.067	5.714	31.412	28.587	17	172.189	90.000	670.895
TOTAL	33.365	71.930	477	204.370	228	55.067	5.714	31.412	28.587	17	172.189	90.000	693.354

Fonte: Decreto 14028 e respectivos Anexos.

De acordo com a tabela[14], que apresenta apenas pequena parte da multiplicidade de aspectos técnicos, todos de competência de órgãos específicos da administração (art. 87, parágrafo único, CF, e arts. 2º e 3º, DL 200/1967), o que garante segurança ao Chefe do Executivo em adotar os decretos, a Justiça Eleitoral projetou aumento em sua receita decorrente de taxas e multas pelo exercício do poder de polícia (Fonte 174) no total de R$ 7,62 milhões (1ª primeira linha com 1ª coluna).

[14] Tal tabela foi aproveitada em razão da economia de tempo na elaboração de outra semelhante. Em nada prejudica a análise, porquanto reproduz dados semelhantes aos constantes do Decreto de fls. 111/116, em que também há órgãos do Poder Judiciário beneficiários do crédito.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Com base nesse excesso, que, a teor do art. 41 da LDO 2014, foi aprovado pelo CNJ[15] e cuja aplicação visava a manutenção e propaganda dos partidos políticos, aquele órgão do Judiciário requereu ao Executivo a abertura do crédito correspondente (situação esta semelhante à do crédito suplementar arrolado às fls. 170 da Denúncia).

Na visão da Denúncia (idêntica à externada pelo TCU), seria inaceitável abrir tal crédito, "aumentando" despesas com base em "excesso de arrecadação", porque as projeções à época já indicavam que as metas poderiam não ser atingidas (por insuficiência na arrecadação ou por excesso de gastos). De fato, parece efetivo contrassenso.

Analisado tecnicamente o caso, no entanto, a Presidente da República jamais poderia se negar a abrir tal crédito, ainda que *potencial* o descumprimento da meta (potencial sim, porque o efetivo cumprimento ou descumprimento somente é conhecido após o encerramento do exercício). Antes de atender a normativo infraconstitucional, é dever presidencial zelar pela independência dos Poderes (art. 2º, CF).

Despautério ocorreria se houvesse a negativa, porquanto inegável ingerência indevida, de modo a comprometer a administração interna do Judiciário. Nesse caso, aí sim, configurar-se-ia o crime de responsabilidade previsto no art. 85, II, CF[16], e capitulado no item 5 do art. 6º da Lei nº 1.079/1950[17]. (O crédito de fl. 171 prevê situação semelhante para o Senado Federal, e o de fl. 261, para as Justiças Federal e Eleitoral)

Sendo assim, o Presidente da República não pode negar a abertura de crédito solicitada por qualquer dos Poderes Legislativo e Judiciário ou pelo

---

[15] Conforme os Pareceres de Mérito nº 0005624-69.2014.2.000.0000 e 0005377-88.2014.2.00.0000, encaminhados à Secretaria de Orçamento Federal por meio do Ofício nº 481/SG/2014, de 29/09/2014.

[16] Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
[...]
II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação.

[17] Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:
[...]
5 – **opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário**, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças. *(negrito nosso)*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Ministério Público, ainda que lhe pareça em desconformidade com a LRF[18] e com as leis orçamentárias, porque a exigência aqui é constitucional.

Nessa linha de raciocínio, e tendo em vista que a Constituição trata os Poderes com equilíbrio e igualdade, não seria razoável interpretar que o Chefe do Poder Executivo é obrigado a abrir créditos para os demais Poderes e MPU (ou que estes possam abri-los por atos específicos), mas não possa abri-los para os órgãos do próprio Poder Executivo, nas mesmas condições.

Pretender negar a edição de decreto pelo Presidente é equivalente a tentar não apenas tratar o Poder Executivo com menosprezo, mas impedir o Chefe de Governo de exercer plenamente as atribuições para as quais foi eleito (art. 76, CF), com evidente intromissão indevida, a afrontar o art. 2º da Constituição.

Seria esdrúxulo que o Presidente da República não pudesse ajustar as programações aos fatos ocorrentes e aos planejados, nos limites autorizados pelo Congresso Nacional; que não pudesse incorporar os excessos de arrecadação às dotações, mesmo sabendo que tais providências não comprometeriam o alcance da meta (cujo controle ocorre apenas no plano financeiro), mas tivesse de responder pela mais apropriada condução da coisa pública.

Logo, cai por terra, inclusive com base em disposição constitucional, o argumento de que era vedada abertura de crédito adicional.

Há, no entanto, argumentos não apenas legais, mas também práticos, que orientam no sentido de não se almejar qualquer vedação legal à abertura de crédito suplementar.

Considerando o mesmo tipo de fonte (receita de arrecadação própria), a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, dentro de sua autonomia administrativa, projetaram excesso de arrecadação de R$ 25,7 milhões em receitas que lhes eram exclusivas (linhas 'MJ-DPRF' e 'MJ-DPF', com primeira coluna), cuja aplicação visava basicamente atender serviços e comprar mobiliários para uso próprio.

[18] O próprio STF suspendeu a eficácia do § 3º do art. 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a contingenciar dotações dos demais Poderes e MPU, quando estes não realizassem oportunamente o contingenciamento (ADIN 2238).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Nesse caso, é preciso esclarecer, nenhum outro órgão pode se apropriar desses recursos.

Assim, também solicitaram a abertura do crédito respectivo.

Independentemente da conjuntura, não seria razoável inibir a abertura do crédito, porque tal providência apenas flexibiliza às polícias a melhor gerência dos seus recursos de acordo com as circunstância (se adquirir os mobiliários ou realizar os serviços previstos, deverá deixar de realizar outra despesa programada). Não afeta a meta, porque a execução efetiva deve obedecer aos limites de contingenciamento prefixados, ou seja à disponibilidade de fontes.

2.1.7. Da necessidade de constatação de prejuízo ao erário

Ainda que não houvesse autorização para abrir os créditos citados (mas efetivamente há!), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige, para apenar o gestor público em casos de infringência à lei, a comprovação **do efetivo prejuízo ao erário** ou **da finalidade específica de favorecimento indevido** na conduta.

Vejam-se a propósito excertos das ementas dos seguintes julgados do Pretório Excelso (INQ 3731 e INQ 2616/SP, da lavra dos eminentes Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli, respectivamente), em relação a dispensa de licitação, quando o art. 89 da Lei nº 8.666, de 1990, a exige expressamente:

> Inquérito. Competência criminal originária. Penal. Processo Penal.
>
> [...]
>
> 5. Art. 89 da Lei 8.666/93 (inexigibilidade indevida de licitação). Prova da inexigibilidade fora das hipóteses legais. Indícios de autoria.
>
> 6. Necessidade de demonstração de prejuízo ao erário e da finalidade específica de favorecimento indevido. Secretária de Estado. Pareceres pela conveniência e oportunidade da licitação e pela juridicidade da contratação direta. Ausência de indicativo de influência na escolha ou relação com a contratada. Preponderância da prova no sentido da inexistência do propósito de causar prejuízo ou favorecer indevidamente.
>
> 7. Denúncia rejeitada. (INQ 3731/DF, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Gilmar Mendes, **julg. em 02/02/2016**)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Ação Penal. Ex-prefeito municipal. Atual deputado federal. Dispensa irregular de licitação (art. 89, caput, da Lei nº 8.666/93). Dolo. Ausência. Atipicidade. Ação penal improcedente.

[...]

2. As imputações feitas na denúncia aos ora denunciados foram de, na condição de prefeito municipal e de secretária de economia e finanças do município, haverem acolhido indevidamente a inexigibilidade de procedimento licitatório para a contratação de serviços em favor da Prefeitura Municipal de Santos/SP

3. Não se verifica a existência de indícios de vontade livre e conscientemente dirigida por parte dos denunciados de superarem a necessidade de realização da licitação. Pressupõe o tipo, além do necessário dolo simples (vontade consciente e livre de contratar independentemente da realização de prévio procedimento licitatório), a intenção de produzir um prejuízo aos cofres públicos por meio do afastamento indevido da licitação.

4. A incidência da norma que se extrai do art. 89, caput, da Lei nº 8.666/93 depende da presença de um claro elemento subjetivo do agente político: a vontade livre e consciente (dolo) de lesar o Erário, pois é assim que se garante a necessária distinção entre atos próprios do cotidiano político-administrativo e atos que revelam o cometimento de ilícitos penais. A ausência de indícios da presença do dolo específico do delito, com o reconhecimento de atipicidade da conduta dos agentes denunciados, já foi reconhecida pela Suprema Corte (Inq. nº 2.646/RN, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 7/5/10).

5. Denúncia rejeitada. Ação penal julgada improcedente. (INQ 2616/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. em 29/05/2014, DJe 167, em 28/08/2014).

Nos fundamentos do seu voto condutor, o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes assim justificou, em síntese, sua conclusão:

O objetivo desse entendimento é separar os casos em que a dispensa buscou efetivo favorecimento, daqueles em que decorreu de interpretação equívoca das normas, ou mesmo puro e simples erro do administrador.

No presente caso, vislumbro indicativos de que houve prejuízo ao erário com a contratação.

[...]

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> A despeito disso tudo, os elementos não demonstram que a denunciada tenha agido com intenção de causar prejuízo ao erário ou favorecer a contratada. A denunciada era Secretária Estadual de Educação e Cultura. Recebeu a indicação da contratação direta com avaliação de conveniência e oportunidade feita por escalões inferiores da administração (fls. 255 e 268), e de legalidade por parte da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 560- 567).
>
> Não há nenhum elemento indicando que a denunciada tenha pessoalmente influenciado a escolha. Nada aponta para relação com a contratada.
>
> Indo além, o contrato, considerada a dimensão da administração estadual, é de valor modesto.
>
> Assim, em princípio, os elementos levam a crer que a denunciada agiu de acordo com a crença de que a contratação era conveniente e adequada e de que a licitação era inexigível de acordo com os critérios jurídicos.
>
> O mais crível no contexto é que a decisão pela inexigibilidade decorreu de uma falha no dever de fiscalizar os atos propostos pelas instâncias administrativas inferiores e pela Procuradoria do Estado.
>
> Por isso, não vislumbro elementos suficientes para apontar para a vontade de causar prejuízo ao erário ou favorecer a contratada. Na pior das hipóteses, a prova aponta para agir culposo da denunciada, irrelevante do ponto de vista penal.

Na Denúncia ora analisada, no entanto, não há qualquer indicativo de que houve dano ao erário ou de que a abertura dos créditos tenha se dado com a finalidade específica de favorecimento indevido.

A constatação de prejuízo ao erário é também condição necessária para rejeitar contas. Isso é o que se interpreta do disposto no art. 16 da Lei nº. 8443, de 1992, segundo o qual:

> Art. 16. As contas serão julgadas:
>
> [...]
>
> II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Como nada nesse sentido foi encontrado, não se poderia inquinar as contas presidenciais no ponto ora analisado.

2.1.8. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.1

Em razão do que se acaba de expor, ainda que se ultrapasse a preliminar e avance na análise do mérito, constatar-se-á que a abertura dos créditos efetivados pela Chefe do Poder Executivo em 2015 **não se subsumiria aos tipos penais** previstos nos itens 4 e 6 do art. 10 e item 2 do art. 11, todos da Lei nº 1.079[19], de 1950, pois:

a) em relação ao **item 4 do art. 10**, a ação delitiva seria "infringir" (violar, transgredir, ofender), não simplesmente, mas de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja "patente" (explícita, notória, manifesta) e "de qualquer modo" (generalizado, disseminado). Evidentemente, não houve "infringência" a dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma "patente e de qualquer modo", porquanto a abertura estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015 e se restringiu a algumas programações e órgãos, mas não a todos, conforme se demonstrou;

b) em relação ao **item 6 do art. 10**, a ação delitiva consiste em "ordenar" (mandar, determinar, dar ordem) ou "autorizar" (licenciar, outorgar, facultar) a abertura de crédito sem fundamento na lei orçamentária ou com inobservância de prescrição legal. É patente, pelos anexos decretos acostados, que a Presidente da República não "ordenou" ou "autorizou" a abertura de nenhum crédito por quem quer que seja, uma vez que o fez de moto próprio, conforme demonstram as publicações, e com

---

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

[...]

4 - Infringir, **patentemente, e de qualquer modo**, dispositivo da lei orçamentária.

[...]

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; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

fundamento da LOA 2015 e observância do ordenamento jurídico pátrio; e

c) em relação ao **item 2 do art. 11**, a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais. No entanto, os seis créditos inquinados não apenas atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, mas também visaram inclusive atender dispositivos constitucionais (arts. 2º, 99 e 174, CF), que primam pela separação e independência dos Poderes. Sendo assim, resta patente a consonância da abertura dos referidos créditos com o ordenamento jurídico. Há de se registrar, no entanto, que esse art. 11, inserido entre os "crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos" da Lei nº 1.079/1950, não foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta não albergou tais tipos de crime no art. 85.

2.2. O segundo subitem – das pedaladas fiscais (fl. 22):

2.2.- Das Práticas Ilegais de Desinformações Contábeis e Fiscais - As chamadas pedaladas fiscais.

Conforme revelam o título do presente subitem e as fundamentações apresentadas, os denunciantes entendem por "pedaladas fiscais" a alegada desconformidade entre a contabilidade da União e a realidade das contas públicas, o que revelaria "maquiagens contábeis", com o fim de "forjar uma situação fiscal do país que inexiste, sem o temor de afrontar a lei para chegar ao resultado esperado" (fl. 22).

Como tais argumentos ainda são insuficientes para precisar a extensão e o âmbito que se quis dar às tais "pedaladas fiscais", e levando em conta que presumidamente a Denúncia não está se referindo à totalidade da contabilização dos atos e fatos da administração federal, esta Nota embasa-se, para a análise, na decisão que advém do recebimento da Denúncia.

2.2.1. Preliminar em relação ao subitem 2.2: recebimento da Denúncia

Em relação ao presente subitem, a decisão de acolhimento da Denúncia pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados não deixa dúvidas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

de que os fatos acolhidos se restringem aos pretensamente praticados em 2015. Portanto, desnecessário debater os relativos a 2014, porque não recebidos.

Em suas razões, no que interessa para a análise, pontuou textualmente Sua Excelência (fls. 3.714/3.715):

> São igualmente relevantes as demais questões que **dizem respeito à lei orçamentária deste ano**, especialmente a alegação da reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais, o que, também em tese, podem configurar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária (art. 85, VI, CF).
>
> [...]
>
> E também merece melhor aprofundamento as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas pedaladas fiscais **também neste ano de 2015**.
>
> [...]

Conforme se verifica dos fundamentos da Denúncia, as "pedaladas fiscais" alegadas para 2015 consistem unicamente em demonstrações contábeis do Banco do Brasil S/A - BB, relativas ao Plano Safra, em que constariam dívidas do Tesouro ao Banco. O débito da União para com essa instituição financeira por equalização da taxa de juros, em 2015, alcançaria mais de R$ 3 bilhões (fl. 30).

A esta parte exclusiva, então, se restringe o acolhimento da Denúncia.

Embora o Senhor Presidente tenha reduzido bastante o objeto acolhido, ainda assim não ficaria isento de críticas pelo que acolheu. Várias são as razões.

A primeira delas tem relação com a divergência entre os fundamentos apresentados para acolhimento e o objeto acolhido. Disse textualmente Sua Excelência (fl. 315):

> É importante registrar que, neste juízo prévio de admissibilidade, não se examina a procedência ou não da denúncia, mas sim a existência de requisitos mínimos, formais e materiais e **indícios de materialidade e autoria**. *(negrito nosso)*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Ora, as informações prestadas pelos denunciantes (sobre demonstrações contábeis com indicações de possíveis dívidas do Tesouro) levam ao entendimento, indene de dúvidas, de que a Chefe do Poder Executivo nenhum ato pratica em relação aos fatos alegados.

Os atos e fatos são de responsabilidade de uma estatal (Banco do Brasil S/A), portanto de seus dirigentes, sendo importante ressaltar que não há prova alguma nos autos, ou ao menos alegação, de que aquela autoridade tenha feito ingerência, direta ou indireta, na direção do banco.

Fazem os denunciantes tão somente inferências, conclusões opinativas, no sentido de que, se há dívidas ilegais do Governo Federal, a Presidente deveria saber da ilegalidade, razão pela qual tem de responder por crime.

O **caput** do art. 85 e o § 4º do art. 86 da Constituição são translúcidos, no sentido de admitir apenas a responsabilização do Presidente por **atos** por ele praticados, ao dispor, **in verbis**:

> Art. 85. São crimes de responsabilidade **os atos do Presidente da República** que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
>
> [...]
>
> Art. 86. ...
>
> § 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado **por atos estranhos** ao exercício de suas funções.

Outra constatação permite reafirmar que os fatos aqui alegados nada têm que ver com a responsabilidade da Presidente. A Denúncia assevera que as equalizações de taxas de juros ao BB estariam sendo objeto de acompanhamento e controle pelo TCU, de que seria exemplo o Acórdão 0825/2015, adotado em 15/04/2015, nos autos do Processo TC 021.643/2014-8.

Apenas esta informação já seria suficiente para o desacolhimento, uma vez que não se vislumbra competência constitucional ao citado Tribunal para abrir processos de controle e fiscalização contra o Chefe do Poder Executivo,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

mas tão somente para emitir parecer prévio sobre as contas deste (art. 71, I, CF), e no prazo constitucionalmente definido.

A propósito, decisão da Segunda Turma do STF:

> Agravo regimental em reclamação. 2. Prefeito de Pacujá/CE. 3. Cabe ao Tribunal de Contas a apreciação, mediante parecer prévio, das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (Ag. Reg. Na Reclamação 14.310/CE, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 24/03/2015 – precedentes citados: ADI 1.140-5/RR, ADI 1.779-1/PE, ADI 1.964-3/ES, ADI 849-8/MT, RE 471.506-AgR).

Em sua fundamentação, afirmou de modo transparente o Senhor Relator:

> No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, esta Corte tem reconhecido a clara distinção entre (*i*) a competência para **apreciar e emitir parecer prévio** sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88, e (*ii*) a competência para **julgar** as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. *(negrito original)*
>
> Assim, no tocante àquelas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, cabe ao Tribunal de Contas apenas a apreciação mediante parecer prévio. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo.

Por outro lado, visitando o sítio do Tribunal na internet, percebe-se que a Corte realmente acompanhava a questão. E, como era de se esperar, não incluiu a Presidente da República na relação dos responsáveis pelos fatos.

Como bem especificado no Acórdão nº 825/TCU-Plenário[20], os fatos são atribuídos apenas às seguintes autoridades, nomeadamente identificadas pelo Tribunal:

1) Guido Mantega (Ministro de Estado da Fazenda),
2) Nelson Henrique Barbosa Filho (Ministro de Estado da Fazenda interino);
3) Dyogo Henrique de Oliveira (Ministro de Estado da Fazenda interino),

[20] Fonte: https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?grupoPesquisa=JURISPRUDENCIA&textoPesquisa=PROC:2164320148 - acesso em 31/03/2016.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

4) Arno Hugo Augustin Filho (Secretário do Tesouro Nacional),

5) Marcus Pereira Aucélio (Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional),

6) Marcelo Pereira de Amorim (Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional),

7) Adriano Pereira de Paula (Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional),

8) Alexandre Antônio Tombini (Presidente do Banco Central do Brasil),

9) Tulio José Lenti Maciel (Chefe do Departamento Econômico do Banco Central do Brasil),

10) Jorge Fontes Hereda (Presidente da Caixa Econômica Federal),

11) Aldemir Bendine (Presidente do Banco do Brasil),

12) Luciano Galvão Coutinho (Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social),

13) Manoel Dias (Ministro do Trabalho e Emprego),

14) Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello (Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome),

15) Gilberto Magalhães Occhi (Ministro de Estado das Cidades),

16) Carlos Antonio Vieira Fernandes (Secretário Executivo do Ministério das Cidades),

17) Laércio Roberto Lemos de Souza (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades) e

18) Lindolfo Neto de Oliveira Sales (Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social).

Por fim, em relação a esse aspecto, quando do recebimento da Denúncia, em dezembro/2015, o exercício financeiro ainda corria e sequer havia se iniciado o prazo constitucional atribuído à Presidência da República para apresentar suas contas ao Congresso Nacional (art. 84, XXIV, CF).

Sendo assim, não caberia ao Presidente da Câmara dos Deputados precipitar o lapso temporal previsto na Carta Política, ainda que com finalidade das mais republicanas (cumprimento do disposto na Lei nº 1.079, de 1950, e no Regimento Interno da Câmara), para constranger a Chefe do Poder Executivo a prestar parte das contas extemporaneamente. Tampouco caberia ao Senhor Presidente subverter o roteiro constitucional, abreviando prazos e substituindo atores competentes, como ocorrerá, se mantida sua decisão.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Em outra vertente, tomando-se o Parecer Prévio às contas presidenciais de 2014 (Acórdão nº 2.461/2015) como subsídio à discussão, o TCU em nenhum momento fez ressalvas ou apontou qualquer irregularidade, no que tange a dívidas do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil S/A - BB. O único apontamento existente (irregularidade 1) diz respeito à ausência de registro, nas estatísticas da dívida pública de 2014, de passivos da União junto a esse Banco.

A Denúncia faz referência expressa a parecer de Procurador junto ao Tribunal (fls. 23/24). No entanto, no rito constitucional estabelecido para as contas presidenciais, não há previsão para tal parecer, pelo que dever-se-ia, com todo o respeito à profundidade do trabalho referido, tomá-lo por inexistente nos autos.

A Denúncia afirma, ainda, que esse parecer teria sido acolhido em acórdão de 15/04/2015, do TCU (fl. 24). Pela data, referir-se-ia ao Acórdão 825/2015-TCU.

No entanto, esse Acórdão, como acima esclarecido, não se refere à Presidente da República, tampouco as conclusões nele alcançadas foram integralmente acolhidas no Parecer Prévio das contas de 2014, como acima afirmado, tendo ficado fora a questão da dívida ao BB.

Portanto, seguindo a lógica do Senhor Presidente da Câmara, porque é a lógica que se extrai da Constituição Federal, nesse ponto a Denúncia não poderia ser acolhida, porque o TCU, embora em 2014 tenha analisado a questão, não concluiu por qualquer "irregularidade" nas contas presidenciais sobre dívidas da União junto ao Banco do Brasil.

Quanto a 2015, as contas respectivas sequer foram objeto de Parecer Prévio da Corte, razão pela qual não há parecer técnico-orçamentário aceitável nos autos. E, a tomar-se por base a conclusão da Corte em relação a 2014, possivelmente deverá adotar a mesma posição em 2015, tendo em vista que o Governo editou o Decreto 8.535/2015, para regularizar o conjunto das dívidas junto às instituições financeiras federais.

2.2.2. Conclusão quanto à preliminar do subitem 2.2:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Para acolher a Denúncia, o Senhor Presidente deveria realizar o juízo prévio que a lei lhe exige. Conforme o art. 38, da Lei nº 1.079, de 1950, no "processo" e no "julgamento" estabelecidos nessa Lei, o Código de Processo Penal - CPP (Decreto Lei nº 3.689, de 03/10/1941) e os regimentos da Câmara e do Senado, serão utilizados subsidiariamente, naquilo que forem aplicáveis.

Nos termos vigentes do CPP:

> Art. 394. O procedimento será comum ou especial.
>
> [...]
>
> § 2º Aplica-se a todos os processos o procedimento comum, **salvo disposições em contrário deste Código ou de lei especial**.
>
> [...]
>
> Art. 395. **A denúncia** ou queixa **será rejeitada** quando:
>
> I - for manifestamente inepta;
>
> II - **faltar** pressuposto processual ou **condição para o exercício da ação penal**; ou
>
> III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Ao que aparenta, as condições da ação, exigidas no inciso II do art. 395, CPP, não foram plenamente preenchidas, tampouco a Lei nº 1.079, de 1950, as dispensa.

O mesmo CPP, embora não mais especifique claramente as condições da ação, admite interpretação extensiva, bem assim suplementação pelos princípios gerais do direito, **in verbis**:

> Art. 3º. A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito.

Em socorro, o disposto no art. 267 do Código de Processo Civil – CPC, Lei nº 5.869, de 11/01/1973 (aplicável por ocasião do recebimento da Denúncia), dispõe que são condições da ação (inciso VI) *a possibilidade jurídica do pedido*, *a legitimidade das partes* e *o interesse processual*.

Sendo assim, obviamente, as condições da ação (as formalidades legais) devem estar presentes, mas não estão. Diretamente ao ponto: não está

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

presente a *possibilidade jurídica do pedido*. Isto porque, o ordenamento, resumido no **caput** do art. 85 da Constituição e nos arts. 4º a 12 da Lei nº 1.079, de 1950, não capitula a punibilidade da Presidente da República por atos não praticados por ela. Aliás, o § 4º do art. 86, CF, também afasta tal pretensão.

Logo, com amparo na Constituição de 1988, não haveria qualquer indício de autoria, para recebimento da Denúncia, falecendo justa causa para tanto.

É sintomático que os próprios denunciantes, juristas, não tenham realizado a subsunção da conduta a qualquer dos tipos penais previstos na Lei, o que demonstra insegurança quanto à existência de crime, ou certeza quanto à inexistência.

Preferiram elencar a totalidade do art. 10, integrado por 12 espécies de crimes (fls. 31/34), e parte do art. 11, nos itens 2 e 3 (fls. 35). Nenhum deles, no entanto, diz respeito a possíveis vícios em relação a "demonstrações contábeis" ou a "débitos" do Tesouro ao Banco do Brasil.

O próprio art. 11 da Lei 1.079, de 1950, que estabelece os "*crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*", parece não ter sido acolhido pela Constituição atual.

A Constituição de 1946, sob a égide da qual foi aprovada referida lei especial, previa entre os crimes de responsabilidade presidencial a ofensa à "*lei orçamentária*" (inciso VI, do art. 89) e, em inciso distinto, à "*guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*" (inciso VII). A vigente Carta Política, no entanto, manteve apenas a ofensa à lei orçamentária como crime de responsabilidade.

Da mesma forma, assim como deduzido no subitem 2.1, a questão em apreço deveria primeiramente ser submetida à análise dos órgãos constitucionalmente previstos para emitir parecer e julgar as contas presidenciais, a fim de reconhecerem o vício apontado. Mas sequer passou pela primeira etapa, a análise técnica do TCU, admitida constitucionalmente. A par disso, a análise empreendida pela Corte sobre o mesmo caso em relação a 2014 não foi apontada como irregularidade.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Assim, falece competência à comissão especial e aos órgãos que lhe seguirem na apreciação, pelo menos enquanto não houver conclusão, na linha da Denúncia, dentro do o rito constitucional estabelecido.

2.2.3. Análise do mérito[21] do subitem 2.2

O cerne da questão deste subitem é saber se há efetivamente conduta ilegal do Poder Executivo (pela sua Mandatária) em relação aos procedimentos inquinados, ou se há outras razões plausíveis para o comportamento, ainda que não o mais desejável. Percucientes análises dos fatos e apurações efetivadas até o presente momento apontam para essa segunda opção.

Trecho do Acórdão nº 825/2015-Plenário-TCU, sobre debate técnico travado entre a Corte de Contas e instituições financeiras federais (especialmente Banco Central do Brasil – BCB, Banco do Brasil – BB, Caixa Econômica Federal – CEF, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), revela a existência de conflitos técnicos sobre a matéria em análise, porque relacionados à mais adequada forma de registrar os passivos financeiros da União, de modo a refletir e transparecer a real situação do endividamento público. Segue:

> 3.1.2. Passivos junto ao Banco do Brasil – Equalização da Safra Agrícola e Títulos e Créditos a Receber junto ao Tesouro Nacional:
>
> 106. A análise das demonstrações financeiras publicadas pelo BB permitiu identificar a existência de três haveres do BB junto à União registrados no ativo de referida instituição financeira.
>
> 107. O primeiro desses ativos está identificado como 'Alongamento de crédito rural – Tesouro Nacional' e está evidenciado pelo item '11.a – Outros Créditos – Créditos Específicos' das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e junho/2014 eram, respectivamente, R$ 1.323.842 mil, R$ 1.390.451 mil e R$ 1.468.760 mil.
>
> 108. O segundo desses ativos está identificado como 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola' e está evidenciado pelo item '11.b – Outros Créditos – Diversos' das Notas Explicativas às Demonstrações

[21] Para maior compreensão sobre a temática, sugere-se a leitura dos tópicos inerentes às irregularidades 1 a 4, apontadas pelo TCU, constantes do Relatório do destacado Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), disponível no sítio da CMO na internet. , em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO_COM_EMENDAS.pdf

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e junho/2014 eram, respectivamente, R$ 4.158.015 mil, R$ 6.333.283 mil e R$ 7.943.736 mil.

109. O terceiro desses ativos está identificado como 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional' e está evidenciado pelo item '11.b – Outros Créditos – Diversos' das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e junho/2014 eram, respectivamente, R$ 1.043.628 mil, R$ 1.373.702 mil e R$ 1.796.224 mil.

110. Foi solicitado (peça 45, fl. 3) ao Departamento Econômico do Bacen que informasse à equipe de auditoria o item da DLSP no qual porventura estivessem registrados os passivos da União junto ao BB e as razões de ordem metodológica para a inserção ou, se for o caso, para a não inserção de referidos passivos no rol de obrigações da União na DLSP.

111. Por intermédio do Ofício 971/2014-BCB/Depec (peça 93), de 17 de outubro de 2014, o Bacen informou que o passivo referente ao item 'Alongamento de crédito rural – Tesouro Nacional' é computado no item Dívida Bancária Federal, nos quadros estatísticos relativos à composição da DLSP, divulgados pelo Bacen.

112. Quanto às razões para o registro, o Bacen informou que referido passivo está registrado pelo BB na conta Cosif '1.8.5.90.00-7 – Tesouro Nacional – Alongamento de Crédito Rural'. Informou também que, como regra geral, as obrigações do governo registradas no sistema bancário devem ser incluídas na DLSP e que as obrigações, caracterizadas como direito já efetivamente constituído junto ao Governo Federal, enquadravam-se nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração fiscal.

113. Quanto ao passivo referente ao item 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola' o Bacen informou (peça 93, fl. 4) que o mesmo não está inserido no cálculo da DLSP. Informou também que a conta Cosif utilizada pela instituição financeira para o registro de referidos direitos não está nos grupamentos contábeis abrangidos pela apuração fiscal.

114. Para justificar o não registro de referido passivo, o Departamento Econômico do Bacen informa que a apuração fiscal considera o critério de caixa para o resultado fiscal primário e que o impacto das despesas de equalização de taxas sobre a DLSP e o resultado fiscal ocorre, regra geral, por ocasião de seu efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, ocasionando queda de disponibilidade (Conta Única) ou aumento de endividamento (no caso de pagamento com títulos públicos).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

115. O argumento apresentado pelo Bacen, ao que parece, reforça o entendimento de que referido passivo deve ser registrado nas estatísticas da DLSP, pelos motivos expostos a seguir.

116. As equalizações, como já evidenciado pelos itens 90 a 95 desta instrução, são despesas orçamentárias correntes que devem ser pagas ao longo do processo de execução do orçamento. Ou seja, espera-se que o devedor (União) efetue, periodicamente, o pagamento das equalizações ao respectivo credor (BB).

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

118. Desse modo, como determina a metodologia de apuração 'abaixo da linha', nos parece que estão plenamente atendidos os critérios estabelecidos pela metodologia 'abaixo da linha' para o registro de tais passivos na DLSP, uma vez que: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB – ora, se não são devidos, por que são apropriados juros aos respectivos estoques?; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira.

119. Ainda nessa esteira, informa o Bacen (peça 45, fls. 4/5) que, na hipótese de existirem parcelas desses direitos das instituições financeiras que se mostrem já exigíveis, poder-se-ia empreender estudo com o objetivo de avaliar possível inclusão desses montantes na DLSP. Em relação a esse aspecto, os itens 208 a 222 deste relatório mostram que os valores lançados no ativo do BB já foram reconhecidos, pela STN, como devidos à referida instituição financeira.

120. Desse modo, ante o exposto acima, em razão do princípio da transparência fiscal positivado pelo art. 1º da LRF e em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen em seu sítio na rede mundial de computadores, propõe-se determinação ao Departamento Econômico do Bacen para que registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola'.

121. Quanto ao passivo referente ao item 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional' o Bacen informou (peça 45, fl. 4) que o mesmo também não está inserido no cálculo da DLSP. As razões para a não inclusão seriam as seguintes, *in verbis*:

> 'O passivo da União acima referido é oriundo de operações de crédito de interesse do Governo, incluindo os abatimentos e repasses vinculados às

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

operações destinadas às micro e pequenas empresas e rebates ou bônus por adimplência nas operações rurais. Essas operações são contabilizadas em conta Cosif de uso interno da instituição, vinculada ao grupamento contábil 1.8.8.80.20-5 – Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito e que não permite a explicitação das obrigações do Tesouro Nacional, não sendo abrangida, portanto, pela apuração fiscal. (...), a avaliação desses direitos da instituição financeira à luz da metodologia de apuração fiscal requer análise mais desagregada da natureza dos créditos, sobretudo quanto à segregação dos estoques oriundos de operações financeiras, se for o caso, daquelas de natureza não financeira (impacto primário), avaliação essa que depende de outras informações, inclusive com a participação de outros órgãos e entidades do Poder Público Federal, não podendo ser realizada unicamente a partir do atual registro contábil na instituição financeira.'

122. A equipe de auditoria entende, entretanto, que os montantes registrados em referido item das demonstrações financeiras devem ser registrados como um passivo no rol das obrigações da União na DLSP pelas mesmas razões citadas acima para o registro da equalização da safra agrícola, quais sejam: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira.

123. Desse modo, em razão do exposto acima, ante o princípio da transparência fiscal positivado pelo art. 1º da LRF e em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen em seu sítio na rede mundial de computadores, propõe-se determinação ao Departamento Econômico do Bacen para que registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional'.

A propósito, seguem também os argumentos do Bacen ao TCU (defesa apresentada pela AGU em relação às contas de 2014, fls 24/26), justificando a aplicação de sua metodologia em relação ao caso:

Assim, deve-se ter em mente que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, calculadas a partir da variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos (metodologia "abaixo da linha"), têm como objetivo medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária**, a exemplo da definição da meta da taxa básica de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), no âmbito das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Consequência disso é que a competência da área econômica do BCB de determinar os contornos da metodologia para apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, constitui **parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária** para o exercício de **sua** competência **privativa** de formular e executar a política monetária, como bem ressalta a anexa nota técnica.

A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade que lhe foi legalmente atribuída. **A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal** (*vide* arts. 9º a 11 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964).

Quaisquer constrições à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências, além de causar reflexos no desempenho das competências legais do próprio BCB.

Decorre do objetivo dessa estatística macroeconômica do setor fiscal e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la – ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do País disposta a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal – a **delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística como abrangência e cobertura**, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

Pelas razões acima é que o *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* define, logo em sua Introdução, que as "*fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público,* ***tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro***.", uma vez que o "*Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional,* ***pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público****, facilitando o trabalho de compilação das estatísticas fiscais*" *(destaques ausentes no original)*.

Dessa forma, quando o item 3 do *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB*, relativo a "*Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas*", afirma que a "regra geral" para a inclusão de um crédito ou de uma dívida do setor público não financeiro na DLSP é que eles "*devem estar registrados no passivo* [ou ativo] *das instituições devedoras* [ou

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

credoras] *do governo*", essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras.

[...]

Destaque-se, ainda sobre metodologia, que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotam para a contabilização e para o momento** de **registro o critério de caixa**, definido no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), cuja primeira versão foi publicada pelo FMI em 1986.

Pelo critério de caixa, as "*transações são registradas apenas quando o recurso* (cash) *é efetivamente recebido ou pago*" (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 1.27). A apuração dessas estatísticas no critério de caixa é, adicionalmente, a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 4.2). Esse critério está explicitado no *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* em sua página 10: "*As NFSP apuram o resultado pelo* ***regime de caixa***" *(grifos originais)*

Mais adiante, complementou a AGU (fls. 29/30):

Aplicando-se esse entendimento, consagrado há 25 (vinte e cinco) anos, tem-se que pouco **mais de 3/4 (três quartos) dos "*R$ 40 bilhões*" citados pelo TCU são ativos de instituições não financeiras (FGTS e Finame)**, não devendo, portanto, ser contemplados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

Os **R$ 9,7 bilhões restantes (BB) também não são incluídos** nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, por não preencherem os demais requisitos da metodologia, em especial o **critério de caixa**.

[...]

A reforçar essa convicção, repise-se que **nenhuma operação dessa natureza foi incluída nas estatísticas fiscais abaixo da linha em qualquer outro exercício e nem sequer foram apontadas em relatórios anteriores do TCU**.

Com base em tudo quanto exposto, não há qualquer ilegalidade, como sugere o apontamento do Relatório Preliminar da Corte de Contas, simplesmente porque **não há lei nem qualquer outra norma cogente que tenha definido a "*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*" nem que tenha obrigado o BCB a incluir determinadas operações no cálculo da DLSP ou do Resultado Primário**. (*grifos originais*)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Como se pode perceber, o imbróglio nada tem que ver diretamente com a Senhora Presidente da República, ainda que as demonstrações possam ter evidenciado que as contas públicas estariam numa situação melhor que a real.

Demonstrações obscuras não podem ser toleradas, tanto é verdade que o Parecer do Senador Acir Gurgacz às contas de 2014 recomendou "ressalvas" quanto a esse aspecto. Mas, lamentavelmente, decorre das inúmeras falhas existentes no sistema público de orçamento e finanças (inclusive no de controle, que não identificou o defeito há mais tempo).

Em síntese, no âmbito desse debate, o BCB alegou que realiza suas demonstrações com amparo em metodologia que emprega há mais de 25 anos consecutivos, dentro de sua competência constitucional de Autoridade Monetária (art. 164, CF).

O TCU, por seu turno, arrazoou que, aprovada a LRF, os princípios nela previstos, especialmente o inerente à "ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas", devem ser perseguidos. Com base nisso, entendeu que poderia exigir os registros (e de fato os exigiu), segundo o que lhe parecesse mais adequado.

À sua vez, o BCB, visando preservar sua autonomia e competência, ponderou que, se alterarasse sua metodologia para atender às preocupações do TCU, sua função de Autoridade Monetária sofreria abalos negativos.

Ambas as partes (TCU x BCB e demais instituições financeiras) tinhamm razão. Como o debate está aberto, bem assim as discussões jurídicas, certamente se chegará a bom termo.

A questão de qual seria a melhor forma quanto aos registros e evidenciação da situação financeira do Estado por certo será equacionada quando o Senado Federal e o Plenário do Congresso Nacional se desincumbirem de aprovar os normativos previstos no art. 30, LRF, nos seguintes termos:

> Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:
>
> I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

No que ainda possa interessar, cabe esclarecer que, nos termos da Denúncia, as questões inerentes a demonstrações contábeis e a dívida do Tesouro junto ao BB se referem ao primeiro trimestre de 2015 (fl. 30), logo, ao período de janeiro a março daquele ano.

Nessa época, sequer o TCU havia elaborado seu parecer prévio em relação às contas presidenciais de 2014, que veio a ser concluído e enviado ao Congresso Nacional apenas em 14/10/2015, na forma do Acórdão 2.461/2015, via Avisos nº 748 e 750-Seses-TCU-Plenário, de 07 e 08/10/2015, fazendo apontamentos de irregularidades quanto ao relacionamento do Tesouro com os bancos públicos federais.

Portanto, antes dessa data, era inexigível à Presidente da República mudanças nos procedimentos de longa data adotados. Essa Autoridade, no entanto, por consideração à nova interpretação dada pela Corte (embora tal interpretação não tenha qualquer força executiva se não for aprovada pelo Congresso Nacional – e não foi!), adotou o Decreto nº 8.535, de 02/10/2015, que veda a existência de saldo negativo do Tesouro junto a instituições financeiras federais por prazo superior a cinco dias úteis. Atendeu-se, portanto, às legítimas preocupações levantadas pelo Tribunal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Segundo a própria Denúncia deixa claro, pelo menos de 2009 a 2014 (fls. 22, 26 a 28), o procedimento, inquinado de viciado nas Contas presidenciais de 2014, era comum.

No entanto, até o momento da prolação do parecer prévio sobre as contas de 2014, a Corte, segundo se sabe, mesmo reconhecendo a existência da conduta nesse largo período, jamais "alertou", segundo deveria, nos termos do art. 59, § 1º, V, da LRF, o Congresso Nacional, o Poder Executivo ou qualquer outro órgão, quanto a possível irregularidade.

A par disso, a Constituição Federal e a LRF estabeleceram um sistema coeso e preventivo da deterioração das contas públicas, especialmente no que tange à contratação de operações de crédito. Exigem, no entanto, a participação de todos os Poderes da República, especialmente o Legislativo e o Executivo, e dos órgãos do sistema de controle.

Estabelece a Constituição, no que aqui interessa mais imediatamente, **in verbis**:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - **exercer o controle das operações de crédito**, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. *(grifos nossos)*

Por seu turno, dispõe a LRF, **in verbis**:

> Art. 32. **O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação**, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito **fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos**, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

[...]

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, **e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público**, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

[...]

II - **limites e condições para realização de operações de crédito** e inscrição em Restos a Pagar;

[...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. *(grifos nossos)*

Logo, **todos têm parcela de responsabilidade quanto ao equilíbrio e sanidade do Erário**! Atribuir tão somente ao Poder Executivo os percalços identificados seria omitir-se oportunisticamente.

Conforme se constata, a CF (art. 74, III) e a LRF (arts. 32, § 1º, e 59, **caput**) valorizam os órgãos de controle interno e os órgãos técnicos e jurídicos dos entes da Federação. Inclusive é atribuída atuação relevante ao Ministério da Fazenda, no que tange à verificação de limites e condições para realização de operações de créditos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Para esses órgãos especializados do Poder Executivo, e são muitos deles, a exemplo das unidades jurídicas da Casa Civil, dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário e da Previdência e Assistência Social, da Caixa Econômica Federal, do Conselho Gestor do FGTS, da AGU, **não havia relacionamento ilegal entre o Tesouro e os bancos públicos, tampouco a ocorrência de operações de créditos**[22], porquanto tudo sempre transcorreu com base em contratos antigos ou em lei, sobre os quais jamais se levantou qualquer suspeita.

Ora, esse entendimento técnico massivo, amparado no ordenamento jurídico, dava à Chefia do Poder Executivo tranquilidade para determinar o gerenciamento como sempre se fez.

A par dessa massa de órgãos técnicos estar alinhada em torno de uma só interpretação, o Tribunal não levou esse posicionamento em consideração, o que é compreensível. Mas não se pode olvidar que se instalou o desapreço à previsão normativa (arts. 74, III, CF, e 32, § 1º, e 59, **caput**, LRF) e ao debate técnico coletivo, para a solução de problemas de interesse comum ao Estado e ao cidadão, porquanto prevalente a interpretação inovadora e isolada da Corte.

Nenhuma crítica, no entanto, a ser feita a esse colegiado, que cumpre seu papel constitucional. Mas não deixa de ser esdrúxulo que não se atribua qualquer valoração ao entendimento dos especialistas do Poder Executivo, cujos órgãos têm competências previstas na Constituição e na lei.

2.2.4. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.2:

Em razão do exposto, nada demonstra ter havido ato da Presidente da República em relação aos fatos aqui elencados, que patentemente ficam a cargo de instituições estatais. **Tampouco restaram demonstrados prática de ato ilegal, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento.**

Tomado ciência da interpretação nova dada pelo TCU à praxe, a Chefe do Poder Executivo, ato contínuo, baixou regulamentação geral, dentro do que lhe é possível fazer, atendendo ao novo entendimento. Tal fato revela que,

[22] O mesmo pode se dizer em relação aos créditos abertos por decreto, que são totalmente preparados pelas equipes técnicas dos ministérios, em especial relevo a Secretaria de Orçamento Federal, composta por serviços de inegável saber técnico.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

tivesse a Corte se desincumbido de sua tarefa oportunamente, nos termos do art. 59, § 1º, LRF, e realizado o devido alerta a todos os Poderes, a Mandatária possivelmente teria antecipando também a regulamentação, evitando todos os embaraços ora discutidos.

São impertinentes, assim, as manifestações da Denúncia segundo as quais havia uma conduta deliberada para "*forjar uma situação fiscal do país que inexiste, sem o temor de afrontar a lei para chegar ao resultado esperado*".

Todas as informações apontam, isto sim, **que não havia prática ilegal: há agora novo entendimento para práticas antigas**, tanto que não houve alteração legislativa no período.

Mas tudo já solucionado, para este caso, nos termos do citado Decreto!

2.3. Terceiro subitem – Registro de Passivos da Dívida Líquida (fl. 36):

> **2.3.- Do não Registro de Valores no Rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público- Crime de Responsabilidade capitulado no artigo 9º da Lei 1.079/50.**

Este subitem específico trata de atos praticados em 2014, não acolhidos pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados. Assim, perdem a necessidade de análise.

Cabe apenas esclarecer que, tal como dito no subitem imediatamente anterior (2.2), não se tratava de atos praticados ou ordenados pela Chefe do Poder Executivo, razão pela qual não mereciam mesmo ser acolhidos.

3. Análise do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO)

O Excelentíssimo Senhor Deputado Jovair Arantes (PTB/GO) divulgou seu respeitoso Relatório no dia 6 do corrente.

Na Introdução do voto, o ilustre Deputado alerta que "*aliado ao juízo técnico e jurídico sobre a admissibilidade, cabe a esta Casa* [Câmara dos Deputados], *também analisá-la tendo como base um juízo político, assim entendido como a*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

conveniência e a oportunidade de se instaurar um processo de tamanha magnitude. Esse juízo político é de cada um dos Senhores Parlamentares, mas tecerei considerações mais adiante a respeito disso, em capítulo específico" (fl. 33).

Pouco mais à frente, assume que "*a denúncia possui aspectos técnicos bem específicos, sobre os quais não trabalhamos em nosso dia-a-dia*" (fl. 34).

Ainda mais adiante, afirmou Sua Excelência, que os parlamentares têm "*o dever de respeitar o processo democrático e os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e a tipicidade contida na Lei nº 1.079, de 1950.*"

Entendeu também, amparado em Paulo Brossard[23], que, "*ainda que devam ser considerados os pressupostos jurídicos,* ***o processo de impeachment possui essência política, uma vez que foi entregue às Casas do Poder Legislativo pelo poder constituinte originário, para que seja julgado à luz de maior sensibilidade política***" (fls. 41/42)

Como se verifica, o Relatório sob análise é intenso em manifestação política. Logo, ressalta esclarecer, esta Nota se limitará à análise técnica dos fatos financeiros e orçamentários, o que inclui as normas aplicáveis, haja vista que os aspectos políticos não se inserem na competência da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal.

Observação perfunctória do arrazoado leva à conclusão de que, o ilustre Deputado não somente deixou de propor a correção dos vícios da atuação do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, como também incorreu, com toda vênia, em outras contrariedades ao ordenamento.

O Relatório referido é extenso. Em razão disso, seguindo os tópicos apresentados pelo nobre Relator, a análise desta Nota se reportará especialmente às questões novas levantadas, considerando inclusive que vários dos pontos já estão debatidos no tópico 2, acima.

[23] Ex-Ministro do STF, nos termos de sua monografia "O Impeachment", Saraiva, 3ª Ed. 1992, p. 142.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

3.1. Da abertura de crédito por decreto (fl. 65)

O Relatório fez questão de caracterizar a "autoria" da edição dos decretos em debate, que são emanados da Chefe do Poder Executivo, o que efetivamente não há como negar. (fl. 69)

3.1.1. Abertura de crédito e autorização legislativa (fl. 70)

Neste ponto, o Relatório afirma que quem autoriza despesa pública é sempre o Legislativo.

Porém, é preciso também ressaltar, a iniciativa das matérias orçamentária é sempre do Poder Executivo (arts. 84, XXIV, e 165, CF). Além disso, o dispositivo alegadamente descumprido (art. 4º) constou originariamente do projeto de lei orçamentária para 2015, por esse Poder elaborado, tendo sido aprovado pelo Congresso sem qualquer alteração.

Os projetos de lei orçamentária, pelo menos desde 2006, seguiram todos ao Congresso Nacional com a mesma ressalva proposta originalmente, que **somente agora se alega proibitiva da abertura de crédito**.

3.1.2. Condição do art. 4º da LOA 2015 (fl. 71)

Segundo a fundamentação do Relator, a condição estabelecida teve o propósito de "*compelir o Executivo a adotar, durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal*".

No entanto, mais uma vez se ressalta, o legislador apenas preservou o texto original do projeto de lei, de tal modo que, se há aí algum desejo de exortação ao cumprimento da meta, tal desejo teve origem no próprio Executivo. O Legislativo não modificou a ressalva.

Por outro lado, o artigo em discussão não parece dispor sobre os meios necessários para obter a meta fixada, o que já é previsto pela LRF e pela LDO de cada exercício financeiro (v. g., art. 9º, LRF, e art. 52, LDO 2015).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O dispositivo revela que o Estado, por meio do Congresso Nacional e do Poder Executivo, decidiu assegurar que os créditos suplementares, ainda que abertos por decreto, não sejam obstáculos ao atingimento da meta estabelecida. Somente isso! A regra é dirigida à abertura dos créditos, disciplinando-a, não à meta! E a pretensão é conjunta, não apenas do Legislativo.

3.1.3. Processo de obtenção da meta de superávit primário (fl. 72)

Partindo da assertiva de que "*a gestão fiscal, voltada à obtenção da meta, vincula tanto a gestão orçamentária quanto a financeira, o que se manifesta especialmente, durante a execução, na obrigatoriedade de limitação de empenho e pagamento*", sentencia o Relatório:

> Dada a exigência do art. 9º da LRF, **a meta de resultado primário tem caráter vinculante** para a Administração. *(negritamos)*

É fácil concluir que a afirmativa somente tem sentido no contexto do Relatório, que visa inquinar a abertura de créditos por decreto. Não tem nenhuma consistência na realidade, tanto que desacompanhada de amparo legal, pois o art. 9º citado não torna a meta obrigatória.

Não se discute que a gestão fiscal (orçamentária e financeira) deve preocupar-se com a obtenção da meta, mas daí a afirmar que a meta é obrigatória se mostra excessivo.

A LRF prevê a fixação de "meta" de resultado, mas não o próprio resultado. "Meta" é uma intenção, um propósito, um objetivo, um desejo previamente traçado, mas cujo resultado futuro admite variação.

Todo governo sonha, deseja, mira, o bem estar coletivo; no entanto, como apenas poucas variáveis ficam no seu controle, quase sempre alcança menos do que pretendeu!

A lei prevê, inteligentemente, uma "meta", porque não teria como fixar o próprio resultado, sob pena de inevitável frustração.

Não se concebe que "metas" de inflação sejam uma obrigação de atingi-las; que as metas para o PIB se configurem em imposição ao seu alcance.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Reconhecendo mesmo tratar-se de um propósito, não de um fim em si mesmo, a própria LRF exige a elaboração de anexo com as possíveis contingências (Anexo de Riscos Fiscais, art. 4º, § 3º, LRF), que possam afetar o alcance da meta. Além de tal Anexo, há de se ter em conta que os parâmetros econômicos também têm forte influência no atingimento das metas públicas, os quais por certo não são controlados pelo Estado.

Mas toda essa discussão levantada no Relatório é cabível no contexto de avaliação do cumprimento da LRF, não no processo em análise, em que se apura crime de responsabilidade contra a lei orçamentária.

A respeito do crime de responsabilidade, e para rememorar a previsão normativa que lhe é própria, diz a Constituição Federal:

> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
>
> [...]
>
> VI – a lei orçamentária
>
> [...]
>
> Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

No âmbito da lei especial (Lei nº 1.079, de 1950), os crimes de responsabilidade foram assim definidos, conforme a capitulação feita no Relatório (fl. 127):

> Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:
>
> [...]
>
> 4 - Infringir , patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.
>
> Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:
>
> [...]
>
> 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O dispositivo da LOA 2015, tido pelo Relatório como violado, estabelece expressamente:

> 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:

O Relatório deveria fornecer elementos que comprovassem que "*as alterações promovidas na programação*" pela **abertura** dos créditos analisados não foram "*compatíveis*" com a "*obtenção*" da "*meta estabelecida para o exercício de 2015*". Mas não o fez!

Pouco importa discutir se a meta era obrigatória ou não, sendo inócua a percepção particular manifestada no Relatório: o art. 4º apenas exigia que as *alterações promovidas* pela abertura fossem *compatíveis* com a *obtenção* da meta, independentemente de esta ser obrigatória.

Compatibilidade tem a ver com "coerência", "lógica", "consistência", "harmonia"; *obtenção*, com "conquista", "consecução", "atingimento", "alcance".

A partir dessas definições, a resposta quanto à compatibilidade de cada decreto não merece maiores digressões; não é nem mesmo necessária análise individualizada de cada decreto.

Em acréscimo ao que já se afirmou linha atrás (tópico 2.1.3), o decreto é um ato normativo, previsto constitucionalmente. No caso dos créditos suplementares, sua autorização está claramente prevista no art. 4º da LOA 2015, por força do § 8º do art. 165, CF.

Ao abrir um crédito mediante decreto, o Presidente da República atua meramente no âmbito da norma. Não exsurge efeito concreto algum!

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Logo, a conclusão inexorável: as alteração promovidas pela abertura de um crédito (bem assim pela sanção do projeto da lei orçamentária e de projeto de lei de crédito adicional, ou pela edição de medida provisória) não têm impacto na obtenção da meta, porque o decreto (ou a lei ou medida provisória) é mera medida legislativa que modifica parcialmente o arcabouço programático do Estado.

A abertura de um crédito impacta apenas o conjunto de ações "programadas" para o exercício. Afeta apenas o que potencialmente pode ser executado, mas não necessariamente o que será executado.

A obtenção da "meta fixada para o exercício" somente é impactada pelo ingresso de receita no caixa do Tesouro ao longo do ano e pelas despesas pagas até o encerramento do mesmo ano.

Essa questão pode ser visualizada do seguinte modo: a construção de uma rodovia, a aquisição de leitos hospitalares e a contratação de professores não decorrem da edição de um decreto de abertura do crédito correspondente, da sanção da lei orçamentária ou da edição de uma medida provisória.

A lei orçamentária, a MP ou o decreto apenas autorizam que sejam feitos. São atos-condição, exigidos pela lei (art. 167, I e II, CF). A posterior execução somente ocorrerá se o objeto for viável, se aparecerem interessados em contratar com o Estado e se se respeitar a existência de margem financeira necessária à obtenção da meta.

Somente se a rodovia for contratada, construída e paga dentro do exercício é que haverá impacto na meta desse mesmo exercício.

Portanto, impacto, na meta, das programações abertas por decreto, lei ou MP só ocorre em momento posterior ao da abertura do crédito. E somente ocorre se a despesa for realizada e paga.

Os decretos suplementares são precedidos de análise técnica por funcionários públicos especializados, integrantes das estruturas do sistema de planejamento e orçamento federal. Em razão disso, jamais se poderia imaginar a adoção de um ato incongruente, ilógico e ilegal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

No entanto, apenas para efeitos de argumentação, ainda que o Chefe do Poder Executivo abra um crédito desarrazoado e sem fonte, essa "abertura" não gera qualquer efeito na meta. Como se trata de mero ato formal, que altera apenas o conjunto de programações, depende de atos posteriores para ser executado.

Por isso, é correto afirmar que, naquilo que tange às programações autorizadas, **decreto algum é incompatível com a obtenção da meta**, porquanto não tem ele qualquer efeito na realidade das coisas.

A edição de decreto (ou sanção da LOA) tem relação apenas com a formação das normas, opera apenas na formalidade, cumprindo condição para realização do gasto.

3.1.4. Abertura de créditos e limites de programação (fl. 73)

O Relatório argumenta que, se aceita a interpretação de que a abertura de quaisquer créditos sempre seria compatível com a obtenção da meta, porque não tem impacto financeiro imediato,:

> [...] restaria inócua a condição estabelecida pelo Legislativo no **caput** do art. 4º da LOA, de delegar ao Executivo maior flexibilidade na gestão orçamentária, desde que estivesse atuando na gestão fiscal de forma compatível com o alcance das metas fixadas. A interpretação que o Executivo faz sobre o referido dispositivo atenta contra sua eficácia e afasta o controle legislativo da execução do orçamento.

A gestão orçamentária pelo Poder Executivo não decorre de delegação do Legislativo, porquanto é função própria daquele Poder estabelecida na Constituição, e não do Parlamento.

A condição do art. 4º da LOA não se torna inócua com a abertura de créditos tais quais os analisados, porque tal ressalva apenas pretendeu valorizar e preservar as regras inerentes ao monitoramento do alcance da "meta fixada para o exercício".

Nesse sentido, não são tolerados decretos de abertura de crédito que possam esvaziar essas regras, como por exemplo, (i) reduzindo os limites de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

contingenciamento ou (ii) excluindo as despesas eventualmente abertas do cálculo da meta.

Estas, sim, providências incompatíveis com a obtenção da meta de resultado fixada para o exercício e possíveis de constar em decreto.

Por outro lado, a aplicar-se a interpretação inovadora do Relatório, segundo a qual os créditos devem passar a ser autorizados unicamente pelo Legislativo, **nenhum** ganho se terá para a obtenção da meta. Ora, se a meta é afetada pela abertura de crédito por decreto, como entende o Relatório, também o será por abertura via projeto de lei ou medida provisória, que são instrumentos que igualmente autorizam despesa.

Segundo esse modelo inovador, as perdas, porém, são notórias para o processo orçamentário e para a realização das políticas públicas, fim maior da atuação estatal.

Os decretos de abertura de crédito são consagrados e prestigiados pela legislação, haja vista sua indiscutível praticidade em dar resposta rápida aos casos emergentes (sem contar que evitam sobrecarga deliberativa ao Legislativo).

Em razão disso é que a Lei nº 4.320, de 1964, vigorando já por mais de 56 anos, prevê o decreto como meio ordinário de abrir créditos suplementares à lei orçamentária (art. 42).

As próprias leis orçamentárias, valorizando esse instrumento, vêm ampliando as possibilidades de abertura de crédito mediante decreto. A LOA 2015 (Lei nº 13.115/2015, art. 4º), por exemplo, fornecia, em 30 dispositivos, mais de 82 possibilidades de abertura de créditos. Na LOA 2001 (Lei nº 10.171/2001, arts. 6º e 7º), havia apenas sete dispositivos com 19 possibilidades de abertura de crédito. Em 2001, o limite orçamentário para abertura do crédito em regra se restringia a 10% do valor de cada subtítulo; em 2015, subiu para 20%.

As leis de diretrizes orçamentárias inclusive se apropriaram da técnica, para permitir aos demais Poderes, ao MPU e ao DPU, a abertura de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

crédito por instrumento semelhante, como atos próprios (v.g., art. 40, § 1º, LDO 2015), a fim de dar agilidade na realização das políticas públicas.

Por oportuno, citação de Carlos Maximiliano:

> O governo é uma coisa prática, feita para a felicidade do governo humano, e não destinada a propiciar um espetáculo de uniformidade que satisfaça os planos de políticos visionários. A tarefa dos que são chamados a exercê-lo é dispor, providenciar, decidir; e não debater; seria pobre compensação haver alguém triunfado numa disputa, enquanto perdíamos um império; termos reduzido a migalhas um poder e ao mesmo tempo destruído a República. (**in** *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro – Forense, 15 ed., 1995, págs. 306/307)

O uso de projeto de lei, defendido no Relatório, burocratiza o já complexo processo orçamentário, pois demanda a elaboração de documentos formais e exige a coordenação parlamentar para deliberação em dois ambientes legislativos (CMO e Plenário do Congresso). Além disso, o governo tem de formar maiorias parlamentares para aprovar oportunamente os projetos, o que ganha contorno de improbabilidade num ambiente de hostilidade política, como no presente momento.

Em situação de normalidade legislativa, um projeto de lei tem levado em média mais de dois meses para aprovação no Legislativo e publicação da respectiva lei. Isso se dá em total prejuízo da prestação estatal em favor dos administrados, porque a perda de tempo seria totalmente evitada com o uso de decreto, restando patente a economia processual.

O Relatório argumenta que a abertura de crédito, via decreto, nos termos da denúncia, atenta contra a eficácia do art. 4º e afasta o controle legislativo da execução orçamentária.

A eficácia do artigo, no entanto, não é afetada pela "abertura" de crédito via decreto, porque o dispositivo tem por finalidade justo regular tal abertura.

Quanto ao afastamento do controle do Legislativo, não se compreende como a edição de um decreto poderia fazê-lo. A abertura de crédito é transparente e pública e os instrumentos de controle do Parlamento estão

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

firmados na Constituição (arts. 58 e 70 a 72, CF), bem assim na Resolução nº 1, de 2006-CN, não tendo um decreto qualquer força normativa para afastá-las.

Aliás, a abertura de crédito por decreto permite maior dedicação parlamentar à fiscalização e ao controle, porque dispensa os congressistas da formatação de acordos e das reuniões para deliberação de projetos de lei ou de medida provisória.

É fácil perceber, ainda, que o controle se torna mais legítimo e necessário por ocasião da execução efetiva da despesa, quando o gasto será concretizado e a realidade alterada pela política pública em questão. A mera abertura de um crédito não produz esses elementos fáticos, o que revela pouca utilidade ao controle nessa fase inicial.

Mais adiante, pelo fato de o Poder Executivo ter enviado projeto de lei de alteração da meta do exercício e ter nele se guiado para estabelecer o contingenciamento, o Relatório entende que ocorreu "*o abandono unilateral da meta fiscal vigente, antes de aprovada sua alteração pelo Legislativo*".

Tais afirmações são inconsistentes e revelam a incompreensão do tema pelo Relatório. É equivocada a ideia de que relatórios, quaisquer que sejam, elaborados antes do encerramento do exercício, reproduzem a meta obtida.

Essa incompreensão também é manifesta em notas técnicas e outros documentos técnicos veiculados sobre o assunto.

Não se obtém a meta do exercício mediante o mero confronto entre as despesas programadas com a arrecadação estimada. No caso, há simples exercício de previsão ou desenho de uma execução desejada, pois é sabido e consabido que as despesas programadas não serão todas executadas e pagas, e que a estimação da arrecadação não garante o ingresso efetivo de receita.

Mesmo os relatórios bimestrais que dão fundamento ao contingenciamento não passam de projeção.

A obtenção da meta do exercício somente é verificada, reafirma-se, no encerramento do ano, fechado o caixa; antes, é imaginação ou pretensão, ainda que se empregue a melhor técnica.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Por causa disso é que a proposição de alteração da meta trabalha com um cenário prospectivo, desenhando um quadro mais adequado ao desempenho do Estado, segundo as circunstâncias econômico-sociais e vontade política do Governo, não representando de modo algum abandono unilateral da persecução da meta fixada.

O PL de alteração da meta dá ao Congresso Nacional a chance de participação mais altiva na condução da política fiscal do País. Projeto de lei nunca é vinculante, podendo o Legislativo rejeitá-lo simplesmente, aprová-lo como enviado ou emendá-lo do modo como melhor entender, inclusive estabelecendo meta mais rigorosa.

No entanto, em 2015, a decisão do Parlamento foi de aprovar o PLN 6/2015-CN de modo mais favorável que o enviado, o que deu chance ao Governo de executar mais despesas, inclusive a quitação de passivos junto aos bancos públicos, pois pôde realizar meta negativa. Na oportunidade da tramitação do PL citado, sequer foram levantadas quaisquer das questões que o Relatório somente agora apresenta.

A par disso, na demonstração do cumprimento da meta quadrimestral, em audiência pública realizada na CMO, em 24/09/2015, com a presença do Sr. Secretário do Tesouro Nacional, Marcelo B. Saintive, também não houve, salvo os salutares embates políticos, maiores questionamentos sobre o atingimento ou não da meta fixada para o exercício.

O mesmo também se pode dizer da audiência do dia 29 do mesmo mês, com a presença do Ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, tanto que o PLN 6/2015, alterador da meta, veio posteriormente a ser aprovado (17/11 na CMO e 02/12 no Plenário do Congresso), convertendo-se na Lei nº 13.199, de 2015.

No mais, em seus argumentos, o Relatório cita princípios e dispositivos decorrentes da LDO e da LRF. Contudo, não está no escopo dessa análise avaliar afronta a essas leis, mas tão somente contrariedade às disposições da LOA.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

3.1.5. Comprometimento da meta de resultado primário de 2015 (fl. 75)

Nesse ponto, e considerando também o conteúdo do tópico "alteração das metas fiscais durante o exercício", o Relatório refere que o Poder Executivo reconheceu o comprometimento das metas estabelecidas para 2015.

Lamentavelmente, também é um tópico dispensável, porque não condiz com a essência da discussão, qual seja saber como a abertura de crédito por decreto afeta a obtenção a meta.

É natural que o Executivo, com a responsabilidade que tem pelo planejamento (art. 174, CF), divida com o Congresso Nacional suas percepções quanto à situação das finanças.

As razões expressas em exposição de motivos de PL apenas apresentam os fundamentos, do ponto de vista do Governo, pelos quais o PL deveria ser aprovado. O Congresso não é obrigado a concordar.

Há absoluta transparência nesse processo, inclusive mediante os intensos debates no Parlamento, o que deveria ser louvado!

Cálculos e parâmetros aí contidos refletem uma posição justificadora para o futuro pretendido; não representa o abandono da situação vigente, tanto que o Congresso pode fazer opção distinta, da qual o Executivo não poderá se afastar.

Enfim, praticamente tudo o que dito no Relatório nesse item o foi apenas de passagem, visando por meio de debate meramente político agravar a conduta do Poder Executivo.

Essa é a mesma conclusão que se tem em relação ao tópico "exame preliminar da legalidade dos decretos", que se deixa de comentar.

3.1.6. Abertura de créditos e despesas obrigatórias (fl. 80)

Esse item também não tem relação com a essência do debate. Contudo, precisa ser enfrentado, tendo em vista as inovações perpetradas pelo

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Relatório, sem dúvidas de impacto para a cotidiana administração das finanças públicas, incluído o orçamento.

Somente aqui se compreende porque o Relatório pretendeu atribuir carga de obrigatoriedade à meta: é que, sem essa "impositividade", não poderia concluir na linha que adotou nesse tópico.

Para o Relatório, as despesas obrigatórias não teriam força cogente, diante da necessidade de alcançar a meta fixada para o exercício.

Pelo abalo que essa compreensão pode ter na relação entre Poderes, pelo potencial conflito entre a União e os demais entes da Federação, pelo peso político na distribuição da renda nacional, já que alcançaria fortemente gastos sociais, cita-se textualmente os argumentos do Relatório (fls. 80/81):

> Também não merece prosperar, nesta avaliação preliminar, o argumento de que **créditos destinados a despesas obrigatórias**, que não requerem juízo de conveniência e oportunidade, possibilitaria sempre a abertura por decreto.
>
> A condição estabelecida no caput do art. 4º da Lei Orçamentária **aplica-se à abertura por decreto de todas as despesas, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito**. **Todas requerem autorização do Legislativo**, a quem cabe decidir sobre sua aprovação. A questão não é a essencialidade da despesa aberta, mas o meio escolhido para a viabilização do crédito, porque afastou o Legislativo do controle prévio das despesas públicas.
>
> Também não se considerou válido, neste juízo, o argumento da Defesa de que a abertura, por decreto, de créditos relativos a despesas obrigatórias estaria sempre legitimada pelos ajustes na avaliação bimestral. ...
>
> [...]
>
> O fato de as despesas obrigatórias não serem contingenciadas não significa que poderiam ser **abertas** necessariamente por Decreto. O Executivo deveria aguardar a aprovação da mudança da meta pelo Legislativo, sem prejuízo do contingenciamento. Ou enviar projeto de lei de crédito adicional ao Legislativo, ou mesmo editar medida provisória, nos casos previstos na Constituição.

Em síntese, afirma-se que a necessidade de obtenção da meta retira do Poder Executivo, quando a meta aparentemente não esteja sendo cumprida, a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

possibilidade de abrir crédito para todas as despesas, inclusive as obrigatórias de qualquer espécie e Poder, porque isso afasta (!!) o Legislativo do controle prévio das despesas. A abertura somente poderia ocorrer mediante projeto de lei.

O primeiro ponto a ser observado é que o Relatório acaba por ser confuso.

Não se compreende qual o bem jurídico que almeja proteger, se a "meta" ou se a "competência" do Legislativo.

Linhas atrás, consignou que o alcance da meta é obrigatório. Logo, a abertura de crédito por qualquer meio estaria vedada no contexto de 2015, uma vez que, na compreensão do Relatório, a "abertura" de um crédito compromete a meta.

No entanto, agora defende que a obrigatoriedade se aplicaria apenas ao Poder Executivo, impedindo-o de abrir crédito por decreto, para preservar a competência do Legislativo. Ou seja, o alcance da meta não seria obrigatório para o Legislativo!

A incoerência é evidente. É como se as despesas autorizadas pelo Presidente da República impactassem a meta, mas as autorizadas pelo Legislativo, não!

O orçamento público obedece aos princípios da unidade e da universalidade, de tal modo que todas as despesas e todas as receitas sejam nele integradas (art. 2º, da Lei nº 4.320, 1964). Não existem orçamentos apartados, portanto.

Além disso, o próprio **caput** do art. 9º da LRF não faz distinção entre quaisquer receitas ou despesas, de tal modo que entram no cômputo da apuração do resultado primário todas elas, receitas e despesas, independentemente de serem autorizadas por decreto, lei ou medida provisória.

Em razão disso é que, se realmente o ordenamento se preocupasse com o controle da obtenção da meta pelo mero ato de abertura do crédito, mesmo o Legislativo estaria proibido de autorizar despesas, na conjuntura de 2015. Isso porque a LDO 2015 estabelecia que, **in verbis**:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> Art. 39. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, preferencialmente de forma consolidada de acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.
>
> [...]
>
> § 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de **que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei**.

O Legislativo, no entanto, autorizou a realização de despesas, após a edição dos decretos discutidos, na forma das Leis nº 13.181, 13.198, 13.200, 13.201, 13.205, 13.209, 13.219, 13.223 e 13.224, todas de 2015, aprovadas pelo Congresso Nacional antes e após a alteração, por meio da Lei nº 13.199/2015, da meta de resultado fixada para 2015.

Essas Leis autorizaram despesas seja com base em excesso de arrecadação, seja tendo por fonte superávit financeiro do exercício anterior. Nem por isso alguém ou qualquer órgão de controle alegou que tais créditos tivessem afetado a meta.

É preciso que o ordenamento seja interpretado de forma lógica, coerente e integrativa. Tanto o crédito aberto pelo Executivo, quanto aquele aberto pelo Legislativo, provocam o mesmo tipo de impacto na obtenção da meta. Tal impacto, no entanto, não se dá na abertura do crédito, mas apenas na execução, e somente se a despesa autorizada chegar a ser executada.

Por seu turno, não encontra respaldo legal a argumentação de que mesmo créditos relativos a despesas obrigatórias estariam vedados ao Executivo abrir.

O argumento pode se embasar em uma defesa meramente política, mas lhe falta amparo jurídico.

As despesas obrigatórias decorrem de imposição pelo ordenamento, incluindo a Constituição Federal. A própria LRF, que as dispensa do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

contingenciamento (art. 9, § 2º), as define como sendo "*a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente* ***a obrigação legal de sua execução*** *por um período superior a dois exercícios*" (art. 17, caput).

Na lista dessas despesas estão:

I. Os gastos previdenciários, sob a forma de pagamento de aposentadorias e pensões;

II. As despesas com educação e saúde públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas normas regulamentadoras;

III. As despesas com o bolsa-família;

IV. Alimentação Escolar;

V. Seguro Desemprego;

VI. As despesas com a repartição com os demais entes da Federação das receitas decorrentes de impostos;

VII. O pagamento dos salários dos servidores;

VIII. Os créditos dos órgãos dos demais Poderes, MPU e DPU.

O Relatório defende que, no quadro como o que se colocava em 2015, com potenciais gastos maiores que a receita estimada, vedado estava ao Executivo (e sempre estará em situações de mera expectativa de inatingimento da meta fiscal fixada para o exercício) abrir créditos para contemplar tais despesas.

Esse entendimento é indefensável legalmente, porque **coloca o atingimento da meta de resultado como primazia absoluta para o comportamento do Estado**, sem que haja norma nesse sentido.

As despesas acima elencadas, na maioria gastos sociais, estão amparadas especifica e principalmente por previsão constitucional (arts. 3º, 6º, 195, 201, 203, 208, 225, 227), enquanto a "meta" de resultado primário está prevista genericamente em lei complementar (art. 9º, LRF).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Mesmo a LRF (art. 9º, § 2º), ressalva do alcance da apuração da meta de resultado primário todas as despesas obrigatórias e outras autorizadas pela LDO. A LDO, na regulação da necessidade de contingenciamento para atingir a meta de superávit, exclui as despesas obrigatórias, entre outras, do cômputo da meta (art. 52, § 1º, LDO 2015).

Os créditos dos demais Poderes, MPU e DPU, são resguardados por dispositivos próprios da CF, tais como os que asseguram a independência (art. 2º) e a autonomia administrativa e financeira (arts. 51, IV, 52, XIV, 99, 125).

O STF já por inúmeras vezes se pronunciou sobre a autonomia orçamentária e financeira dos órgãos protegidos pela Constituição, a exemplo dos seguintes julgados (excertos das ementas):

> 7. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse na elaboração do diploma legislativo. (ADI 4.426/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, julg. em 09/02/2011, Plenário, DJE de 18/05/2011)

> 4. Se ao Ministério Público é garantida a elaboração de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como preceitua o § 3º do artigo 127 da Constituição Federal, conclui-se que esse é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contenção de gastos. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Ministério Público. [...] (ADI 4.356/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, julg. em 09/02/2011, Plenário, DJE de 11/05/2011).

> 4. São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição. Precedentes: ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 30/3/12; ADI nº 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12; ADI nº 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 11/5/07. Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. A inserção da Defensoria Pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira. (ADPF 307 MC-REF/DF, Relator Min Dias Toffoli, julg. em 19/12/2013, Plenário)

Como parece claro, ainda que os créditos correspondentes a tais despesas decorram de excesso de arrecadação de receita própria, independentemente do quadro da estimativa total das receitas, não seria exigível outra conduta do Chefe do Poder Executivo, senão editar os decretos respectivos.

Há vários outros exemplos constitucionais e legais que admitem (determinam) a abertura de crédito, mesmo que em aparente contradição com o alcance da meta de superávit estabelecida. É o caso, por exemplo, das fontes de arrecadação sujeitas a repartição com os demais entes da Federação.

Embora em seu conjunto a receita mostre tendência de queda, o Presidente da República não pode se negar a abrir decreto com base em excesso de qualquer receita que tenha de ser distribuída com estados ou municípios, haja vista o disposto no art. 160[24], CF.

Nessa mesma linha estão os recursos financeiros decorrentes de convênios e doações, porque esses recursos devem ser aplicados apenas no objeto estabelecido nos instrumento da doação ou do convênio. Tais recursos sequer podem ser considerados para apuração da meta de resultado, como claramente estabelecia a LDO 2015 (arts. 51, § 1º, III[25], e 52, § 1º, II[26]).

---

[24] Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

[25] Art. 51. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2015, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8o da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

[...]

III - cronograma de pagamentos mensais de despesas primárias à conta de recursos do Tesouro Nacional e de outras fontes, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Em outro exemplo flagrante, apresenta-se a reabertura dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos quatro últimos meses do exercício anterior, que têm potencial para afetar o atingimento da meta do exercício. Contudo, nos termos ao art. 167, § 2º, CF[27], tais créditos podem ser reabertos, quando integrarão o orçamento do exercício (v. também o art. 47[28], LDO 2015).

Em todos esses casos, as normas citadas são de hierarquia superior à que estabelece o art. 4º da LOA, tido pela Denúncia como afrontado pela abertura dos créditos.

A aplicação do entendimento manifestado no Relatório se mostra desarrazoada em qualquer época do ano, tendo em vista a paralisação dos pagamentos de despesas de fundamental impacto social e político, haja vista a necessidade de aguardar a prévia deliberação do Legislativo. Mas se mostraria ainda mais problemática nos últimos meses do exercício, quando as despesas citadas costumam mostrar exaurindo das dotações.

Nos termos da LDO, o prazo final para encaminhamento de projetos de lei ao Congresso Nacional encerra-se dia 15 de outubro (art. 39, § 2º, LDO 2015[29]).

---

do Anexo III, ou custeadas com receitas de doações e convênios, e, incluídos em demonstrativo à parte, os restos a pagar, distinguindo-se os processados dos não processados; e

[26] Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9o da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4o.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2015 na forma das alíneas "b", "c" e "d" do inciso II do § 4o do art. 7odesta Lei, excluídas as:

[...]

II - custeadas com recursos de doações e convênios.

[27] Art. 167. ...

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

[28] Art. 47. A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, conforme disposto no § 2º do art. 167 da Constituição Federal, será efetivada, se necessária, mediante ato próprio de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até 15 de fevereiro de 2015, observado o disposto no art. 44.

[29] Art. 39. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, preferencialmente de forma consolidada de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Significa dizer que, se as dotações para gastos obrigatórios se mostrarem insuficientes após essa data, quaisquer das despesas acima elencadas não poderiam mais ser pagas, pois o Executivo estaria proibido de abrir crédito para tanto. Tampouco poderia enviar PL de crédito adicional ao Congresso, tendo em vista o esgotamento do prazo.

Nem mesmo por medida provisória os gastos poderiam ser contemplados, embora a conclusão do Relatório seja vacilante em sua aceitação. Por essa espécie normativa, somente se pode abrir créditos para despesas urgentes e imprevisíveis, o que não se aplica à situação vertente.

Assim, parece faltar razoabilidade às conclusões do Relatório, mais ainda quando se considera que lei, MP ou decreto podem provocar o mesmo tipo de impacto sobre o alcance da meta.

3.1.7. Inexigibilidade de conduta diversa (fl. 82)

A comentar aqui apenas a declaração de que "*somente o Poder Executivo, em seus escalões mais elevados, detém as informações para aferir os requisitos das alterações*" propostas pelos órgãos orçamentários diversos.

Essa é uma visão distorcida da realidade. O Relatório parece desconhecer que o orçamento público, apesar de uno, é multifragmentado entre órgãos[30], fontes de recursos, programas. Muitos desses órgãos possuem receitas próprias, vinculadas legalmente (como as universidades, art. 207[31], CF), outros, autonomia constitucional (como os demais Poderes).

O órgão central do Poder Executivo (Secretaria de Orçamento Federal) tem informações mais precisas sobre as receitas ordinárias (fonte 100) e

---

acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.

[...]

§ 2º O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no caput é 15 de outubro de 2015.

[30] No manejo orçamentário e financeiro de 2015, participaram de 23.024 unidades gestoras, 459 órgãos subordinados e 40 órgãos superiores (fonte: contas de 2015 prestadas pela Presidente da República ao Congresso Nacional).

[31] Art. 207. **As universidades gozam de autonomia** didático-científica, **administrativa e de gestão financeira e patrimonial**, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

outras de maior escala, como as relacionadas com a educação (fonte 112) e com a seguridade social (fontes 153, 154, 156).

Quanto às fontes vinculadas e específicas de cada órgão, nem seria razoável exigir do órgão central o seu acompanhamento e controle, até porque essas fontes se destinam ao custeio de despesas do órgão beneficiário.

Requerido um crédito com amparo em receitas tais como essas, não parece haver conduta diversa ao Chefe do Poder Executivo, senão abri-lo, haja vista a imperatividade dos respectivos comandos constitucionais ou legais.

3.1.8. Entendimento do Tribunal de Contas da União (fl. 83)

O Relatório alega que, embora o TCU não tenha se pronunciado sobre a matéria em anos anteriores, nem sobre os decretos em discussão, tal pronunciamento seria inexigível para dar andamento ao processo de impedimento. O pronunciamento da Corte, mediante parecer prévio (art. 71, I, CF), somente seria necessário para o caso do julgamento das contas do Presidente da República.

Contudo, se se dispensar o parecer do TCU, parece evidente que esvaziar-se-á a previsão constitucional a respeito, estabelecida justamente para apurar infrações administrativas às normas financeiras e orçamentárias. O próprio Senhor Presidente da Câmara dos Deputados alegou, como impedimento para acolher a Denúncia em relação aos atos praticados em 2014, justamente a falta de obediência ao rito constitucional previsto para análise das contas (fl. 3.711 da Denúncia).

3.1.9. Conclusão (fl. 87)

Logo após realizar uma síntese dos argumentos, o Relatório conclui que (fls. 88/89):

> Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

[...]

A situação denunciada exibe, a priori, usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal....

[...]

...Os fatos mostram sérios indícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e irresponsabilidade fiscal, negando-se a vigência e eficácia do art. 4º da Lei Orçamentária, e, por consequência, atentando contra o Poder Legislativo, que se vê constrangido, diante **do fato consumado** e no intuito de evitar o colapso das contas públicas, a aprovar uma meta fiscal que passa a depender, em última instância, da vontade exclusiva da Presidente da República.

[...]

Em conclusão, quanto à conduta de expedir decretos que abriram créditos suplementares em descumprimento à lei orçamentária de 2015, considero que há sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, mais precisamente contra os princípios da separação de poderes, do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950, no item 4 do art. 10 e no item 2 do art. 11, o que, ao menos nesse juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração do processo de *impeachment*.

3.1.10. Conclusões desta Nota em relação a este tópico 3.1

No entanto, ao contrário do Relatório, aqui se demonstra que:

I. o Poder Executivo não teria usurpado qualquer competência do Poder Legislativo, pois em nenhum momento de 2015, qualquer parlamentar ou colegiado do Parlamento alegou esse fato. Ainda que tivesse, a solução prevista na Constituição Federal seria a sustação do ato usurpador (art. 49, V e XI, CF), por provocação de qualquer congressista, mas não a criação de comissão especial para apurar crime de impedimento;

II. não se identificou qualquer conduta presidencial contrária à Constituição ou às leis. Eventuais vícios contra a LRF, que também

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

não foram identificados, não permitem a aplicação do disposto no art. 85, CF, que não prevê esses vícios como crime de responsabilidade;

III. a abertura de crédito por decreto estava no escopo do art. 4º da LOA 2015, razão pela qual os créditos abertos se ajustaram a essa previsão legal. A abertura de crédito por decreto não afasta o controle parlamentar das finanças públicas, até porque é ato veiculado por instrumento constitucionalmente previsto (art. 84, IV) e regularmente publicado. Não consta que qualquer Comissão, ainda que a CMO, ou parlamentar tenha manifestado oposição a tais decretos na época própria (em 2015);

IV. A abertura de crédito (por qualquer meio normativo) não afeta a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício, porque o cômputo do gasto respectivo é feito somente **a posteriori**, quando da efetiva despesa, se houver;

V. É equivocado realizar o cálculo da obtenção da meta de resultado primário por ocasião da abertura de um crédito, porque nem mesmo se a respectiva programação for empenhada passará ela a impactar o cálculo da obtenção da meta fixada para o exercício; o impacto somente ocorre com o pagamento da despesa; e

VI. O ordenamento jurídico assegura ao Poder Executivo a competência para abrir créditos relativos a despesas obrigatórias, quando as correspondentes dotações se mostrarem insuficientes, mesmo num quadro de possível inatingimento da meta de resultado primário. Estas despesas gozam de imperatividade constitucional e legal (daí sua denominação), ao passo que a "meta de resultado" decorre de previsão na LRF, mas sem qualquer imposição.

Em razão do que concluiu sobre o presente tópico, o Relatório capitulou os crimes aventados nos seguintes dispositivos da Lei nº 1.079/1950, que se comenta:

I. **Art. 10, item 4**, que prevê como crime de responsabilidade "*infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária*": por todo o arrazoado supra, não se identificou qualquer infringência a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma patente (visível, manifesta) e de qualquer modo. Ao contrário, constatou-se a higidez da conduta, que se aperfeiçoou com o contido no art. 4º da LOA 2015, tido por viciado. No máximo, haveria sérias dúvidas em relação à infringência à LOA 2015, tendo em vista o embate entre o aqui manifestado e o teor do respeitoso Relatório, o que revela não existir infringência aberta e transparente; e

II. **Art. 11, item 3**, que prevê como crime de responsabilidade "*abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais*": segundo todo o argumento supra desenvolvido, os seis créditos abertos estavam amparados tanto no art. 4º da LOA 2015, quanto no art. 52, § 13, da LDO 2015. Ademais, foram abertos por meio de decreto, na forma prevista no arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964. Portanto, inaplicável o dispositivo da Lei nº 1.079, de 1950, ao caso presente. Ainda que assim não fosse, tal artigo 11, no entanto, refere-se a hipóteses de crimes não recepcionados pelo CF/88, razão pela qual não haveria tipicidade apta a justificar a continuidade do processo de impedimento, no caso desse item.

3.1.11. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados.

Sobre o presente tópico, cabe ainda, enfim, ressaltar que, cotejando a decisão do STF, nos autos do Mandado de Segurança 34.130/DF, e o resultado da Sessão Deliberativa da Câmara dos Deputados de 17/04/2016, parece haver diferença relevante entre ambos, que merece ser acompanhada.

O STF decidiu sobre este ponto que a Câmara somente poderia deliberar sobre:

> [...] "seis Decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional" (fl. 17 do documento eletrônico nº 6)

A Câmara, entretanto, autorizou a abertura de processo em virtude:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

[...] da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item II)

Como parece evidente, o STF restringiu a apuração a "seis decretos assinados pela denunciada" em 2015.

O Plenário da Câmara, no entanto, autorizou algo mais abrangente, porque se refere genericamente à abertura de créditos suplementares do decreto, mas não especifica a quantidade (seis), sem o exercício de referência (de 2015).

O Senado deveria limitar-se ao que decidiu o Supremo, sob pena de judicialização do processo e, enfim, decretação de nulidade quanto à parte excedente.

3.2. Da dívida ao Banco do Brasil em 2015 – Plano Safra - reiteração das "pedaladas fiscais" (fl. 91).

A Denúncia não é clara o suficiente, de modo a permitir que se extraia de suas acusações qual seria o efetivo vício da relação entre o Banco do Brasil e o Tesouro.

O Relatório entendeu que o atraso nos pagamentos de compromissos financeiros do Tesouro para o Banco do Brasil constituiria , nos termos da legislação vigente, realização irregular de operação de crédito.

Em razão disso, o Relatório começa por comparar situações existentes em 1992 entre bancos estatais e governos em geral, como se fossem idênticas ao caso presente (o que não é), para desenvolver seu raciocínio sobre a existência de operações de crédito em relação ao tópico.

Em 1992, havia de fato verdadeiras operações financeiras entre os bancos e os respectivos entes controladores, sob a forma de contratos de empréstimos na sua conceituação doutrinária por longo tempo consagrada. Existia, como bem historiado no Relatório, a efetiva disponibilização de recursos financeiros para o livre financiamento (mediante a expansão da dívida pública) de despesas orçamentárias.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Tal modelo faliu, razão pela qual a LRF estabeleceu a vedação de operações de crédito entre instituição financeira estatal e o ente federativo que a controle (art. 36).

Operações de crédito, juridicamente e em essência, relacionam-se com a *disponibilização de numerário*[32], pela instituição financeira ao tomador, mediante contrato ou título de crédito, em que o tomador se responsabiliza pela restituição do capital, acrescidos de vantagens pecuniárias.

No caso, conforme se pode perceber, o custeio dos bens não se dá pela arrecadação ordinária do ente, mas por recursos de terceiros (bancos), razão pela qual a operação de crédito impacta o endividamento público. A propósito:

> Contrai-se a dívida pública mediante a celebração de operação de crédito. (CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1988, p. 70, apud ASSONI FILHO, Sérgio, *crédito público e responsabilidade fiscal*, 2007, p. 18)

> O empréstimo público, como gerador da dívida pública, é um contrato pelo qual alguém transfere a uma pessoa pública, seja ela política ou meramente administrativa, uma certa quantia de dinheiro, com a obrigação desta entregar igual garantia de dinheiro, com ou sem vantagens pecuniárias, no prazo convencionado (ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: RT, 1973, págs. 10-11. Apub ASSONI FILHO, Sérgio, p. 41)

O caso em análise apresenta-se, no entanto, de modo completamente diferente.

O Plano Safra foi estabelecido pela Lei nº 8.427, de 1992. Desde esse remoto ano, em que jamais foram questionados a regra ou o prazo de pagamento dos valores correspondentes, o Poder Executivo foi autorizado a conceder "subvenção econômica", que é uma despesa corrente prevista nos orçamentos anuais, aos beneficiários do programa (produtores rurais, inclusive familiares, e suas cooperativas).

[32] Sob a forma de *financiamento*, que se vincula a bem específico, ou de *empréstimo*, que se direciona ao custeio de bens de capital indeterminados.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Não se trata de um favor ou escolha do Executivo aos tomadores dos empréstimos, que são beneficiados com a equalização da taxa de juros inerentes ao Plano, mas uma previsão legal, a ser paga mediante a subvenção.

Tampouco o Executivo controla o volume de recursos a ser equalizado, porquanto esse montante depende da vontade pessoal dos beneficiários em contratar o crédito junto às instituições financeiras. Do resultado de tais contratações é que surge o dever da equalização, mediante as subvenções.

O pagamento das subvenções pelo Tesouro deve se enquadrar nas etapas inerentes a todas as despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), em razão do disposto no § 2º do art. 1º da referida Lei.

O pagamento da subvenção econômica obedecerá às disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes, cujos limites, condições, critérios e forma devem ser estabelecidos pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 3º).

Participam do programa tanto bancos públicos quanto privados, sendo que o BB detém maior participação no volume dos empréstimos concedidos (mais de 60%, segundo a Defesa apresentada pela AGU).

Logo, a transação financeira relativa ao plano safra nenhuma relação de semelhança tem com tomada de empréstimo ou financiamento realizado pelo Tesouro Nacional para pagar despesas públicas.

A Denúncia partiu das conclusões do TCU no citado Acórdão 825/2015-Plenário, para inferir vícios na relação do Tesouro com o BB em 2015. O TCU, no entanto, não registrou nenhuma "irregularidade" sobre dívidas do Tesouro ao BB, nem mesmo fez qualquer "ressalva" nas contas presidenciais de 2014 sobre tais dívidas, a não ser quanto ao mero registro dos passivos nas estatísticas fiscais.

O Relatório, seguindo o entendimento do TCU, enquadrou o caso em apreço nos conceitos abrangentes de operação de crédito firmados na LRF.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Contudo, nem a interpretação autêntica fornecida por essa Lei nem o Direito Financeiro amparam minimamente tal interpretação.

Como se pode verificar, a LRF não alterou, em essência, o conceito doutrinário vigente ao longo dos anos sobre "operação de crédito", pois dispõe, **in verbis**:

> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
>
> [...]
>
> 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;
>
> [...]
>
> § 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, **o reconhecimento ou a confissão de dívidas** pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.
>
> [...]
>
> Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:
>
> I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;
>
> II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
>
> III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
>
> IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. *(negritamos)*

Conforme claramente definido na LRF (art. 29, III), "operação de crédito" é um "compromisso financeiro", ainda que nas modalidades equiparadas ou assemelhadas. A abertura que o dispositivo admite, para abarcar as operações assemelhadas, tem que se conter na descrição do dispositivo. Não

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

admite a Lei uma interpretação extensiva totalmente livre, como a que se pretende no Relatório.

Portanto, é fácil perceber, o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido LRF não contempla "atrasos" ou "inadimplência" no pagamento de compromissos financeiros como uma de suas modalidades.

Não se realiza no Relatório, no entanto, o devido cotejo entre o pagamento de subvenções econômicas relativas ao plano safra com os tipos legais de operação de crédito expressamente dispostos na citada Lei. Limitou-se o Relatório, ao examinar a admissibilidade de tão grave denúncia, a entender, de forma lacônica, que se trataria de uma operação de crédito "disfarçada", nesses termos:

> Diante disso, é possível, em tese, afirmar que se está diante de uma autêntica operação de crédito, embora disfarçada sob o manto de "prestação de serviço", sobejamente porque, no caso em tela, o Banco do Brasil não agiu apenas como agente financeiro ou executor do plano safra. Atuou, isto sim, como intermediário financeiro, provendo os recursos necessários à sua implementação. (p. 113)

Obviamente, o Tesouro não realizou nenhum contrato com o Banco do Brasil visando financiar despesas orçamentárias, porquanto as despesas inerentes à equalização das taxas de juros do Plano Safra decorrem da lei e são financiadas com recursos orçamentários; ou seja, por fontes ordinárias.

A par de tudo isso, a suposta existência de operação de crédito deveria contar, para a sua constatação, com a análise prévia e autorização dos órgãos legalmente competentes.

Se tal autorização não houve, não é porque se tentava disfarçar a transação, mas sim porque o entendimento vigente, desde 1992, portanto oito anos antes do advento da LRF, era o de que o pagamento dos subsídios do plano safra, de acordo com a metodologia e disponibilidades orçamentárias, não caracterizaria operação de crédito.

Nos termos da Constituição Federal, são os órgãos de controle interno os incumbidos de "*exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União*" (art. 74, III). **In verbis**:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> [...]
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

Não se verifica, no entanto, ao longo dos 22 anos desde a edição da Lei nº 8.427, de 1992, nenhum pronunciamento desses órgãos sobre a eventual existência de operação de crédito no caso aventado.

A LRF, na regulação da matéria, não destoa da previsão constitucional (art. 59, caput, e II).

O Ministério da Fazenda, por seu turno, é o órgão escolhido para verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação (art. 32, **caput,** LRF).

Disso decorre que, qualquer interpretação quanto ao conceito e condições de contratação de operação de crédito, não poderia ser firmada sem a participação dessa estrutura.

Afastando-se disso, como se fez no Relatório, estar-se-ia atuando à "margem da lei", para usar a mesma expressão nele empregada (fl. 94).

Eis a lição de Baleeiro:

> Nem todo passivo do Estado pode ser incluído no conceito de "dívida pública". Esta resulta do exercício do crédito público como processo fiscal. Por várias circunstâncias, como atraso em liquidação e pagamentos de despesas, condenações judiciais por atos ilícitos de seus agentes etc., a Fazenda pode ter dívidas, que não se original de empréstimos e que obedecem a regime jurídico diferente. Designa-se como "dívida administrativa" toda aquela estranha ao crédito público. Por outro lado, a dívida comercial, no mercado exterior, oriunda do controle do câmbio, é de ordem econômica e costuma ser considerada à parte. (BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 18.ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 634)

O que se constata, em verdade, no que tange à relação do BB com o Tesouro é uma prática sistemática, prolongada e sem óbice de qualquer órgão de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

controle ou do Congresso Nacional, razão pela qual a questão se consolidou diante da boa fé objetiva dos agentes dos órgãos técnicos envolvidos e pela segurança jurídica da conduta.

Não se quer com isso dizer que a prática de atrasos contínuos e crescentes seja desejável e saudável para as contas públicas. Como bem pontua mais uma vez Baleeiro:

> Uma dívida flutuante vultosa e em contínua ascensão geralmente é sinal de administração financeira frouxa ou inepta. Racionalmente compreendida, não deve exceder de certos limites proporcionais ao orçamento, nem crescer aos saltos em tempos normais. Por isso mesmo, já tem sido apontada como sintoma infalível de finanças avariadas. (op. cit., p. 484)

Contudo, atrasos nos pagamentos de compromissos financeiros da Administração não podem ser transformados em operação de crédito. Não nos parece passível de acolhimento interpretação adotada pela Denúncia e pelo Relatório da Comissão Especial que mistura e funde dois institutos jurídicos distintos, como o são as subvenções econômicas e as operações de crédito, como sendo um só, ignorando as disposições expressas da lei, da jurisprudência e da doutrina.[33]

Se havia previsão orçamentária para a despesa e se não houve arrecadação suficiente para quitá-la, não se poderia, por isso, converter o gasto em outra espécie (despesa de capital), sob pena de arbitrariedade e de total distorção da legislação específica que rege a matéria, no caso, a citada Lei nº 8.427, de 1992, a Lei nº 4.320, de 1964, e a própria LRF. Houve o inadimplemento, o pagamento não foi realizado no prazo oportuno, como ocorre com inúmeras despesas inscritas em restos a pagar para exercícios futuros.

---

[33] Lei nº 4.320/1964: Art. 18. ...

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Govêrno, de gêneros alimentícios ou outros materiais; b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Lei Complementar nº 101/2000: Art. 26..[...] § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a **concessão de subvenções** e a participação em constituição ou aumento de capital. (negritamos).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Nesse contexto, seria oportuno salientar que a transformação da despesa corrente (subvenção econômica) em "operação de crédito" cria uma situação absurda para a conduta do Estado.

Isso porque, no caso do Banco do Brasil, o pagamento passaria a ser obrigatório e imediato, tendo em vista a vedação de contratação de operação de crédito de instituição financeira pelo ente que a controla.

Tal interpretação além de inteiramente duvidosa, já que não se está falando de operação de crédito, mas de subvenção econômica, deve ser prontamente rechaçada por derrogar a vontade expressa do legislador que delegou o estabelecimento da metodologia de pagamento aos órgãos técnicos envolvidos e de acordo com as disponibilidades orçamentárias.

No entanto, a Denúncia e o Relatório são completamente omissos quanto aos casos em que a mesma despesa de subvenção econômica é devida a instituição financeira privada, já que a análise fundamenta o entendimento no fato de o Tesouro Nacional ter "realizado operação de crédito", com instituição financeira controlada, o que é proibido pela LRF.

Disso decorre que, aparentemente, nos termos da argumentação desenvolvida no Relatório, poderia haver atrasos no pagamento a instituição financeira privada, constituindo-se esses atrasos em meros débitos de tesouraria, independentemente do volume e do período atrasado.

A questão se traduziria em privilégio para as instituições financeiras públicas, em relação às privadas, o que parece não encontrar respaldo na Constituição Federal.

Enfim, o Relatório conclui o tópico capitulando a questão no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079/1950.

Nos termos do artigo citado, é crime contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos "*contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal*".

Neste ponto, há que se realçar que não há elementos na Denúncia ou no Relatório que demonstrem, minimamente, a existência de crime (uma vez

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

que inadimplência não é operação de crédito), nem de autoria e muito menos dolo da Presidente da República nos fatos apontados.

Como se sabe, a doutrina dominante entende não existir crime de responsabilidade na forma culposa, ou seja, por ato imprudente, negligente ou imperito daquele que ocupa o cargo de chefe de Estado e de Governo. Para que o processo seja legítimo é necessário que se comprove a autoria, o dolo e a tipicidade.[34]

Enfim, o que se observa é que se trata de passivo do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil referente a subsídios financeiros concedidos ao setor agrícola, sob a modalidade de prêmios de adimplência e equalização de taxas de juros, nos exatos termos autorizados pela Lei nº 8.427, de 1992.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento). O Tesouro Nacional não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.

Por expressa determinação legal, o Tesouro Nacional tem a obrigação objetiva de ressarcir o Banco do Brasil do subsídio implícito nas operações. Os critérios, prazos e metodologia de cálculo são regulamentados e operacionalizados por meio de portarias dos ministérios envolvidos e de resoluções do Conselho Monetário Nacional-CMN, sem nenhuma intervenção do Presidente da República, o que afastaria, de pronto, a autoria ou eventual dele.

3.2.1. Conclusão desta Nota em relação a este tópico 3.2

Precipuamente, seria preciso indagar se o art. 11 da Lei nº 1.079/1950 foi recepcionado pela Constituição Federal, tendo em vista que o art. 85 não prevê crimes de responsabilidade "*contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*". Tal hipótese era prevista na Constituição de 1946 (art. 89, VII), com

[34] Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 378: *"A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas."*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

base na qual foi aprovada a Lei 1.079/50, mas não recepcionada pela vigente Carta Política.

Sendo assim, não existiria a necessária tipicidade da conduta, tendo em vista que as condutas analisadas não são abrigadas em qualquer outro artigo da referida Lei Especial. Consequentemente, a nulidade do processo teria de ser decretada.

Não se identificou, por outro lado, a atuação da Chefe do Poder Executivo na contratação de aventada "operação de crédito", seja para "contrair" empréstimo, seja para "efetuar" operação de crédito.

A relação do Tesouro com o BB decorre da legislação aplicada por largo espaço de tempo, havendo se configurado a evidente segurança jurídica a albergar a conduta.

O TCU, apesar de identificar em 2014 transações do Tesouro com o BB, não enxergou nessa conduta gravidade. Tanto que não apontou qualquer irregularidade ou mesmo ressalva, em razão dos fatos aqui descritos, nas contas presidenciais daquele ano.

3.2.2. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados.

Sobre o presente tópico, cabe ainda, enfim, ressaltar que, cotejando a decisão do STF, nos autos do Mandado de Segurança 34.130/DF, e o resultado da Sessão Deliberativa da Câmara dos Deputados de 17/04/2016, parece haver diferença relevante entre ambos, que merece ser acompanhada.

O STF decidiu que a Câmara somente poderia deliberar sobre:

> [...] reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais (fl. 19 do documento eletrônico nº 6)

A Câmara, entretanto, autorizou a abertura de processo em virtude:

> [...] da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Como parece evidente, o STF restringiu a apuração à "reiteração" da prática das chamadas pedaladas fiscais, ou seja, aos fatos relativos à dívida do Tesouro ao BB apenas do exercício de 2015, conforme decidira o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

O Plenário da Câmara, no entanto, autorizou algo mais abrangente, porque se refere à contratação de operação de crédito, mas não especifica o caso (o do BB, apenas), nem o período (só de 2015).

O Senado deveria limitar-se ao que decidiu o Supremo, sob pena de judicialização do processo e, enfim, decretação de nulidade quanto à parte excedente..

4. Paralelo com a Denúncia de 1992

Para efeito de estabelecimento de paralelo entre casos, bem assim de registro histórico, segue também em anexo (Anexo III) cópia da Denúncia ofertada, em 1992, contra o então Presidente da República Fernando Collor de Mello.

O confronto dos casos torna-se pertinente, tendo em vista que, naquele ano de 1992, o fundamento para a denúncia amparou-se nos incisos "IV – a segurança interna do País" e "V – a probidade na administração", ambos do art. 85 da Constituição, sendo capitulados nos arts. 8º, item 7, e 9º, item também 7, ambos da Lei nº 1.079, de 1950.

No presente caso analisado, os alegados crimes foram embasados no art. 85, "VI – a lei orçamentária", que se detalha especialmente nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950.

A diferença salta aos olhos, porque, nos termos da Denúncia de 1992, os crimes alegados não contavam (e não contam) com uma cadeia de órgãos constitucionalmente preestabelecidos para sua apuração, como no caso ora analisado, mas passaram previamente pelo crivo de uma CPI, que tem poderes investigatórios próprios dos órgãos judiciários.

Ademais, os fatos alegados naquela Denúncia foram acompanhados das respectivas provas definitivas colhidas na CPI e arroladas as testemunhas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

que participaram dos fatos. Daí que aquela Denúncia pôde ser processada e desenvolvida pela comissão de **impeachment** criada para tanto, que não cumpre a função de uma CPI, mas operou forrada de provas efetivas.

No presente caso, os vícios alegados decorrem, todos, de nova interpretação para atos e fatos administrativos, inclusive sem mudança de legislação. A par disso, a Constituição já previu os órgãos competentes exclusivos para decidirem sobre a matéria, que ainda não se pronunciaram, pois vigentes os prazos para as questões de 2015, as únicas acolhidas na Denúncia!

Naquele ano de 1992, na denúncia acolhida, havia alegação de "tráfico de influência", "mentira" e, como na seguinte passagem, de recebimento de "vantagem indevida" pelo Chefe do Executivo:

> Na qualidade de Chefe de Estado e de Governo, o Presidente da República é mantido pela Nação, por meio de recursos públicos, sendo-lhe defeso, em razão da honra e decoro do cargo, exercer desde a posse qualquer atividade profissional. Fora disso, as quantias ou bens recebidos de terceiros, enquanto no exercício do mandato, devem ter causa certa e definida, sem o que se constituem em vantagens indevidas, de natureza ilícita e imoral.
>
> Verificou-se, entretanto, que, desde 15 de março de 1990, o denunciado, pessoalmente, bem como alguns de seus familiares – a mulher, a ex-mulher, a mãe – receberam indevidamente vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.
>
> Essas transferências de dinheiro e de bens eram feitas reiteradamente, seja mediante depósitos em conta bancária da secretária particular do denunciado e de seus familiares, seja mediante pagamentos diretos a empresas que venderam alfaias para guarnecer a residência particular do Presidente, ou que prestaram serviços de empreitada neste ou em outro imóvel de seu uso ou propriedade, além daquela que lhe vendeu um veículo "Fiat Elba" (A relação dessas transferências e pagamentos consta do relatório da CPI).
>
> Não bastasse essa conduta indecorosa, constatou-se, ademais, que todos esses recursos, assim carreados ao patrimônio do Presidente da República e de seus íntimos, provieram de uma organização delituosa de exploração de prestígio de influência, controlada por Paulo César Cavalcante Farias.
>
> Essa organização, integrada por Cláudio Francisco Vieira, Ana Maria Acioli Gomes de Melo, Rosinete de Carvalho Melanias, Jorge Waldírio

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Tenório Bandeira de Mello, Severino Nunes Oliveira, George Ricardo Melanias, Geovani Carlos Fernandes de Melo, Marta Vasconcelos Soares e outros menos expressivos, atuava intermediando escusos interesses privados junto à Administração.

[...]

Assim é que, desde meados de 1990, depósitos de expressivo valor passaram a ser feitos na conta da secretária particular do denunciado, com nomes fictícios e com uso de CPFs falsos. Entre tais depósitos, elevadas somas proveniente da praça de São Paulo, salientando-se cheques contra o Banco Rural, tiveram depositantes "fantasmas", que agiam sob os nomes de Flávio Maurício Ramos, Manuel Dantas de Araújo, Jurandir Castro Menezes, José Carlos Bonfim, Carlos Alberto de Nóbrega e Rosimar Almeida (cf. relação dos cheques no relatório da CPI).

Está comprovado que os chamados "fantasmas" foram responsáveis por depósitos nas contas da primeira-dama, da secretária desta, Maria Isabel Teixeira, da mãe do denunciado, de sua ex-mulher, do mordomo de sua residência, da Brasil Gardens e de seu proprietário, Roberto Nehring, além daquelas de dois auxiliares imediatos do Presidente, Cláudio Vieira e Cláudio Humberto (cf. relatório da CPI).

Registre-se, ainda, que a aquisição do "Fiat Elba" do Presidente da República, foi feita com cheque administrativo, adquirido em nome do "fantasma" José Carlos Bonfim, e que a reforma de seu apartamento, em Maceió, foi paga com recursos da empresa EPC, de Paulo César Farias (v. relatório da CPI).

No caso em análise, alegações ao menos semelhantes não foram sequer apresentadas. Atribui-se à Presidente atos de gestão supostamente viciados, mas que não são por ela praticados, e atos que, embora o sejam, seriam alegadamente ilegais na visão da Denúncia; porém, não se constatou a ilegalidade.

5. Considerações finais

Conforme o arrazoado supra, chegou-se às seguintes conclusões, considerando-se a Denúncia apresentada, o seu recebimento pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados e o subsequente Relatório do Senhor Deputado Jovair Arantes (PTB/GO):

1) No que se refere à "abertura de crédito por decreto" em 2015:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

a. **em preliminar:** a questão não poderia ser acolhida, porque (a.1), não há indício de materialidade, no sentido de que a abertura dos créditos tenha sido incompatível com a obtenção da meta fixada para 2015; porque (a.2), em paralelismo com o desacolhimento da mesma questão relacionada a 2014, a edição de decretos de crédito deve integrar a prestação de contas da Presidente da República, cujo rito, prazos e órgãos competentes são preestabelecidos na Constituição, o que torna, antes da conclusão desse rito, a comissão especial do **impeachment** incompetente, bem assim os órgãos que lhe seguirão na análise; enfim, também não poderia ser recebida; porque (a.3), como o argumento da denúncia é o de que os decretos exorbitaram do poder normativo, caberia exclusivamente ao Plenário do Congresso Nacional, se assim o entendesse, constatar o vício e sustar o correspondente ato, por provocação de qualquer congressista, mas não a abertura do processo de impedimento; e porque (a.4) não houve usurpação de competência do Legislativo, conforme que o Relatório do Dep. Jovair Arantes, sendo que, se tivesse havido, a solução constitucional seria a sustação do ato pelo Plenário do Congresso Nacional, mas não a abertura do processo de impedimento; e

b. **no mérito:** a Denúncia deveria ser indeferida neste ponto, porque, (b.1) ao contrário do que sustentam os denunciantes, a abertura dos créditos tinha previsão legal fixada no **caput** do art. 4º da LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20/04/2016), não tendo sido adotado ato patentemente contrário à lei orçamentária, razão pela qual restou inabalado o item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079/50; (b.2) tampouco foi violentado o item 6 do art. 10 da mesma Lei, como quer a Denúncia, porque a Presidente, em vez de "ordenar" ou "autorizar" outrem a abrir citados créditos, o fez por si; (b.3) não foram demonstrados, tampouco identificados, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento ou pelo menos a prática de ato ilegal e (b.4), a conduta da Presidente não se ajusta ao tipo legal previsto no item 2 do art. 11 da Lei nº 1.079/1950, porque os créditos foram abertos com fundamento no ordenamento jurídico, atendendo todas as formalidades previstas, inclusive porque alguns dos créditos visaram atender demandas de outros Poderes, que gozam de independência funcional (arts. 2º, 52, XIII, 99, CF), havendo dúvidas inclusive quanto ao acolhimento deste dispositivo (art. 11) pela vigente Carta Política.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

2) No que se refere às denominadas "pedaladas fiscais", na sua específica reiteração no relacionamento do Tesouro com o Banco do Brasil no ano de 2015:

a. **em preliminar:** a questão não poderia ser acolhida, uma vez que (a.1) inexiste "a possibilidade jurídica do pedido", tendo em vista que não há evidências da pratica dos atos referidos no tópico pela Presidente, não podendo ser apenada pela conduta alheira; haja vista (a.2) a falta de competência da comissão especial e dos órgãos que lhe seguirem na apreciação e julgamento dos fatos, enquanto os fatos alegadamente viciados na forem constatados dentro do procedimento de apuração de contas presidenciais previsto na Constituição (arts. 49, IX, 71, I, 84, XXIV, e 166, §§ 1º e 2º); e porque (a.3) o art. 11 não teria sido recepcionado pela atual Constituição; e

b. **no mérito**: a questão deveria ser indeferida, porque (b.1) não foram demonstrados, tampouco identificados, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento ou pelo menos a prática de ato ilegal; (b.2) tampouco os fatos se enquadrariam no conceito de "operação de crédito", única hipótese de ilegalidade prevista na LRF (art. 36), mas que não se conformam com os ilícitos previstos na Constituição que levam à sanção prevista na Lei nº 1.079/1950.

Em razão do exposto, os autores se colocam à inteira disposição para esclarecimentos, inclusive adicionais.

José de Ribamar Pereira da Silva
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Vinícius Leopoldino do Amaral
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ANEXO I

Parecer[35]

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO e FABIO KONDER COMPARATO

[35] Fonte: http://s.conjur.com.br/dl/parecer-bandeira-comparato.pdf - acesso em 31/03/2015

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

O advogado Flavio Crocce Caetano informa-nos o que segue.

Têm havido manifestações, até mesmo por parte de pessoas da área jurídica e inclusive mediante pareceres, segundo os quais a Presidente da República teria incorrido em comportamentos caracterizadores de crime de responsabilidade.

À vista disto formula-nos

CONSULTA:

I - Qual o alcance e o significado do art.86, parágrafo 4º da Constituição Federal ?

II - Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional ?

III - Tal reprovação caracteriza hipótese caracterizadora de crime de responsabilidade ?

IV - Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República poderá responder tanto por conduta comissiva como omissa ? Pode ser responsabilidade apenas na modalidade dolosa ou na culposa também ?

V - Pode o Presidente da República e seu vice terem o seu mandato cassado por decisão do Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, ao arrepio dos artigos 85 e seguintes da Constituição Federal?

Às indagações respondo nos termos que seguem.

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

PARECER

1. Carlos Maximiliano, nosso maior mestre de hermenêutica, advertiu:

> *"Cumpre evitar, não só o demasiado apego à letra dos dispositivos, como também o excesso contrário, o de forçar a exegese e deste modo encaixar na regra escrita, graças à fantasia do hermeneuta, as teses pelas quais se apaixonou, de sorte que* ***vislumbra no texto idéias apenas existentes no próprio cérebro, ou no sentir individual, desvairado por ogerizas e pendores, entusiasmos e preconceitos***" (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Ed. Forense, 15ª ed., 1995, nº 107, pg. 103 – o negrito é nosso).

O caso vertente é paradigmático da situação descrita como vitanda. De fato, não fora pelo respeito devido aos subscritores de pareceres em sentido contrário e diriamos sem a menor hesitação que a atual pretensão de "impeachment", em termos jurídicos, é literalmente absurda, pois não tem o mais remoto suporte no direito positivo, sendo à toda evidência dele desencontrada.

Liminar demonstração disto encontra-se na tendência, por alguns expressada, de tentar associar o tema de pretensos comportamentos censuráveis a um mandato anterior, ao invés de cifrá-lo ao período correspondente ao atual mandato, como seria o óbvio, em face da índole do instituto e de sua

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

fisionomia normativa. Sobre tal destempero disse o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal CARLOS AYRES BRITTO:

> *"Já me aproximando do fecho deste breve estudo, ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício.* ***Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição.*** *Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva.* ***Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada.***"(Revista Consultor Jurídico, 1 de setembro de 2015 – Os destaques são nossos).

Deveras, é ler o texto constitucional para ver-se, mesmo a um primeiro súbito de vista, o disparate de tentar buscar em um mandato anterior ao mandato em curso, elementos para increpar crime de responsabilidade a quem esteja no exercício da Presidência da República. Deveras, diz o artigo 86, § 4º:

> *"§ 4º - O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções".*

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

É óbvio que ao falar em "*exercício de suas funções*", o texto está reportado às funções que o Presidente *exerce* e não às funções que no passado exerceu, ainda que umas e outras sejam da mesma índole, pois, como bem averbado pelo eminente jurista dantes referido, são mandatos *distintos, sucessivos* e não se somam, como se fora um contínuo, a formar uma unidade, que houvera resultado de uma única eleição.

2. Acresce que o chamado "impeachment", não é uma sanção propriamente dita, um castigo por haver ofendido a Lei Magna, mas uma providência destinada a impedir que alguém que esteja a ferir gravemente a Constituição persista em condições de fazê-lo; donde a necessidade de obstar tal desenlace, retirando-o da função que lhe esteja a ensejar o desmando increpado. Deveras, a teor do art. 85, crimes de responsabilidade são os *"que atentem"* contra a Constituição e não os que em outro tempo histórico e político hajam atentado, pois, como dito, o de que se trata é de interditar a possibilidade de que continue no cargo quem esteja *presentemente* a revelar grave desapreço por certos bens jurídicos que esta haja pretendido colocar sob máximo recato.

De resto, ninguém duvidaria que sendo o mandato presidencial de quatro anos, encerrado este, o que surge é um segundo e diverso mandato cuja investitura dependeu de eleição na qual os que sufragaram o eleito nem ao menos são necessariamente os mesmos que o fizeram no pleito anterior. Não se pode, pois, suplantar a vontade popular expressa no resultado eleitoral para buscar em outro momento histórico e jurídico o fundamento requerido para o "impeachment", sem estar com isto ofendendo até mesmo o princípio republicano, pois, como disse o reputado constitucionalista PEDRO SERRANO, este

"é assinalado pela eletividade, pela responsabilidade e, essencialmente, pela periodicidade dos mandatos. Nesse cenário, não há possibilidade de impeachment do

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

presidente da República por ato praticado no exercício do mandato anterior" (Folha de São Paulo, de 22.08.2015).

Eis, pois, que o art. 15 da lei nº 1.079, de 10.04.50, que define os crimes de responsabilidade, segundo o qual: "*A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo*", só pode ser entendido em consonância com o art. 86 § 4º, ao lume do qual, consoante visto, não seria de admitir, para não disparatar, invocação de atos do Presidente relativos a mandato anterior.

3. Indaga-se ainda se manifestação do Tribunal de Contas com eventual rejeição das contas presidenciais necessita de aprovação do Congresso. **É obvio que sim, para surtir o efeito de rejeição** e ainda aqui basta ler o Texto Constitucional. Deveras, nele se estampa que o Tribunal de Contas, em despeito deste nome, não é um Tribunal, mas um órgão *auxiiar* do Poder Legislativo e apesar de sua assinalada importância o que faz, na matéria, é simplesmente emitir um *parecer, ou seja, um opinamento*, que o Legislativo acatará ou não, pois o art. 71 da Lei Magna dispõe literalmente que "*O controle externo, **a cargo do Congresso Nacional,** será exercido com o **auxílio** do Tribunal de Contas da União*".

Cumpre não confundir duas coisas inteiramente distintas e não extrair de uma delas ilações que à toda evidência seriam grosseiramente descabidas. A saber: uma coisa é a rejeição de contas, aprovada pelo Legislativo *e outra é a incursão em hipotético crime de responsabilidade*. A reprovação das contas pelo Legislativo é algo que, em si mesmo e por si mesmo em nada se confunde com o crime de responsabilidade.

A mais evidente, a mais cabal e irretorquível, demonstração disto está no fato de que não há um "quorum" especial no Legislativo

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

para que este aprove o parecer do Tribunal de Contas que as rejeite, ao passo que, a teor do art. 86, *o simples recebimento de acusação de crime de responsabilidade do Presidente da República,* a afim de que este possa ser submetido a julgamento perante o Senado Federal, ***só pode ser aceito por dois terços da Câmara dos Deputados***.

É óbvio que se a rejeição de contas implicasse em figura típica de crime de responsabilidade, este seria o "quorum" constitucional para admissão da rejeição de contas. Assim, a mera rejeição de contas não é fundamento bastante para dar como caracterizada a figura típica do art. 85, VI.

4. Cumpre salientar que o impedimento implicaria na desconstituição da vontade popular expressada por **vários milhões de votos por pouco mais de algumas centenas de votos proveniente de congressistas**. Algo, então, da mais supina gravidade.

Com efeito, é manifesto e da mais evidente obviedade que a essência da democracia descansa precisamente na escolha dos governantes por eleição popular. Logo, em sistema presidencialista, contraditar o resultado de uma eleição pelo impedimento de quem foi eleito, só é possível perante situação da mais alta seriedade e de uma excepcionalidade extrema, isto é, máxima. Daí que não pode ser admitida salvo em circunstâncias notavelmente anômalas.

Deveras, entender que algumas centenas de votos são suficientes para elidir aquilo que se constituiu com a adesão de vários milhões pressupõe algo de extremada anomalia. Qualquer pessoa, mesmo de apoucadas luzes, o perceberia de imediato.

Não se trata de um simples juizo de desconformidade com a gestão da coisa pública, por muito radical que fosse tal reprovação, que isto

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

só em regime parlamentarista daria margem à substituição do *governo e ainda assim ao preço da dissolução do parlamento e convocação de eleições, se assim o entendesse o então chefe do governo*, pelo que, os atuais parlamentares, em tal caso, nos dias correntes, voltariam para casa, possivelmente combalidos.

Em suma: o instrumento jurídico do "impeachment" não pode ser brandido de maneira a cumprir aquilo que na expressiva dicção utilizada na linguagem do esporte mais popular do Brasil, se traduz no dito corrente de "*ganhar no tapetão*", quando um clube de futebol, esmagado em campo por força da superioridade do adversário, quer vencê-lo de qualquer modo, nem que seja por esta via inidônea e não se peja de assumir uma atitude desabrida, tal a que EÇA DE QUEIROZ colocou na boca de um seu personagem, segundo quem: "*Eu sou como John Bull, se não vai na palavra vai na murraça*".

Estas considerações óbvias, portanto, jamais autorizariam o entendimento de que a imputação de comportamentos apenas culposos abririam ensanchas para o impedimento de um Presidente da República. É inafastavel a presunção de que somente condutas comissivas dolosas perfariam um comportamento tão agressivo aos valores da República ao ponto de requererem a expulsão do primeiro mandatário.

5. Dado que a própria Constituição regrou o tema do impedimento não se pode aceitar nenhuma forma de efetuá-lo senão aquela mesma ali estabelecida, pelo que nem o Presidente da República, nem o Vice poderiam atualmente ter seus mandatos desconstituidos por decisão do Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, a qual, ademais tem o prazo de 15 dias, contados da diplomação, conforme art. 14, § 10 da Lei Maior, o que ainda mais ressalta o absurdo de suposição de tal ordem que viesse a ser alvitrada.

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

6. Isto posto, as indagações da Consulta respondemos:

I – O alcance e o significado do art.86, parágrafo 4º da Constituição Federal, são os de retirar do cargo de Presidente da República aquele que, **no curso de seu atual mandato**, haja atentado gravemente contra a Lei Maior, afim de impedir que continue em condições de fazê-lo;

II - Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional para produzir dito efeito, já que é ao Congresso Nacional, auxiliado por aquele órgão, quem tem o poder de rejeitá-las;

III - Tal reprovação não é bastante para caracterizar a figura do crime de responsabilidade, até porque não há quorum especial para o Legislativo reprová-las, ao passo que *o simples recebimento de acusação de crime de responsabilidade do Presidente da República,* a afim de que este possa ser submetido a julgamento perante o Senado Federal, ***só pode ser aceito por dois terços da Câmara dos Deputados;***

IV- Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República só poderá responder por conduta comissiva e dolosa;

V - Nem o Presidente da República, nem seu vice podem ter seus mandatos cassados por decisão do

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, ao arrepio dos artigos 85 e seguintes da Constituição Federal.

É o nosso parecer.

São Paulo, 30 de setembro de 2015.

Celso Antônio Bandeira de Mello
OAB-SP nº 11.199

Fabio Konder Comparato
OAB-SP nº 11.118

Scanned by CamScanner

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ANEXO II

Opinião[36]

CARLOS AYRES BRITTO

[36] Fonte: http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente - acesso em 31/03/2015

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Consultor Jurídico
conjur.com.br

OPINIÃO

Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República

1 de setembro de 2015, 18h01

Por Carlos Ayres Britto

Sumário

1. A matriz constitucional do tema.
2. O vínculo operacional lógico entre a Constituição e as matérias veiculadas pelos incisos de I a VII do artigo 85 dela própria.
3. A unidade incindível do artigo constitucional 85 e respectivos incisos.
4. A democracia como substrato ideológico da unidade incindível do artigo constitucional 85 e respectivos incisos.
5. A ordem constitucional como o próprio bem jurídico a proteger pela norma incriminadora do artigo 85.
6. A natureza própria do crime de responsabilidade do presidente da República, inconfundível com a de qualquer outro ato infracional.
7. O inteiro significado técnico dos atos constitutivos dos crimes de responsabilidade do presidente da República.
8. O necessário pressuposto do mandato fluente, cuidando-se de crimes de responsabilidade do presidente da República.
9. A referência constitucional a uma lei de natureza especial, na matéria.
10. Fecho.

1. A matriz constitucional do tema

Vou direto ao ponto: a Constituição brasileira fala de "crimes de responsabilidade" do presidente da República. É como está na cabeça do seu artigo 85, assim vernacularmente posto: "São crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição e, especialmente, contra (...)". O que vem de imediato, dos incisos I a VII, é uma relação de matérias que ela mesma tem como dos seus mais relevantes conteúdos. E que ela mesma tem como dos seus mais relevantes conteúdos, aclaro, porque elementarmente republicanos e federativos. Ou republicano-federativos, assim geminadamente. São eles: "a existência da União", "o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

poderes constitucionais das unidades da Federação", "o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais", "a segurança interna do país", "a probidade na administração", "a lei orçamentária" e "o cumprimento das leis e das decisões judiciais".

2. O vínculo operacional lógico entre a Constituição e as matérias veiculadas pelos incisos I a VII do artigo 85 dela própria

Esse vínculo operacional entre a cabeça do artigo 85 e respectivos incisos de pronto se vê: a cabeça do artigo fala da Constituição como um continente normativo, os incisos falam de sete dos mais relevantes conteúdos desse continente. Por que assim? Porque tais conteúdos são elementarmente republicano-federativos, torno a ajuizar; ou seja, tais conteúdos são dos mais relevantes do corpo normativo da Constituição porque, neles, a República e a Federação se desdobram. Vão buscar fôlego e sentido. República e Federação que a mesmíssima Constituição brasileira erigiu a forma de governo e a forma de Estado, respectivamente. Pelo que tais conteúdos estão para a República Federativa do Brasil assim como a República Federativa do Brasil está, obviamente, para a Constituição brasileira. Dando-se que entre as duas instituições e a própria Constituição se coloca a democracia, como sequenciadamente demonstro.

3. A unidade incindível do artigo constitucional 85 e respectivos incisos

3.1. Novo desdobramento de ideia: os conteúdos veiculados pelos sete incisos do artigo 85 compõem com o próprio continente em que a Constituição consiste uma unidade do tipo monolítico ou incindível. Uma só "ordem constitucional", para me valer da expressão que se lê no inciso XLIV do artigo 5º da mesma Carta Magna, *verbis*: "constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático". Tal ordem constitucional a se pôr, em bloco (ao lado do Estado Democrático brasileiro), como o próprio bem jurídico a que visa proteger a norma incriminadora da ação deletéria de grupos armados. Assim como se coloca na eminente posição de bem jurídico a proteger pelo comando do artigo 85, compreensivo do *caput* e incisos I a VII.

4. A democracia como substrato ideológico da unidade incindível do artigo constitucional 85 e respectivos incisos

Ideologicamente, porém, o que responde por essa unidade insuscetível de fratura é o mais denso teor democrático da República Federativa do Brasil. Uma República e uma Federação que se põem, justamente, como "anéis de Saturno" da democracia brasileira, institucionalmente falando (a democracia como continente, a República e a Federação como seus imediatos conteúdos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

institucionais). Como conquista ou signo de civilização avançada. Retrato normativamente falado da epopeia constituinte de 1987/1988. Por isso que atentar contra qualquer das matérias veiculadas pelos incisos I a VII dele, artigo 85, é atentar contra a Constituição por uma forma que o verbo atentar bem exprime: uma contrariedade acintosa. Uma declaração de inadaptabilidade do presidente da República aos valores democráticos da Constituição em seu conjunto. Uma contrariedade à própria inteireza da Lei Maior, tão objetivamente grave e subjetivamente censurável que chega às raias da afronta. Da conspurcação ou defraudação da ética da responsabilidade que é de se exigir de um presidente da República.

5. A ordem constitucional como o próprio bem jurídico a proteger pela norma incriminadora do artigo 85

Retomo a proposição do tópico 3. Os crimes de responsabilidade do presidente da República se tipificam por atos atentatórios da Constituição como ordem jurídica em si. Em especial, por aqueles seus aspectos (dela, Constituição) que os sobreditos incisos enunciam. Na base do "mexeu com eles, mexeu comigo". Mas atos atentatórios por um modo frontal ou direto à ideia-força em que ela como um todo se traduz. Que ideia-força? A de que a Constituição é a lei nacional de hierarquia máxima. A lei suprema do Estado e de toda a sociedade civil brasileira. A lei que nunca pode deixar de governar quem governa. A lei que, se respeitada em seu primaz e definitivo significado de lei que governa até quem governa, conduz a uma situação de máxima segurança jurídica para todos. Segurança de que, por exemplo, "os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil" (artigo 3º) serão alcançados, e os direitos e garantias dos indivíduos e dos cidadãos, respeitados. Fins constitucionalmente lícitos e meios também constitucionalmente lícitos a andar de braços dados. Que já significa o Estado Constitucional-democrático de Direito em plenitude operacional.

6. A natureza própria do crime de responsabilidade do presidente da República, inconfundível com a de qualquer outro ato infracional

O que se tem pelo artigo 85, destarte, é a Constituição a se autorreferir. A se autorreferir para se proteger por um modo mais repressivamente drástico. Para ordenar ao presidente do Brasil que não incorra em atos funcionais atentatórias dela. Que não ouse fazer do Brasil "um barco juridicamente à deriva", que é um barco sem o timão dela própria. Sob pena de incidir em crime de responsabilidade, punível, centralmente, com a perda do cargo e a inabilitação para a função pública, por oito anos (parágrafo único do artigo 52). É o que prosaicamente se chama de *impeachment* ou impedimento de prossecução no exercício do mandato presidencial. Mas *impeachment* pela

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

perpetração de atos infracionais que têm natureza própria ou inconfundível com a de qualquer outra ilicitude: penal, civil, eleitoral, de contas. Por isso que explicitamente chamados de "crimes de responsabilidade", a ter por lógico pressuposto um atentado à Constituição como o específico bem jurídico a que visa proteger a norma incriminadora em que o artigo 85 se traduz. Não apenas por si mesmo, porém por efeito do seu parágrafo único (mais abaixo transcrito), que remete sua plena operatividade para lei especial do Congresso Nacional.

7. O inteiro significado técnico dos atos constitutivos dos crimes de responsabilidade do presidente da República

Antes, porém, da transcrição de tal parágrafo único, o que me cabe é avançar na direção do inteiro significado técnico dos atos constitutivos dos crimes de responsabilidade do presidente da República. Atos atentatórios da Constituição e "especialmente" daqueles que venho apontando como dos mais relevantes conteúdos dela mesma. Faço-o por modo esquemático, para dizer que:

> I – os atos a que se reporta o artigo 85 são os de natureza funcional. De natureza funcional, na acepção de que normativamente qualificados como integrantes do rol de competências, prerrogativas e secos deveres do cargo de presidente da República (os princípios do artigo 37 da Constituição, por exemplo, são secos deveres, a que correspondem direitos dos administrados). Mesma exigência que faz a Constituição para as demais formas de responsabilização do presidente da República pelo cometimento de atos ilícitos distintos do crime de responsabilidade, conforme se vê deste enunciado: "O presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções" (parágrafo 4º do artigo 86);
>
> II – cuida-se de atos funcionais praticados no exercício de um mandato presidencial corrente. Atual. Em curso. Não de mandato vencido, conforme um pouco mais adiante explicitarei;
>
> III – são atos afrontosos da ideia mesma de Constituição. Da Constituição para além e também por qualquer dos sete mencionados aspectos ou conteúdos republicano-federativos. Situação que não toma corpo, por evidente, apenas com o episódico ferimento deste ou daquele dispositivo constitucional (tão ocasional quanto isoladamente, então). Quero dizer: não basta agir em desconformidade com esse ou aquele preceito da Constituição, nem da lei, mesmo que da lei de improbidade administrativa ou

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

então da lei orçamentária, para que se tenha como automaticamente deflagrada a hipótese do crime de responsabilidade do presidente da República. Assim como não basta desatender uma decisão judicial, topicamente considerada, ou negar esse ou aquele direito individual, ou social, ou político, ou ainda que o presidente da República incorra em atos que também impliquem, pontualmente, um abaixar a cabeça da União em face de pressões advindas dos Estados-membros, para que se tenha como rotundamente materializadas as respectivas hipóteses de incidências do crime em foco. Não é bem isso. É preciso, para que se dê como ocorrida qualquer das pressuposições de aplicabilidade dos incisos I a VII do artigo constitucional 85, que os atos imputados ao presidente da República atentem contra a ideia em si ou o núcleo duro conceptual de institutos como, *exempli gratia*: a) "a probidade na administração" enquanto irrestrito dever moral dos administradores públicos e irrenunciável direito da coletividade administrada, além de forma de legitimação da lei quanto ao respectivo modo de aplicação e ainda necessário ponto de encontro entre a legitimidade como pré-requisito de investidura em cargo público e a legitimidade como requisito de desempenho de tal cargo; b) "a lei orçamentária" como peça-chave da relação político-funcional entre, de uma parte, um Poder Legislativo que parametriza as ações gerais de arrecadação, alocação e dispêndios de dinheiros públicos e, de outra banda, um Poder Executivo que deve se curvar a tais parâmetros, mas sempre na perspectiva do alcance dos "objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil" (artigo 3º da Constituição) e das competências materiais da União, em caráter privativo ou já no âmbito das competências comuns aos demais entes federativos (artigos 21 e 23 do Magno Texto Federal); c) o respeito à lei em sentido formal e material como expressão da vontade infraconstitucional do povo e, por isso mesmo, primeiro dos princípios do artigo 37 da Constituição e documento jurídico-positivo sem o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa (...)", nos termos do inciso II do artigo 5º da mesma Carta Magna; d) o cumprimento das decisões judiciais como expressão da vontade jurídica do Poder constitucionalmente concebido (o Judiciário) para dar a última palavra quanto às controvérsias jurídicas, seja nos processos objetivos ou de aferição abstrata de constitucionalidade, seja nos processos subjetivos ou de aferição em concreto de tais

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

controvérsias; e) a existência da União como pessoa central da Federação que tanto se relaciona em pé de igualdade com as outras unidades dessa mesma Federação (artigo 18, *caput*) quanto protagoniza as relações internacionais do Brasil e ainda assegura a defesa nacional (incisos I, II e III do artigo 21 da CF). Logo, o de que se trata é de ejetar o raciocínio jurídico para o altiplano da ontologia mesma de cada qual dos incisos I a VII do artigo 85. Altiplano da própria razão de ser de cada um deles, em bloco ou na inteireza da respectiva compostura jurídica. Na inteireza do regime normativo de cada qual deles, sim, numa específica e democrática estrutura republicano-federativa. O que implica a necessidade da troca do visual interpretativo no varejo pelo visual interpretativo no atacado, pois o bem jurídico ou o valor coletivo que ali comparece como digno de proteção de cada qual de tais incisos não comporta fragmentação conceitual nem trivialização operacional. Numa frase, o que interessa, para a tipificação do crime de responsabilidade do presidente da República, é saber se os respectivos atos implicam preterição da ideia-força que tanto subjaz à positivação de cada qual desses encarecidos conteúdos quanto compõe o respectivo cerne conceitual-normativo. Numa pergunta, então: os atos presidenciais têm a força de aluir as bases de inspiração e a própria significação objetiva desse ou daquele conteúdo da Constituição, ali figurante dos incisos de I a VII do multicitado artigo 85 e para além deles? Se a resposta for afirmativa, aí, por certo, um determinado ato infracional passa a se revestir da extrema gravidade a que corresponde a hipótese de incidência do crime de responsabilidade do presidente da República;

IV – por último, tais atos foram hipotetizados pela Constituição como crimes de responsabilidade porque reveladores, em última análise, de um como que marginal estilo de governo: o de "dar as costas à Constituição". Que é a pior forma de desgoverno. Um estilo ou padrão ou *standard* ou personalizado jeito de colocar em xeque o axioma de que a Constituição é a lei nacional de hierarquia máxima. Isso a partir da reverência mesma que a ela é devida por uma autoridade que acumula as chefias da administração pública da União, do governo federal e do Estado brasileiro como um todo. Não por acaso, o único agente público de quem se exige, quando do ato de posse perante uma renovada composição do Congresso Nacional, a prestação do compromisso de "manter, cumprir e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

defender a Constituição" (parágrafo único do artigo 78). Por conseguinte, autoridade central que não pode jamais colocar o país no terrífico dilema de ter que optar entre o seu presidente e sua Constituição. Que já é um tipo de ponderação a ser feita pelo Congresso Nacional, valendo-se de sua Câmara dos Deputados como órgão de acusação e pelo Senado como órgão de processo e julgamento (nos precisos termos, respectivamente, do inciso I do artigo 51 e do inciso I do artigo 52 da Constituição).

8. O necessário pressuposto do mandato fluente, cuidando-se de crimes de responsabilidade do presidente da República

Já me aproximando do fecho deste breve estudo, ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício. Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição. Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva. Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada. Não assim, por evidente, quanto a eventual cometimento de infrações de outra natureza jurídica ainda não prescritas, em especial as infrações penais comuns, as de caráter eleitoral, as situadas no âmbito do dever constitucional da prestação de contas e da lei de improbidade administrativa. Cada qual dessas diferenciadas infrações a demandar processo e julgamento sob formato jurídico inconfundível com aquele concebido pela Constituição para os crimes de responsabilidade do presidente da República.

9. A referência constitucional a uma lei de natureza especial, na matéria

Certo que o parágrafo único do mesmo artigo 85 dispõe que os crimes de responsabilidade "serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento". Lei de caráter nacional, que é a 1.079, de 10 de abril de 1950, mas somente passível de boas-vindas pela Constituição na medida em que interpretada conforme à Constituição mesma. Lógico! O que nos parece

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

ter que se ajustar às coordenadas mentais acima lançadas[1]. Coordenadas que tenho como de necessária e fidedigna observância, para evitar que um equivocado trato interpretativo da matéria termine por desaguar num maldisfarçado mecanismo de *recall* que o sistema constitucional brasileiro não abriga. Assim como não abriga o sistema parlamentar de governo, com seu voto de desconfiança apto a cassar o mandato de quem se encontre à testa do gabinete ministerial-executivo. Cassação tanto individual quanto coletiva, como amplamente sabido.

10. Fecho

Bem, este é o meu visual do tema. Projetei-o como uma tentativa de contribuir para o aprofundamento de um debate que já se vem travando na esfera política e nos meios jurídicos. Debate que muito promete avançar, numa quadra nacional de intensas perplexidades e visão candentemente partidária das coisas. Por isso que muito me esforcei para manter a serena objetividade que o pensamento científico exige como condição de sua própria identidade. Um pensamento que, para se recobrir assim de pura cientificidade, só pode ter nos escaninhos normativos da Constituição da República Federativa do Brasil o seu necessário ponto de partida e de chegada.

_____

[1]Falo de coordenadas mentais como o conjunto das reflexões que penso autorizadas pela direta interpretação dos dispositivos constitucionais que pude citar no curso deste breve artigo, de per si e também imersos no todo sistêmico da Constituição. Reflexões que tive a prudência de expor, em primeira mão, para constitucionalistas da minha justificada admiração intelectual, como Eduardo Mendonça e Ademar Borges de Souza Filho, deles obtendo todo estímulo para dar à luz estes escritos. O que não podia fazer sem o presente registro, que é de sincera gratidão. Uma gratidão que estendo a Júlio de Melo Ribeiro e Orlando Maia, profissionais e teóricos do Direito que também admiro em grau superlativo e que muito me ajudaram na discussão dos temas central e paralelos desta incursão doutrinária pelo sistema de comandos da Constituição brasileira.

Carlos Ayres Britto é ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral. É doutor em Direito Público pela PUC de São Paulo e membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas

Revista **Consultor Jurídico**, 1 de setembro de 2015, 18h01

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ANEXO III

Denúncia Contra o ex-Presidente Fernando Affonso Collor de Mello[37]

Autoria: Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado

[37] Publicada no Diário do Congresso Nacional do dia 03/09/1992, Seção I, Suplemento nº 143.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

República Federativa do Brasil
DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL
SEÇÃO I
ANO XLVII — AO SUPLEMENTO Nº 143 QUINTA-FEIRA, 3 DE SETEMBRO DE 1992 BRASÍLIA-DF

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DENÚNCIA POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE CONTRA O SR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA, FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, OFERECIDA PELOS CIDADÃOS BARBOSA LIMA SOBRINHO E MARCELLO LAVENÈRE MACHADO.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

2

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados

BARBOSA LIMA SOBRINHO, brasileiro, casado, jornalista, residente na Rua Assunção, número 217, Botafogo, Rio de Janeiro, e **MARCELLO LAVENèRE MACHADO**, brasileiro,casado,advogado, residente no SAS,quadra 05 ,lote 02, bloco N, 1º andar, Brasília, ambos cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos, portadores, respectivamente, dos títulos eleitorais nºs 19030303-96 e 8354917-73, das 84ª e 1ª Zonas Eleitorais dos Estados do Rio de Janeiro e Alagoas, vêm, com fundamento nos artigos 1º, II, e 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal, e especialmente nos artigos 14 e seguintes, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e com base nas provas colhidas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, oferecer contra **FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO**, Presidente da República,

D E N Ú N C I A

por crimes de responsabilidade, previstos nos arts. 85, IV e V, da Constituição Federal, e nos arts. 8º, 7, e 9º, 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, como a seguir exposto, para o fim de ser decretada a perda do cargo e sua inabilitação temporal para o exercício de função pública.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

PREÂMBULO

"Todas as crises, portanto, que pelo Brasil estão passando, e que dia a dia sentimos crescer aceleradamente, a crise política, a crise econômica, a crise financeira, não vêm a ser mais do que sintomas, exteriorizações parciais, manifestações reveladoras de um estado mais profundo, uma suprema crise: a crise moral". (RUI BARBOSA, "Ruínas de um Governo").

O "impeachment" não é uma pena ordinária contra criminosos comuns. É a sanção extrema contra o abuso e a perversão do poder político. Por isso mesmo, pela condição eminente do cargo do denunciado e pela gravidade excepcional dos delitos ora imputados, o processo de "impeachment" deita raízes nas grandes exigências da ética política e da moral pública, à luz das quais hão de ser interpretadas as normas do direito positivo.

Nos regimes democráticos, o grande juiz dos governantes é o próprio povo, é a consciência ética popular. O governante eleito que se assenhoreia do poder em seu próprio interesse, ou no de seus amigos e familiares, não pratica apenas atos de corrupção pessoal, de apropriação

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

indébita ou desvio da coisa pública: mais do que isso, ele escarnece e vilipendia a soberania popular.

É por essa razão que a melhor tradição política ocidental atribui competência, para o juízo de pronúncia dos acusados de crime de responsabilidade, precisamente ao órgão de representação popular. Representar o povo significa, nos processos de "impeachment", interpretar e exprimir o sentido ético dominante, diante dos atos de abuso ou traição da confiança nacional.

A suprema prevaricação que podem cometer os representantes do povo, em processos de crime de responsabilidade, consiste em atuar sob pressão de influências espúrias ou para a satisfação de interesses pessoais ou partidários.

Em suma, o Presidente da República Federativa do Brasil há de ser julgado perante o povo brasileiro, representado por seus Deputados e Senadores, com base nos largos e sólidos princípios da moralidade política.

O vocábulo e o conceito de decoro nos vieram dos romanos. "Decus, oris" é cognato do verbo "decere", com dois significados: o neutro, de conveniente, e o moral, de decente.

O "decorum" romano traduzia sempre uma idéia de ordem e moderação ou medida. "Ao trazer aos fatos da vida uma certa ordem e medida -- observa Cícero --,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

conservamos a honestidade e o decoro" ("De Officiis", I, 17). Essa ordem e medida na vida pessoal, prossegue ele, traduzem-se pelo recato ("verecundia"), a temperança, a modéstia, o domínio das paixões e a ponderação em todas as coisas. Não há decoro separado da honestidade, "pois o que é decente é honesto e vice-versa" (idem, I, 93).

Especificamente em relação ao governante ou titular de poder político ("magistratus"), adverte Cícero, constitui munus próprio "compreender que ele gere o Estado e que é, portanto, seu dever, defender a dignidade e o decoro do cargo, observar as leis, respeitar os direitos, lembrando-se de que tudo isso lhe foi atribuído em confiança ('ea fidei suae commissa')" (idem, I, 124).

Todo cargo público tem uma dignidade própria, que os romanos denominavam justamente "honor"; e essa dignidade há de ser respeitada e definida, mesmo contra seus próprios titulares.

A falta de honestidade ou decoro no desempenho de função pública não ofende apenas a comunidade dos administrados, mas produz seus efeitos perversos mais além. Ela desmoraliza a própria imagem do Estado, aos olhos do povo. Quando o Estado perde a respeitabilidade, seu ornato moral, é todo o funcionamento da máquina política que entra em colapso.

Não é por outra razão que os crimes contra a honra do Presidente da República, ou mesmo de qualquer funcionário público no exercício de suas funções, são apenados mais severamente (Código Penal, art. 141). O

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

que se protege, aí, não é apenas a honra pessoal do agente político ou do servidor público: é a própria dignidade do cargo que ele ocupa.

Em nosso direito constitucional, a definição dos casos típicos de ofensa ao decoro parlamentar não tem ficado unicamente a cargo dos regimentos das Casas do Congresso. A Carta anterior especificava as hipóteses de "abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais" (art. 34, 1º). E a Constituição em vigor manteve-as substancialmente: "É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas" (art. 55, 1º).

Essa especificação constitucional vale, "mutatis mutandis", para se entender o sentido de um comportamento indigno do Presidente da República. O abuso dos poderes inerentes ao cargo, bem como a percepção de vantagens ou de benefícios imorais são atos de improbidade, a assinalar absoluta falta de retidão.

I – VANTAGENS INDEVIDAS

Na qualidade de Chefe de Estado e de Governo, o Presidente da República é mantido pela Nação, por meio de recursos públicos, sendo-lhe defeso, em razão da honra e decoro do cargo, exercer desde a posse qualquer atividade profissional. Fora disso, as quantias ou bens

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

recebidos de terceiros, enquanto no exercício do mandato, devem ter causa certa e definida, sem o que se constituem em vantagens indevidas, de natureza ilícita e imoral.

Verificou-se, entretanto, que, desde 15 de março de 1990, o denunciado, pessoalmente, bem como alguns de seus familiares -- a mulher, a ex-mulher, a mãe -- receberam indevidamente vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.

Essas tranferências de dinheiro e de bens eram feitas reiteradamente, seja mediante depósitos em conta bancária da secretária particular do denunciado e de seus familiares, seja mediante pagamentos diretos a empresas que venderam alfaias para guarnecer a residência particular do Presidente, ou que prestaram serviços de empreitada neste ou em outro imóvel de seu uso ou propriedade, além daquela que lhe vendeu um veículo "Fiat Elba" (A relação dessas transferências e pagamentos consta do relatório da CPI).

Não bastasse essa conduta indecorosa, constatou-se, ademais, que todos esses recursos, assim carreados ao patrimônio do Presidente da República e de seus íntimos, provieram de uma organização delituosa de exploração de prestígio e tráfico de influência, controlada por Paulo César Cavalcante Farias.

Essa organização, integrada por Cláudio Francisco Vieira, Ana Maria Acioli Gomes de Melo, Rosinete de Carvalho Melanias, Jorge Waldério Tenório

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

8

Bandeira de Mello, Severino Nunes Oliveira, George Ricardo Melanias, Geovani Carlos Fernandes de Melo, Marta Vasconcelos Soares e outros menos expressivos, atuava intermediando escusos interesses privados junto à Administração.

Destaca a conclusão final do relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que Ana Acioli, secretária do Presidente da República e pessoa de sua total confiança, administrava as contas destinadas ao pagamento das despesas particulares do denunciado, sendo que delas "nenhum centavo" saía sem autorização deste.

Tais contas eram abastecidas por importâncias provenientes das empresas EPC e Brasil Jet, ambas de propriedade de Paulo César Farias.

Assim é que, desde meados de 1990, depósitos de expressivo valor passaram a ser feitos na conta da secretária particular do denunciado, com nomes fictícios e com uso de CPFs falsos. Entre tais depósitos, elevadas somas provenientes da praça de São Paulo, salientando-se cheques contra o Banco Rural, tiveram depositantes "fantasmas", que agiam sob os nomes de Flávio Maurício Ramos, Manuel Dantas de Araújo, Jurandir Castro Menezes, José Carlos Bonfim, Carlos Alberto de Nóbrega e Rosimar Almeida (cf. relação dos cheques no relatório da CPI).

Está comprovado que os chamados "fantasmas" foram responsáveis por depósitos nas contas da primeira-dama, da secretária desta, Maria Isabel Teixeira, da mãe do denunciado, de sua ex-mulher, do mordomo de sua

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

residência, da Brasil Gardens e de seu proprietário, Roberto Nehring, além daquelas de dois auxiliares imediatos do Presidente, Cláudio Vieira e Cláudio Humberto (cf. relatório da CPI).

Registre-se, ainda, que a aquisição do "Fiat Elba" do Presidente da República, foi feita com cheque administrativo, adquirido em nome do "fantasma" José Carlos Bonfim, e que a reforma de seu apartamento, em Maceió, foi paga com recursos da empresa EPC, de Paulo César Farias (v. relatório da CPI).

II – O TRÁFICO DE INFLUÊNCIA

A exploração de prestígio exercida por Paulo César Farias, que, como assinala o relatório da CPI, agia fazendo praça de amizade e prestígio junto ao Presidente da República, evidencia-se pelo fato de inúmeras empresas de vulto haverem pago à EPC, de sua propriedade, serviços por ela não prestados ou de impossível concretização, por absoluta falta de qualificação técnica.

Desse tráfico de influência, que não era e nem podia ser ignorado pelo denunciado, destacam-se aqueles que envolveram as empresas Votorantim, Tratex e Vasp.

O negócio simulado com a Tratex, no valor de US$ 200,000 (duzentos mil dólares), por contrato e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

por serviços verbais, foi justificado por seu diretor, na CPI, pelo interesse que tinha em informações sobre os planos econômicos que mudavam toda semana. Acrescente-se, aqui, que foram beneficiados, com depósitos dos correntistas "fantasmas", altos funcionários do Ministério da Economia.

É singular o caso da Vasp com a Petrobrás. Suficiente citar, como registra o relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, as pressões exercidas pelo empresário Paulo César Farias junto ao presidente daquela empresa estatal, Luiz Octávio da Motta Veiga, visando que a mesma contratasse, em favor da Vasp, o lesivo mútuo de US$ 40,000,000 (quarenta milhões de dólares), para pagamento em dez anos, apenas com a correção cambial.

Conforme o depoimento de Motta Veiga na CPI, além da interferência de Paulo César Farias -- que lhe disse que o poder que exercia provinha diretamente do Presidente da República --, também o cunhado do denunciado, o Embaixador Marcos Antonio de Salvo Coimbra, Secretário Geral da Presidência da República, fez-lhe o mesmo pedido de empréstimo, que fora considerado prejudicial à Petrobrás pelos pareceres de seus órgãos técnicos.

Ao ser informado de que o empréstimo não seria aprovado pela direção da Petrobrás, o cunhado do denunciado advertiu que a concessão do mesmo era do interesse do governo. E por impedir o lesivo negócio que se impunha à Petrobrás, Motta Veiga foi demitido pelo Presidente da República.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Ressalte-se, ademais, que a apuração da CPI demonstrou que a empresa EPC, de Paulo César Farias, depositou cheque de Cr$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de cruzeiros) na conta da empresa Viplan, de Wagner Canhedo, correspondentes a 80% do valor da primeira parcela do preço das ações da Vasp.

III – A MENTIRA

Face à publicação na Revista Isto É, de 28.06.1992, da entrevista do motorista Francisco Eriberto França, homem simples e de exemplar caráter, o denunciado falou à Nação em rede de televisão, em 30 de junho do corrente ano. E afirmou, mendazmente, que seus gastos pessoais eram pagos com recursos próprios, administrados por Cláudio Vieira, seu secretário particular, e repassados à secretária Ana Acioli que, para tal finalidade, movimentava conta específica. Para sustentar sua alegação, exibiu carta datilografada com assinatura de Ana Acioli, declaração firmada por Cláudio Vieira, e ofício do Bancesa, pretendendo negar que Paulo César Farias, a Brasil Jet ou a empresa EPC tivessem feito depósitos naquela conta de sua secretária.

O rastreamento de cheques e outros documentos constatou que, ao contrário do que afirmara o denunciado à Nação, nenhum dos depósitos investigados fora feito por Cláudio Franscisco Vieira, mas, isto sim, procediam das pessoas fictícias acima referidas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

12

Tentando estabelecer conexão entre os correntistas "fantasmas" e Cláudio Vieira, para fazer crer que deste provinham, indiretamente, tais depósitos, montou-se a chamada "Operação Uruguai", farsa patente a respeito da qual o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito fez restrições de toda ordem, destacando os péssimos antecedentes dos parceiros naquele escuso negócio, que se disse realizado na República vizinha.

A questão fundamental, para a pretendida ligação entre a importância dita emprestada no Uruguai e a conta de Ana Acioli, deflui da declaração do "doleiro" Najum Turner, asseverando que administrava conta dos correntistas "fantasmas", que faziam generosos depósitos para a secretária particular e para os familiares do Presidente da República.

Os autos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, todavia, demonstram, por provas documentais e periciais, que os correntistas "fantasmas" foram criação do esquema de Paulo César Farias e tinham suas contas administradas por ele e por seus auxiliares, de cujos punhos provinham as assinaturas daquelas figuras fictícias.

Tais correntistas "fantasmas" tiveram suas fichas cadastrais preenchidas por Rosinete Melanias, secretária de Paulo César Farias, que nelas constava como apresentante, e tinham como endereço o mesmo da empresa EPC.

Desta maneira, desmorona a tentativa de estabelecer um nexo entre o pretenso empréstimo

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

contraído no Uruguai e a conta de Ana Acioli, destinada ao pagamento das despesas pessoais do denunciado, pois não se encontrou qualquer vínculo entre aquela conta e Najum Turner, nem entre este e os correntistas "fantasmas".

Assim sendo, tornou-se ainda mais veemente a mentira proferida pelo Presidente da República, em rede nacional de televisão.

IV – FALTA DE DECORO E DE DIGNIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO

Há acusações pessoais, feitas ao denunciado, verdadeiramente chocantes e estarrecedoras. A Nação ainda não se refez do espanto e da revolta que lhe causou a revelação do próprio irmão do Presidente, Pedro Collor de Mello, registrada no relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito:

> "Paulo César Cavalcante Farias teria dito que mantinha sociedade informal com o Presidente da República, a quem transferia 70% dos lucros. Este detalhe é relevante, primeiro, porque se a sociedade existe, investigar a atividade de Paulo César implica investigar a atividade do sócio, para cujo efeito

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

esta CPI não dispõe de poderes; segundo, porque as investigações posteriores, mesmo que o Presidente fosse investigado, encontraram evidências sobre essa relação, verificando-se que efetivamente Paulo César financiava, inclusive através de contas fantasmas, despesas pessoais do Presidente da República."

Jamais se teve notícia de governante atingido por acusação tão desmoralizadora, ao seu simples relato.

Todo o conjunto de fatos apurados não apenas no âmbito parlamentar, mas também pela Polícia Federal, caracteriza comportamento incompatível com a honra, a dignidade e o decoro que se exigem do Presidente da República.

A falta de decoro, a saber, a desordem e imoderação de vida, a ligação com pessoas desonestas, o recebimento de vantagens indevidas, representa aquela traição e abuso da confiança pública, assinalada por Cícero em relação aos magistrados políticos, e reiterada por Hamilton, um dos Pais Fundadores da federação norte-americana, como justificadora do "impeachment" presidencial ("O Federalista", nº 65).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Por força de tudo isso, o denunciado, como se percebe claramente e com mais intensidade a cada dia, perdeu, inclusive e notadamente para exercer o comando supremo das Forças Armadas (Constituição Federal, art. 142), toda autoridade moral para governar a nação, bem como para representá-la internacionalmente. O desrespeito popular à sua pessoa coloca em jogo as instituições da República. Seu afastamento do cargo, portanto, patenteia-se inevitável e urgente, como medida de saneamento político e administrativo, dentro do estrito quadro constitucional.

O clamor público, a passeata dos jovens de nosso País, as praças públicas tomadas de cidadãos indignados são a demonstração da perda da dignidade de Fernando Affonso Collor de Mello para o exercício do cargo de primeiro mandatário da Nação.

Falta ao denunciado dignidade para o exercício do cargo de Presidente da República, ou seja, respeitabilidade, por meio da qual se impõe, o Chefe de Estado, perante os servidores e perante a população; falta ao denunciado a honra, outro atributo indispensável para o exercício do cargo de Chefe de Estado, consistente na reputação do crédito e apreço que deve possuir frente à Nação; falta-lhe, enfim, o decoro, enquanto virtude da decência, que deve pautar a vida pública e privada do administrador.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

16

V - GRAVE OMISSÃO

O Presidente da República, diante do recebimento injustificado de vultosas quantias por meio de correntistas "fantasmas", e diante do fato notório do tráfico de influência exercido por Paulo César Farias, apesar de muitas vezes alertado, como se vê no relatório da CPI, omitiu-se no cumprimento de seu dever básico de zelar pela moralidade pública, valor primacial que deve, segundo a Constituição Federal, presidir a Administração.

Basta exemplificar com o art. 5º da Lei nº 8.027/90, sancionada pelo próprio denunciado, que considera faltas administrativas puníveis com demissão a bem do serviço público, o fato de o funcionário:

I - valer-se ou permitir dolosamente que terceiros tirem proveito de infomação, prestígio ou influência, obtidos em função do cargo, para lograr, direta ou indiretamente, proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

.....

VIII - aceitar ou prometer aceitar propinas ou presentes de qualquer tipo ou valor, bem como empréstimos pessoais ou vantagem de qualquer espécie em razão de suas atribuições."

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

A moralidade administrativa e a probidade no exercício das funções públicas não admitem que o servidor público receba propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie , em razão de suas atribuições (Lei nº 8.112/90, art. 117, XII).

Também incompatível com a dignidade, a honra e o decoro, para o exercício de função pública, sob pena de demissão, é valer-se o funcionário de seu cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da coisa pública (Lei nº 8.112/90, art. 117, IX).

Se esta é a disciplina do funcionário, menor não pode ser a do Presidente da República, a quem incumbe, segundo o art. 84, II da Constituição, exercer a direção superior da administração federal. A administração pública há de pautar-se pelos princípios da moralidade e da legalidade, conforme dispõe a Constituição em seu art. 37, e respectivo parágrafo 4º.

Houve-se portanto, o Presidente da República, com grave omissão, permitindo tácita ou expressamente infração a lei federal de ordem pública; os depósitos em sua conta e em benefício de seus familiares, por meio de correntistas "fantasmas", constituíam evidente sonegação fiscal e falsidade documental; eram fruto de exploração de prestígio e desrespeito aos dispositivos das Leis nºs 8.112/90 e 8.027/90, que disciplinam a probidade administrativa no exercício de funções públicas. São de ordem pública as leis que regulam assunto de direito público, mormente de interesse do Estado e de preservação da Administração.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Perfeita é a conceituação de CARLOS MAXIMILIANO, em seu consagrado livro "Hermenêutica e Aplicação do Direito" (Rio de Janeiro, Forense, 9ª ed., p. 216):

> "Consideram-se de ordem pública as disposições que se enquadram nos domínios do Direito Público: entram, portanto, naquela categoria as constitucionais, as administrativas, as penais, as processuais, as de polícia e segurança e as de organização judiciária".

E continua o ilustre jurisconsulto:

> "Não parece ocioso especificar que também pertencem à classe referida as leis de impostos."

Assim sendo, houve, por parte do Presidente da República, infração ao disposto no art. 8º, 7, da Lei nº 1.079/50, ao permitir, com sua omissão, de forma tácita ou expressa, infração a lei federal de ordem pública, ou seja, afronta a leis penais, administrativas e tributárias.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O PEDIDO

Investidos da função de juízes e compenetrados da importância histórica da decisão que vão proferir, os membros do Congresso Nacional hão de inspirar-se na lição de Rui Barbosa, quando invocou os dizeres do grande pregador do Século XVII, o Padre Manuel Bernardes:

> "A todo que faz pessoa de juiz, ou ministro, manda Deus que não considere na parte a razão de príncipe poderoso ou de pobre desvalido, senão só a razão de seu próximo... Bem praticou esta virtude Canuto, rei dos vândalos, que , mandando justiçar uma quadrilha de salteadores, e pondo um deles embargos de que era parente del Rey, respondeu: se provar que é nosso parente, razão é que lhe façam a forca mais alta."

Nem hão de olvidar, também, o ensinamento de Edmund Burke:

> "É por este tribunal que os governantes que abusam do poder são julgados; não segundo as minúcias e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

refinamentos da teoria criminal, mas de acordo com os largos e sólidos princípios da moralidade."

Quando o Poder Legislativo se reune para julgar atos de improbidade do Chefe do Poder Executivo, não é apenas a figura humana deste que está em julgamento, mas a honra e a dignidade da Nação Brasileira.

Assim sendo, pelos fatos acima imputados, denuncia-se, a Vossa Excelência, FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, Presidente da República, por infração aos arts. 85, IV e V, da Constituição Federal, e 8º, 7, e 9º, 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, requerendo que, recebida esta como objeto de deliberação, e admitida nessa Câmara dos Deputados a acusação ora formulada, seja a mesma remetida ao Senado Federal, onde será julgada, com o reconhecimento de sua procedência, para aplicar ao denunciado a pena de perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo do procedimento penal competente, pelas infrações penais comuns, na forma do art. 52, parágrafo único, da Constituição.

PROPOSITURA DE PROVAS:

Requerem a juntada do incluso relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada para "apurar fatos contidos nas denúncias do senhor

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Pedro Collor de Mello referentes às atividades do senhor Paulo César Cavalcante Farias" (doc. 1), bem como dos pronunciamentos do ora denunciado, feitos nos dias 30 de junho e 30 de agosto deste ano, através de rede nacional de rádio e televisão, e publicados em toda a imprensa do país (docs. 2 e 3); requerem também, na forma do art. 16 da Lei nº 1.079/50, sejam requisitadas cópias do inteiro teor dos autos do inquérito realizado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, e de todas as peças, colhidas até agora, no inquérito policial instaurado pela Polícia Federal acerca das mesmas imputações, e do respectivo relatório, se já estiver concluído. Ainda para comprovação do alegado, os denunciantes apresentam o seguinte rol de testemunhas:

1. Francisco Eriberto Freire de França;

2. Sandra Fernandes de Oliveira;

3. Luiz Octávio da Motta Veiga;

4. Paulo César Cavalcante Farias;

5. Najum Turner, e

6. Cláudio Francisco Vieira, todos com qualificação e endereço nos autos da CPMI.

Brasília, 1º de setembro de 1992.

Barbosa Lima Sobrinho
BARBOSA LIMA SOBRINHO

Marcello Machado
MARCELLO LAVENÈRE MACHADO

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

1.º OFÍCIO DE NOTAS
Tab. MAURÍCIO G. LEMOS
Reconheço a firma de: Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho
Brasília, 01 SET 1992 19
Em testemunho da verdade
MAURÍCIO GOMES DE LEMOS - LUIZ RONAN SILVA
PAULO RESENDE e VALDIR MARTINS FERREIRA

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO DE NOTAS
E PROTESTO
José Altino Marques da Luz
Técnico Judiciário Autorizado
BRASÍLIA — D. F.

1.º OFÍCIO DE NOTAS
Tab. MAURÍCIO G. LEMOS
Reconheço a firma de: Marcello Cavalcanti Machado
Brasília, 01 SET 1992 19
Em testemunho da verdade
MAURÍCIO GOMES DE LEMOS - LUIZ RONAN SILVA
PAULO RESENDE e VALDIR MARTINS FERREIRA

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO DE NOTAS
E PROTESTO
José Altino Marques da Luz
Técnico Judiciário Autorizado
BRASÍLIA — D. F.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

23

P O D E R J U D I C I Á R I O
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SUBSECRETARIA DE INFORMAÇÕES ELEITORAIS

D E C L A R A Ç Ã O

Para os devidos fins, declaro que ALEXANDRE JOSÉ BARBOSA LIMA SOBRINHO inscrito no Cadastro Eleitoral do TRE/RJ sob o número 19030303/96, na 4ª Zona Eleitoral, 79ª Seção, está quite com a Justiça Eleitoral, não constando, até a presente data, nenhuma restrição para com suas obrigações eleitorais, conforme informação obtida na Zona de Inscrição.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO R.J. SUSEIN Rio 26/08/1992 Subsecretaria de Informações Eleitorais

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1992.

FERNANDO PESTANA DE ALMEIDA
Diretor da SUSEIN

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO
BRASÍLIA — DISTRITO FEDERAL
Autentico para os devidos efeitos a presente fotocópia que é reprodução fiel do documento que me foi apresentado e devolvido.
(Decreto-Lei n.º 2.148 de 29/04/1940)
01 SET 1992
MAURÍCIO GOMES DE LEMOS, LUIZ ROMAN SILVA,
VALDIR MARTINS FERREIRA e PAULO DESEDÁ

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

24

ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - ALAGOAS

C E R T I D Ã O

O Bel. ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS, Diretc Geral da Secretaria do Tribunal Regiona Eleitoral de Alagoas, na forma da lei, etc .....

CERTIFICO, para os devidos fins, que Marcelo Lavenere Machado **********, filho(a) de Zephyrino Lavenere Machado ********** e de Maria Luzia Lavenere Machado **********, nascido(a) em 30-01-1938 é eleitor(a) na 001ª Zona, Município de Maceio sob o título de nº 0008354917-83. CERTIFICO, ainda que o(a) referido(a) eleitor(a) está quite com a Justiça Eleitoral. referido é verdade e dou fé. Dada e passada na Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, em Maceió, 28 de Agosto de 1992. Do que para constar, eu, ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS, Direto da Secretaria, fiz datilografar a presente que subscrevo e assino.

ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Minha gente, Boa noite!

Na última vez que lhes falei, mostrei toda a minha indignação com as falsas denúncias que estão ocorrendo e que têm um único objetivo: atingir o Presidente da República e as instituições democráticas.

Agradeço as manifestações de solidariedade que recebi, de todos os lugares do Brasil.

Palavras de ânimo, de apreço, de respeito e, sobretudo, de confiança.

Vivemos um momento difícil.

Vamos superá-lo com coragem cívica e fé.

Hoje, não quero fazer um desabafo, mas esclarecer e alertar.

Peço que me ouçam com atenção.

Falo para você que está em casa, no trabalho, na praça, para os pais e mães -- muito especialmente para os jovens, que devem estar à espera de esclarecimentos, pois sempre querem compreender tudo; querem, como eu a verdade.

Esta é a terceira vez que venho à televisão e ao rádio para tratar do mesmo assunto.

Se eu já estou farto com este noticiário, posso imaginar que todos estejam.

Mas preciso pedir um pouco mais de sua atenção para ver se conseguimos acabar de vez com esses absurdos.

A cada boato e especulação, a cada acusação falsa, remarcam os preços, o dólar sobe, a bolsa cai, e o País perde.

E quem mais perde é quem menos tem.

Os que ganham são os espertos, os que fomentam falsas denúncias, os especuladores, os atravessadores, os cartéis que querem manipular os processos políticos, para auferir vantagens eleitorais e econômicas.

Por isto, penso que é hora de uma vez mais alertar a Nação para as falsidades que se repetem e se acumulam, como capítulos de uma novela de mentiras absurdas, cujo enredo não é obra do acaso, mas tem raízes em conhecidas atitudes revanchistas.

A estes -- aos que patrocinam essas atitudes -- ofereço a mais legítima resistência democrática: o resultado vitorioso de uma eleição presidencial, e a opção clara de 35 milhões de brasileiros.

E vamos logo a um exemplo dessas imposturas que lançam à opinião pública: chegaram agora ao cúmulo de dizer que as contas da minha casa -- casa que pertence à minha família há 25 anos -- não são pagas por mim, e sim pelo Senhor Paulo César Farias.

Para essa conclusão grotesca, violou-se o sigilo bancário e distorceu-se o resultado da violação, usaram-se identidades falsas, aliciaram-se personagens duvidosos, numa onda cujo único objetivo é o de atingir, com pretensas provas ou declarações levianas, o Chefe do Governo -- o primeiro Presidente que o povo elegeu depois de quase trinta anos.

Aliás, essa intriga da Casa da Dinda não tem o menor sentido -- pensem bem, se eu quisesse morar de graça com tudo pago, estaria morando no Palácio do Alvorada, pois, como sabem o Presidente tem o direito de viver lá, com tudo custeado pelos cofres públicos.

Eu, ao contrário, sempre disse, desde a campanha, que preferia morar na casa de minha família.

É preciso dar um basta a este processo que só beneficia os carreiristas do escândalo, os derrotados, os que reagem às mudanças.

Chega de acusações: aqui estão os fatos, aqui estão os documentos, aqui está a verdade.

(.....
.....).

Falam muito de minhas ligações com o empresário Paulo César Farias.

Ele é uma pessoa muito conhecida em Alagoas e no País; dois de seus irmãos têm mandatos eletivos, um é deputado federal e outro, vereador, tendo

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

amizades em todos os setores da vida nacional, coisa que muitos agora querem desconhecer.

De fato, como já afirmei, ele participou de minha campanha eleitoral, e, nela, teve presença atuante.

Por seu intermédio, conheci lideranças políticas, empresariais e industriais.

Agora, é preciso, mais uma vez, deixar claro o seguinte: a sua vinculação comigo terminou com o fim da campanha eleitoral.

Depois de minha posse, deixei de ser o Fernando e passei a ser o Presidente da República, dedicado totalmente às minhas atividades públicas de governante, e somente a elas, todas as horas do meu dia-a-dia.

O cargo que ocupo exige que jamais deixe de agir e pensar como Presidente da República, mesmo com pessoas com quem tive convivência.

Há cerca de dois anos, não encontro o Senhor Paulo César, e nem falo com ele.

Mente quem afirma o contrário.

Quero deixar claro, de uma vez por todas, que não mantenho com o Senhor Paulo César Farias ligações empresariais ou de qualquer outra natureza que possam beneficiar a mim ou minha família: nunca o autorizei, nem a quem quer que seja, a utilizar o meu nome em assuntos de Governo.

Vamos dar um basta a essas fantasias que estão construindo.

Como disse enfaticamente à imprensa, nos jornais de 27 de outubro de 1990, (início de citação) "desautorizo parentes, conhecidos e amigos a interferir em negócios do Governo; o fato de ser parente do Presidente, conhecido do Presidente, amigo do Presidente não dá direito a essa pessoa ou a essas pessoas de terem um salvo-conduto; eles não têm delegação do Presidente para agir em seu nome" (fim de citação).

Naquela ocasião, fui taxativo ao reafirmar que a entrevista era um aviso geral a todo o Governo de que nenhuma autoridade poderia, ao deixar o posto, acusar o Governo de ser flexível com desvios administrativos, sugeridos por pessoas que se dissessem amigas do Presidente.

Esse recado foi entendido e registrado pela imprensa com todas as letras.

Que se investigue e puna, se for culpado, todo aquele que abusou de meu nome, de minha proximidade, de minha confiança.

Sou eu o primeiro interessado no esclarecimento definitivo dos fatos; sou o primeiro interessado na verdade.

Quero enfrentar os fatos de frente, de modo objetivo e responsável.

Por isto, posso dizer que, nunca antes, nenhum Governo colocou-se , como este, à disposição para ser investigado, esmiuçado.

A determinação é de transparência, fiel aos ideais republicanos e aos princípios democráticos.

Se surgirem denúncias novas, insufladas por essas mesmas intenções escusas, a atitude do Governo não se abalará.

Pois eu e meu Governo nada temos a esconder, porque não nos falta coragem para apurar o que for necessário e oferecer à sociedade a resposta correta às suas indagações.

Tanto assim que, surgindo as primeiras denúncias, muito antes da instalação da CPI, determinei a abertura de inquéritos pela Polícia Federal e pela Receita Federal.

Mas não podemos, minha gente, tolerar o abuso, o furor denunciatório que atende somente a objetivos políticos subalternos, mesquinhos e, sobretudo, impatrióticos.

Isto não!

A opinião pública sabe separar o joio do trigo, sabe distinguir o que é feito com o intuito de servir ao País daquilo que é feito com a preocupação de servir a interesses inconfessáveis de seus autores.

A hora é de extrema responsabilidade!

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

A hora é de se pensar no país das aflições, e não no país das eleições.

A hora é de trabalho !

Com ânimo redobrado, seguindo os objetivos claros do social-liberalismo, vamos continuar o nosso projeto de mudanças necessárias e urgentes.

Sei que isto traz incompreensões; fere interesses; provoca descontentamento dos privilegiados, dos que se aferram às vantagens escusas, aos que não aceitam que o Governo trabalhe para a maioria, na busca da justiça social.

Nesta busca, conto com uma equipe ministerial que todos reconhecem como uma das melhores e mais íntegras que o Brasil ja~~mais~~ teve.

É preciso perseverar, avançar; é isto que o povo quer; é isto que vou continuar fazendo.

Por isso mesmo, estou convocando o Congresso para que não tenha recesso e continue a apreciar os projetos e medidas fundamentais de modernização, e para que não se interrompa o trabalho da CPI.

Quero insistir e deixar muito claro: sempre fui e continuarei sendo rigoroso na apuração de denúncias que tenham consistência, sempre pedi pressa nas investigações e sempre cobrei a punição dos responsáveis.

É o que estou fazendo neste momento, com todo o empenho, diante da denúncia de que funcionários, próximos a mim, recebiam benefícios de empresas privadas.

Pelo caminho da lei, e só por este, temos de chegar imediatamente ao final desse processo, pois o País não pode ficar à espera.

Não aceito nem o povo aceitará crises fabricadas; não podemos admitir a conduta daqueles que querem ganhar o poder pela força do escândalo de laboratório, daqueles que se iludem e pensam que a democracia ainda é frágil, daqueles que imaginam que existem outros meios para chegar ao poder que não seja o do voto popular.

Hoje, só temos um objetivo: a rota da democracia na busca da justiça social, que nos levará a uma vida digna para cada brasileiro.

E todos sabem -- mesmo os que se opuseram a mim -- que não existe solução sem uma profunda reforma do Estado, sem uma mobilização nacional para vencermos os problemas sociais, alcançando a estabilidade econômica.

Minha gente,

Enquanto apuramos com rigor os fatos, enquanto trabalhamos no grande esforço de modernizar o país, procuramos também respeitar a cidadania e consolidar as instituições: não condenar sem que se julgue, não forjar provas, não mentir.

Ao mesmo tempo em que o Governo continua a demonstrar, este ano, austeridade ímpar em seus gastos, adota políticas que se têm mostrado bem sucedidas, tais como o amparo à criança, que tem esperança, o amparo à agricultura e o incentivo às exportações, o que gerou emprego e colaborou no combate à inflação.

Hoje mesmo, as autoridades monetárias aprovaram proposta do Governo para regular os consórcios de automóveis e a reabertura do crédito direto ao consumidor.

Minha gente,

A democracia é um sistema em que a lei deve ser respeitada acima de tudo.

Foi essa opção dos países que deram certo, pelas sociedades que acabaram com a miséria e com o atraso.

Nesse caminho correto nós já estamos, e nele permanecerei até o final do mandato que recebi do povo brasileiro.

Enganam-se os que imaginam poder intimidar-me com falsas denúncias.

Nosso projeto de um Brasil justo não pode e não será interrompido.

Não há volta atrás, pois o povo sabe o que quer, e vai alcançá-lo com a bênção de Deus.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

28

4 □ 1º caderno □ segunda-feira, 31/8/92 Política e Governo JORNAL DO BRASIL

Collor avisa ao país que ganhará no voto



"Ganharemos no voto", proclamou ontem o presidente Fernando Collor, no pronunciamento em cadeia nacional de rádio e TV, ao afirmar que o processo de *impeachment* não será aprovado pelo Congresso. "Enganam-se aqueles que pensam que vão cassar o mandato do presidente da República", declarou, criticando a oposição por querer, "em 10 dias", aprovar a aceitação do processo de *impeachment*, quando em prazos que variam de 306 a 558 dias o Congresso não votou os projetos que considera essenciais à modernização do país, como a desregulamentação dos portos, o novo código de propriedade industrial, as propostas do Emendão, a criação da Advogacia Geral da União.

Sem se referir explicitamente ao quórum de dois terços e ao voto secreto para votar a aceitação do processo de *impeachment*, Collor classificou de "movimentos casuísticos" a proposta da maioria simples e do voto em aberto defendida pela oposição. E afirmou, pela primeira vez publicamente, que não renunciará, ao citar: "Nossa geração política já pagou preço excessivamente alto pela renúncia de 1961", referindo-se ao gesto de Jânio Quadros. Destacou que dará por encerrada sua missão e por cumprido seu programa de governo depois de sancionar os projetos essenciais.

Collor anunciou haver determinado abertura de inquérito para apurar responsabilidades na emissão dos cheques *fantasmas* rastreados pela CPI do caso PC e acabou responsabilizando, sem citar o nome, o amigo e ex-secretário Cláudio Vieira pela operação da compra do Fiat com cheque *fantasma*. "Errei por confiar demais em pessoas que mostraram posteriormente não serem merecedoras desta confiança."

Muitas mãos e cabeças participaram da elaboração do pronunciamento, mas a espinha dorsal é da autoria do próprio presidente, que datilhou uma máquina elétrica no escritório do Palácio da Alvorada, no sábado. O discurso com que Collor tenta jogar a cartada decisiva na defesa de seu mandato teve sugestões dos ministros Jorge Bornhausen e Ricardo Fiúza, do porta-voz Etevaldo Dias, dos advogados José Guilherme Vilela e Gilmar Mendes, e até do governador Antônio Carlos Magalhães, consultado por telefone.

Pela primeira vez, o redator dos discursos presidenciais, embaixador Gélson Fonseca, ficou de fora. Ele chegou a elaborar um esboço, abandonado na manhã de sábado porque o texto exigia muitas filigranas jurídicas. Gélson irritou-se com a decisão e negou-se a participar da redação final, deixando de comparecer ao Alvorada. Depois de percalços técnicos, a gravação do pronunciamento foi concluída por volta das duas da madrugada de ontem, satisfazendo o presidente.

A postura humilde de Collor, sem os arroubos habituais, já fora definida desde o começo da semana. A idéia era colocar o discurso no ar na noite de sábado, com um trecho ao vivo — a parte em que se defende das acusações da CPI. Como o texto começou a ser redigido por volta de 16h, em nome da perfeição adiou-se a veiculação para ontem e abandonou-se a proposta de um trecho ao vivo.

O pronunciamento foi redigido aos poucos. Collor usou o escritório do Palácio do Alvorada e escrevia um trecho na máquina elétrica, submetendo-o depois a Fiúza, Etevaldo, Gilmar e Vilela, que na maior parte do tempo esperavam do lado de fora. Depois de aprovada a redação, o texto era digitado por um operador para um computador levado no final da tarde ao Alvorada. Acompanharam a redação, mas sem dar palpite, o diretor-executivo do Ibope, Carlos Augusto Montenegro, o secretário-geral da Presidência, Marcos Coimbra, seu segundo, embaixador Oto Maia, o chefe do Gabinete Militar, Agenor Carvalho, e o presidente do Banco do Brasil, Lafaiete Coutinho.

Minhas Senhoras, meus Senhores,

Durante todo o período de trabalho da CPI me impus um silêncio doloroso sobre as matérias ali analisadas.

Todos bem podem imaginar o meu sofrimento durante esta fase, suportado graças à absoluta fé em Deus.

Essa postura, é verdade, foi muitas vezes questionada por amigos, conselheiros e auxiliares que imaginavam ser mais adequada minha resposta imediata a cada uma das acusaçoes feitas.

Permaneci inabalável na determinação de me manter isento, apesar das calúnias, difamações e injustiças contra mim cometidas.

Persisti neste propósito para que todos pudessem ter a certeza de que, em nenhum momento, por força de intervenção minha nas investigações em curso, fossem criados embaraços ou constrangimentos ao trabalho que se realizava na comissão e fora dela.

Decidi-me hoje, momento que me pareceu adequado, vir à nação para, de coração aberto, analisar o processo político e dar todas as explicações necessárias.

Responderei ao que creio, sinceramente, sejam profundas injustiças, préjulgamentos e posturas nitidamente eleitorais, absolutamente inadmissí-

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

veis diante de episódios que podem comprometer decisivamente o destino do país.

Vamos aos fatos: em primeiro lugar, é preciso deixar bem claro que nem mesmo no relatório da CPI existe a afirmação de que a operação financeira feita para custear as despesas de minha campanha teria sido ilegal, inexistisse ou que tivesse afrontado qualquer norma regulamentadora, a despeito de eventuais insinuações. Apesar disso, tenta-se, por todos os meios e modos, passar à população versões inverídicas, maledicentes e totalmente inconsistentes para confundir a opinião pública e pôr em dúvida a conduta de seu presidente.

Não satisfeitos com essa fracassada investida, partiram os meus opositores para questões menores:

Bom, eu era deputado federal, portanto antes de ser governador e presidente da República, quando precisei me desfazer de parte do meu patrimônio. Em Maceió, morava em imóvel composto por uma cobertura e apartamento imediatamente abaixo. Adquiri na planta e, ainda durante a construção, mandei que se fizessem modificações para adaptá-lo às minhas necessidades. Passados alguns anos resolvi vender a cobertura para ficar apenas com o andar de baixo. No ato da venda, feita pelo senhor Paulo Cesar Farias, ficou acertado que eu receberia o apartamento remanescente readaptado a nova situação, ficando por conta do corretor a administração da obra e o pagamento das despesas. Por sinal, a reforma foi demorada, demorei a receber o apartamento pronto de volta. Assim, como os senhores e as senhoras podem ver, um simples caso de venda e reforma de um apartamento virou, nas mãos de parlamentares da oposição, uma denúncia na CPI.

O Presidente da República tem como residências oficiais o Palácio da Alvorada e a Granja do Torto. Poderia estar morando num desses endereços, com todas as despesas pagas, como é de direito do presidente da República. Mas sempre preguei austeridade no Serviço Público e me pareceu mais conveniente continuar morando na casa da minha família, arcando com as minhas despesas. Quando tomei essa decisão informaram-me que não havia instalações necessárias para atender às normas de segurança na Casa da Dinda. Era necessária a construção de alojamentos. Eu poderia ter dito que caberia ao governo arcar com as despesas de infra-estrutura da residência presidencial, com pleno apoio na lei. Mas, pensei, se assim agisse seria um contra-senso. Ora, se não optei pelo Palácio da Alvorada ou pela Granja do Torto para não onerar os cofres públicos, não deveria promover gastos públicos na propriedade. Mandei então construir à minha própria custa alojamento adequado para aqueles que me prestam serviço. Nesta construção, com a movimentação de terra e caminhões, uma parte dos jardins da casa foi afetada. Tive também que reconstruir as áreas danificadas. Meus adversários na CPI usaram esse fato para tentar enganar a opinião pública, alegando que milhões de dólares teriam sido gastos naquela obra. Mas esses números acabaram desmentidos, forçosamente, diante da realidade dos fatos por aqueles mesmos que, irresponsavelmente, tinham denunciado. Infelizmente, os meios de comunicação deram um espaço muito maior às falsas denúncias do que à verdade. A minha casa é conhecida dos brasileiros. Eu abro nos fins de semana, como é notório, quando recebo visitantes, populares e amigos. A casa e os jardins são típicos das boas residências de Brasília.

Todos sabem que aos domingos costumo fazer meus exercícios. Vou dirigindo o meu próprio carro até um bosque de eucaliptos, próximo da minha casa. Num desses domingos sofri um acidente. Bateram no meu carro. Vocês devem se lembrar deste fato que foi amplamente divulgado. Mandei consertar, mas o carro não voltou a ser o mesmo. Pedi, então, ao meu secretário que vendesse a Veraneio e comprasse, com o dinheiro da venda, um Fiat de menor valor, mais simples e mais barato. Isto foi feito. Se na compra do outro carro usaram cheque com falsa identidade, chamado cheque fantasma, descobrirei. Determinei à Polícia Federal a abertura de inquérito para apurar as responsabilidades deste e de todos os cheques chamados fantasmas. Existem no Brasil milhões de contas fantasmas em dezenas de bancos, como se descobriu no bojo das investigações. Determinei ao Banco Central que tomasse providências imediatas para acabar com esta fraude. Quero que os correntistas que usaram falsa identidade e os bancos que acolheram essas contas sejam rigorosamente punidos. Só assim, combatendo na sua origem, acabaremos com esse crime. Hoje, qualquer um pode ser vítima desta irregularidade porque não é possível a todos nós conhecer a natureza espúria de um cheque. Asseguro à nação que tudo farei para que nenhum dos eventuais culpados fique impune, e aqueles que tiverem burlado o fisco podem estar certos que terão de repor tudo, de acordo com as penalidades exigidas na forma da lei.

"É certo, cometi erros. Afinal, quem não os comete? Errei por não ter imaginado o efeito das intenções que movem os aproveitadores"

Sobre a questão que minha secretária teria tido acesso a informações antecipadas sobre o bloqueio dos cruzados novos, gostaria de puxar pela memória dos senhores e das senhoras. Logo depois do plano econômico um senador da oposição denunciou pessoas que teriam se beneficiado com informações antecipadas. Naquela época determinei de imediato que o Banco Central fornecesse todas as informações desejadas pelo parlamentar. Os senhores e as senhoras devem

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

se lembrar das imagens, fartamente veiculadas pela imprensa, pela televisão, das montanhas de extratos bancários entregues ao senador. Pois é, a conclusão foi de que aquelas denúncias eram infundadas. Até mesmo pessoas distanciadas do governo reconheceram que nunca na vida desse país um plano econômico foi decretado sem vazamentos de informação. Sem que ninguém, ninguém mesmo, tivesse sido privilegiado com informações. No caso específico da minha secretária, alegaram que ela sacou dinheiro no dia 13 de março, na antevéspera do bloqueio dos cruzados novos. Isto é uma mentira. Aconteceu exatamente o contrário. Ela depositou dinheiro na sua conta naquele dia. Ela teve sua conta bloqueada. A denúncia foi feita de má-fé, com objetivos espúrios. A imprensa já recebeu os extratos da conta e um atestado do Banco Central provando, de maneira inequívoca, que não houve o saque alegado. Esta foi mais uma calúnia pregada pelos meus opositores, iguais a dezenas de outras disseminadas do teatro político que se criou em torno da CPI. Enfim, senhoras e senhores, minha secretária teve sua conta bloqueada, não apenas em um banco, mas em três outros também, como aconteceu com milhões de habitantes.

Estas foram as acusações. Aí estão as respostas. Além destas, responderei de forma cabal, definitiva e absoluta a tantas quantas sejam assacadas.

Minhas senhoras e meus senhores,

Sempre trabalhei pela verdade e pela transparência. Tanto que as investigações feitas só foram possíveis porque, logo no início de meu governo, tomei uma série de medidas, todas profundamente moralizadoras:

Acabei com os títulos ao portador e limitei drasticamente o cheque ao portador. Foi isto o que possibilitou o rastreamento dos cheques, identificando, através do endosso, os beneficiários.

Sem estas medidas, tomadas, como disse, no início de meu governo, ou seja, muito antes da CPI, ela não teria chegado aonde chegou.

Sem estas medidas e de inúmeras outras por mim adotadas para combater as fraudes, evitar desvios e coibir a sonegação, não teríamos, como hoje temos, formas seguras de apurar responsabilidades e punir culpados.

Diante disto, cabe a pergunta: Poderia o presidente, que propôs a mais rigorosa legislação contra atos de corrupção, transigir ou, mesmo de longe, ser conivente com o que se lhe deseja imputar?

Nunca é demais lembrar também que há 2 anos atrás, com todas as letras e com toda ênfase, declarei que o fato de ser parente do presidente, conhecido do presidente, ou amigo do presidente não dava direito a essas pessoas de agir em seu nome.

O sistema presidencialista, como é o nosso, concentra imensas e difíceis decisões na pessoa do presidente da República.

Cada ação, cada decisão, afeta interesse, vontades e ambições.

Essa soma de responsabilidades impede naturalmente o chefe do governo de tratar das questões do seu cotidiano familiar.

Relembro as medidas que adotei, para reafirmar o meu compromisso e do meu governo com a lisura e a moralidade na administração pública.

Fiz e continuarei fazendo tudo para acertar. Mas nem sempre se acerta em tudo. E, é claro, cometi erros. Afinal, quem não os comete?

Errei por não ter imaginado o efeito das tentações que movem os aproveitadores.

Errei por confiar demais em pessoas que mostraram posteriormente não serem merecedoras desta confiança.

Mas o que posso lhes afirmar é que minha consciência, em nenhum momento, aponta dolo ou má-fé nos erros que cometi.

Resta então a grande pergunta: Quais os componentes que se conjugaram para tentar envolver, de forma tão obstinada, o presidente da República nestes lamentáveis episódios?

A resposta é: os interesses contrariados, as ambições frustradas e a percepção pelos setores do atraso de que o programa modernizador de meu governo, aprovado nas urnas, vai dar certo!

Apesar dos exaustivos esclarecimentos prestados pelos meus aliados em todas as fases da CPI, demonstrando não haver qualquer participação, conivência, tolerância ou responsabilidade de minha parte e apesar da conhecida determinação com que me dispus e disponho a enfrentar quaisquer acusações, anuncia-se agora que deve ser proposto, pelos meus adversários, o impedimento do presidente da República.

É, pasmem! Falam até em mudar consagrados procedimentos regimentais, ou seja, mudar as regras do jogo. Já circulam, com este objetivo, listas de assinaturas, de parlamentares onde alguns, até desavisadamente, concorrem para medidas casuísticas que violentariam princípios fundamentais de direito.

E qual o objetivo real dos meus adversários?

Eles tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, legitimado pelo voto popular.

Tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, quando 555 dias ainda não foram suficientes para que eles permitissem aprovar a lei de modernização dos portos.

Tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, quando 487 dias não bastaram para que eles resolvessem votar o projeto de propriedade industrial.

Tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, quando 306 dias não foram suficientes para que eles votassem a lei que regulamenta a Advocacia Geral da União.

Tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, quando 330 dias já se passaram sem que eles tivessem possibilitado a apreciação conclusiva de tão relevantes matérias para o futuro do país, no seu conjunto conhecidas como Emendão.

Não posso crer, não quero crer, que tenham esquecido tudo e desejem ressuscitar os julgamentos sumários, os processos inquisitoriais e os tribunais de exceção.

É engano imaginar que tenho desmedido apego ao poder.

Este sentimento têm aqueles que demonstram querer atropelar o processo democrático e a consolidação das instituições.

Tenho, sim, sonhos, ideais e programas para o nosso país e a estes me apego com a mais legítima e profunda determinação.

Desejo legar ao meu sucessor uma sociedade moderna, justa e plural, baseada na livre iniciativa e na igualdade de oportunidades.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Enganam-se aqueles que pensam que vão cassar o mandato do presidente da República. Confio nos meus aliados, porque conheço a formação moral e pública daqueles que estão ao meu lado. Sei que não se deixarão intimidar pelas manifestações organizadas, pelos que, pensando servir, desservem ao país.

Os homens de bom senso que analisarem os fatos com isenção de paixões e os verdadeiros patriotas estarão ao meu lado.

Ganharemos no voto.

Os brasileiros verão que seus representantes resistirão às pressões e decidirão exclusivamente com suas consciências.

"Enganam-se aqueles que pensam que vão cassar o mandato do presidente. Confio nos meus aliados, porque conheço sua formação moral e pública"

Só darei como encerrado a minha missão, só darei como cumprido o meu programa de governo, após sancionar estes projetos, que permitirão legar às gerações futuras um país estruturalmente diferente daquele que recebi, e capaz de se inserir entre as nações modernas do mundo.

A nossa geração política já pagou preço excessivamente alto pela renúncia de 1961.

Por isso tudo e pela minha fé em um Brasil justo e moderno, peço a Deus que me dê saúde, força, que me conceda a paciência, a humildade e perseverança para vencer esta travessia e dela tirar lições que nos ajudem a construir o Brasil dos nossos sonhos.

Boa noite!

2235819

EXBANCESA

CGC 07 014 900

Brasília(DF), 30 de junho de 1992

Ilma.Sra.

ANA MARIA ACIOLY GOMES DE MELO

Brasília(DF)

Prezada Senhora,

Em atenção a seu pedido de hoje, cumpre-nos informar-lhe que:

(a) as intensas pesquisas até agora promovidas em nossos registros não apontaram qualquer depósito em sua conta-cor-

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

rente nº 01.0047778, que tivesse sido realizado pelo Sr. Paulo César Cavalcante Farias ou pelas empresas Brasil Jet e EPC;

(b) estamos dando continuidade aos levantamentos, de acordo com a sua solicitação, com o objetivo de prestar-lhe informações definitivas a respeito, no menor prazo possível.

Atenciosamente.

BANCO COMERCIAL BANCESA S/A
Ag. Brasília
José Carlos de Paula
Gte. de Operação
231-8

BANCO COMERCIAL
Cel. Pedro Farias

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

33

BANCESA Banco Comercial Bancesa S.A.

Proposta de Abertura de Conta

Agência: Brasília-DF-018 | T. C.: 01 | Nº da Conta Nuclear e Imantada: 4.777-8

Posto de Serviços: | Natureza da Conta: 1 (1 - Individual, 2 - Conj. Solid. (E/OU), 3 - Conj. Não Solid. (E), 4 - Menor)

Nome/Razão Social
1 ANA MARIA ACIOLI GOMES DE MELO
2 ***

Endereço: 1 SHIS QI 09 - Conj. 17 - Casa 12 | CEP: 71.600 | Telefone: 248-7846
2 Brasília-DF | 223-8989

Assinatura(s) do(s) Titular(es):
1 - Ana Gomes de Melo - 2 - Ana Gomes de Melo

Nome / CPF: 1 ANA MARIA ACIOLI GOMES DE MELO CPF: 073.601.264-87
2 ********** **********

Nome / CPF:

Dados Complementares
Profissão: 1 Professora | Cod. Atividade: 143
* ***

1º Titular
Naturalidade: Maceió-AL | Sexo: Feminino
Nacionalidade: Brasileira | Carteira Identidade (RG): 197.293
Data Nascimento: 21.05.55 | Órgão Emissor: SSP/AL
Estado Civil: Casada | Data Expedição: 12.12.72

2º Titular
Naturalidade: *** | Sexo: ***
Nacionalidade: *** | Carteira Identidade (RG): ***
Data Nascimento: *** | Órgão Emissor: ***
Estado Civil: *** | Data Expedição: ***

Referências e Endereços:
Banco Rural - Ag. 203 Sul
[illegible] - Ag. 208

Data Abertura: 01/07/91 | Encerramento: | Reabertura:
Autorizado por: | Determinado por: | Autorizado por:
Estatuto, Contrato Social ou Requerimento: Data | Arquivamento (No./Data) | C.C.C.

Relação Diretoria ou Sócios:
Waldemar da Rocha Acioli & Zenaide Correia Acioli

Anotações Cadastrais:
DTC- NADA CONSTA 01/07/91
CCF- NADA CONSTA 01/07/91

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

34

P.01

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MEDICINA

Filiada a ASSOCIAÇÃO MEDICA BRASILEIRA

Cx. Postal 2103 - Tels. 37-4581 S - Telex 11 22532 ASPM BR
Av. Brigadeiro Luiz Antonio, 278 - CEP 01318 - São Paulo - SP

ATESTADO ☒ MÉDICO ☐ SAÚDE OCUPACIONAL Nº 908808 SÉRIE V

EM CUMPRIMENTO À LEI ESTADUAL 610/50 E/OU LEI 6514/77 - ARTIGO 168 § 1º E 3º E PORTARIAS Nºs 3214/78, 3164/82 E 12/83 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO PARA FINS DE licença medica

ATESTO QUE O (A) SR(A) Ana Maria Aieli Gomes de Melo PORTADOR(A) DO DOCUMENTO de identidade nº 19729 3 - SSP-AL COM IDADE DE 37 ANOS, ESTADO CIVIL casada PROFISSÃO funcionária publica FOI CLINICAMENTE EXAMINADO SENDO CONSTATADO QUE apresenta moléstias catalogadas sob os codigos 287.3 e 405 devendo permanecer em repouso até que os exames laboratoriais e clinicos permitam seu retorno as atividades normais.

ESTÁ ☐ APTO ☒ INÁPTO A EXERCER A FUNÇÃO DE secretaria

EXAMES COMPLEMENTARES A QUE FOI SUBMETIDO hematologicos e bioquimicos

CID.	LOCAL	DATA
287.3 e 405	São Paulo	26/6/92

AUTORIZAÇÃO DO PACIENTE

A RESPONSABILIDADE DA APM LIMITA-SE À AVERBAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS ATESTADOS.
1 - RECOLHIMENTO AUTORIZADO CONFORME COMUNICADO CAT 37-85 DOE DE 06-11-85.
2 - A TAXA DE ASSISTÊNCIA AOS MEDICOS FOI PAGA NO BANCO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A. GUIA DE AUTENTIÇÃO MECANICA Nº 072 EM 07/10/91

CARIMBO COM NOME, CRM E ENDEREÇO DO MEDICO

Dalton Chamone
CRM 14300
Dr. Dalton Chamone
CRM 14.700
Instituto do Coração - Emergência
Av. Enéas de Carvalho Aguiar, 44
05403-São Paulo-SP

JUN-30-92 TUE 16:28

APM

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

À IMPRENSA BRASILEIRA:

Desde o último final de semana, a Nação tem sido surpreendida e sobressaltadas com notícias, no mínimo fantasiosas, sobre a conta-corrente da Sra. Ana Acioli, Secretária Executiva e pessoal, de muitos anos, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Devo esclarecer a questão, na parte a mim concernente.

Há anos, enquanto Advogado, colaborador e assessor do atual Presidente da República, Doutor Fernando Affonso Collor de Mello, venho opinando sobre suas aplicações financeiras, por vezes executando-as e, até, gerindo-as ocasionalmente, merecedor que fui da confiança de Sua Excelência durante o tempo em que estivemos juntos. Enquanto gerenciava tais recursos, fi-lo ao meu alvedrio. Durante esse tempo, com os resultados financeiros originados de tais recursos, supri a conta-corrente bancária de Dona Ana Acioli, objetivando a realização de despesas de caráter pessoal do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Quando necessário, e no foro apropriado, apresentarei a documentação solicitada.

Brasília-DF, 30 de junho de 1992

Cláudio Francisco Vieira

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

36

Senhores Jornalistas,

Saí, há pouco, de uma gravidez e de um parto de alto risco. Graças a Deus e aos médicos que nos assistiram, meu filho recém-nascido está passando bem de saúde e eu convalescendo, ainda sob sérios riscos e cuidados médicos.

Hoje, além dos problemas de saúde, ainda sou vítima das repercussões de uma publicação recente contendo torpes acusações e vilanias trazidas à luz por uma pessoa a quem sempre ajudei, desde que o conheci, e em quem sempre depositei minha confiança: o Sr. Francisco Eriberto Freire França. Para este senhor, consegui emprego, gratificação e moradia. Durante o período em que me serviu, o Sr. Eriberto nem sempre portou-se de forma condizente com a função, inclusive praticando atos de comportamento inadequado. Por estas razões, ao ter conhecimento de tais fatos, o afastei das funções de minha confiança e, apesar de tudo, não querendo prejudicá-lo e a sua família, não agi para que o impedissem de continuar ainda trabalhando no emprego que tinha, ou tomar qualquer medida administrativa contra ele.

Não posso ainda deixar de manifestar o meu espanto pelo fato de ter sabido pela mesma publicação que esta pessoa pediu demissão de um emprego que, além do salário por ele declarado, lhe dava a possibilidade de usar um apartamento funcional mediante um aluguel simbólico, num momento em que dificuldades econômicas afetam tantos brasileiros, à procura de moradia a preços compatíveis... E mais: que pediu sua demissão na véspera da edição da revista que publicou tão absurdas acusações!

Quanto às supostas denúncias alegadas pelo senhor Eriberto, declaro o seguinte:

1. Dentro minhas funções de absoluta confiança do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, realizo os pagamentos de caráter pessoal daquela Autoridade, que faço há mais de dez anos;

2. Visando facilitar e agilizar tais pagamentos, tenho utilizado para tanto a minha conta pessoal no BANCESA, agência Brasília, sob o nº 046-004.777.8, conta essa onde consta o meu nome completo e o meu número de Cadastro de Pessoa Física do Imposto de Renda (CPF). Embora em alguns talonários de cheques tenha aparecido o nome de Maria Gomes (O Gomes do meu nome de Casada), consta em ditos talonários o meu número de CPF. Importante Anotar é repetir: a minha conta no BANCESA é registrada no meu nome completo e tem o número do meu CPF;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

3. A fim de exercer minhas funções, especificamente a realização de despesas pessoais do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, fazia, sempre que necessário, o levantamento das necessidades do mesmo e solicitava os recursos, apenas, tão somente e exclusivamente, ao Dr. Cláudio Vieira, então Secretário Particular do Presidente; e, portanto, a pessoa que, como seria natural, geria as finanças do Dr. Fernando Collor de Mello;

4. A cada um de meus pedidos, como acima exposto, o Dr. Cláudio Vieira providenciava o necessário suprimento dos fundos, todos segundo sei, oriundos dos recursos pessoais do Excelentíssimo Senhor Presidente e que estavam sob o gerenciamento do referido Dr. Cláudio Vieira;

5. Dentre as despesas pessoais do Excelentíssimo Senhor Presidente, por mim realizadas, posso listar:

5a. depósitos periódicos na conta-corrente da Primeira Dama, para seus gastos pessoais;

5b. transferência para a Sra. Leda Collor de Mello referentes a pagamentos de aluguel;

5c. transferências para Sra. Lilibeth Monteiro de Carvalho, referentes a pensão de caráter alimentício dos filhos do Senhor Presidente;

5d. transferências para a Senhora Ana Luiza Collor de Mello, a título de ajuda para manutenção que o irmão, Dr. Fernando Collor de Mello, há tempos, vem lhe enviando;

5e. pagamento das despesas dos serviços e de manutenção da residência do Presidente;

Nada mais, no momento, tenho a declarar quanto a questão.

São Paulo, 30 de junho de 1992.

Ana Maria Gomes de Melo

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

38

DESPACHO DA PRESIDÊNCIA

Observado o artigo 218, do Regimento Interno, identifico estarem satisfeitos os requisitos formais.

Os Denunciantes comprovam as condições que os legitimam para o ato.

As firmas estão reconhecidas. Juntaram-se documentos e arrolaram-se testemunhas, em obediência ao mínimo legal.

Os fatos descritos atendem, em tese, os requisitos de tipificação, tendo sido apontadas as hipóteses legais.

Há, portanto, condições de tramitação.

Brasília, 1º de setembro de 1992.

IBSEN PINHEIRO
Presidente

Centro Gráfico do Senado Federal — Brasília — DF

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

Nota Técnica nº 109/2016

(Brasília, 27 de maio de 2016)

Análise técnica do Parecer aprovado pela Comissão Especial do **Impeachment** e pelo Plenário do Senado Federal, no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, em relação à Denúncia nº 01/2015 autorizada pela Câmara dos Deputados.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Sumário

1. Introdução 3

2. Análise 4

2.1. Comentários sobre o item "2.6. Os fatos narrados na denúncia" 4

2.1.1. Análise do subitem "2.6.1. A suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional". 5

2.1.1.1. Análise do subitem "2.6.1.1. Créditos orçamentários adicionais e legislação de regência" 5

2.1.1.2. Análise do subitem "2.6.1.2. Dispositivo da lei orçamentária supostamente infringido" 7

2.1.1.3. Análise do subitem "2.6.1.3. Cenário fiscal subjacente aos decretos presidenciais" . 16

2.1.1.4. Análise do subitem "2.6.1.4. Critérios de aferição de compatibilidade fiscal" 17

2.1.1.5. Análise do subitem "2.6.1.5. Análise individualizada dos decretos citados na denúncia" 31

2.1.2. Comentários sobre o item "2.6.2. A suposta contratação ilegal de operações de crédito" 47

2.1.2.1. Análise do item "2.6.2.1. Financiamento de despesas da União pela Caixa" 52

2.1.2.2. Análise do item "2.6.2.2 Financiamento de despesa da União pelo FGTS" 54

2.1.2.3. Análise do item "2.6.2.3. Financiamento de despesas da União pelo BNDES" 55

2.1.2.4. Análise do item "2.6.2.4. Financiamento de despesas da União pelo BB" 60

2.1.2.5. Comentários ao item "2.6.2.5. Dever de zelo compatível com a direção superior da Administração Pública Federal" 64

2.2. Comentários sobre o item "2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia" 68

3. Considerações finais 79

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

NOTA TÉCNICA[1] Nº 109/2016

Em 27 de maio de 2016.

Assunto: Análise técnica do Parecer aprovado pela Comissão Especial do **Impeachment** e pelo Plenário do Senado Federal, no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, em relação à Denúncia nº 01/2015 autorizada pela Câmara dos Deputados.

Interessada: Senadora **Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)**

1. Introdução

A Excelentíssima Senhora Senadora VANESSA GRAZZIOTIN (PCdoB/AM) requereu, por meio da STO nº 201600274, do dia 9 último, a elaboração de nota técnica que "*apresente fundamentação jurídica contestando, ponto a ponto, o parecer aprovado pela Comissão Especial do* ***Impeachment****, face à Denúncia nº 01/2016*".

Embora o requerimento se refira a nota que apresente "fundamentação jurídica contestando, ponto a ponto" o Parecer aprovado, ressalta-se que, tendo em vista as competências da Consultoria de Orçamentos, a nota restringir-se-á às matérias financeiras e orçamentárias abordadas no Relatório do ilustre Relator, Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG).

A solicitação da nobre Congressista exige concentração de esforços no debate dos argumentos do Senhor Relator que o levaram a recomendar a

[1] As conclusões e fundamentações desta Nota não visam criticar direta ou indiretamente grupos, órgãos ou pessoas, quem quer que sejam. A argumentação foi desenvolvida com o fim de esclarecer, tecnicamente, os fatos ou questões discutidos, a pedido da nobre Parlamentar. A Nota é de inteira responsabilidade de quem a assina, não representando, necessariamente, o entendimento do Senado Federal, de quaisquer de seus membros ou órgãos colegiados ou da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

admissibilidade da Denúncia, com amparo na seguinte tipificação dos fatos (fl. 125):

a) Ofensa aos art. 85, VI, e art. 167, V, da Constituição Federal, e aos art. 10, item 4, e art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, e

b) Ofensa aos art. 85, VI, e art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

2. Análise

A fundamentação do Parecer, no que tange aos fatos tipificados, foi desenvolvida no Relatório nos itens "2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia" (fl. 56) e "2.6. Os fatos narrados na denúncia" (fl. 75).

O enfretamento das questões centrais inerentes aos fatos, onde o ilustre Relator revelou sua compreensão a respeito, é realizado no item 2.6 Logo, será neste item a concentração maior desta Nota, por onde começa.

Comentários ao item 2.5 serão feitos subsequentemente.

2.1. Comentários sobre o item "2.6. Os fatos narrados na denúncia"

O Relatório aprovado pela Comissão Especial do **Impeachment** – CEI, em sessão do último dia 06, e confirmado por decisão do Plenário do Senado Federal do dia 12 seguinte, trata da edição em 2015 de seis decretos de crédito suplementar e da suposta contratação ilegal de operação de crédito pela União junto a bancos públicos.

A questão é tratada em subtópicos distintos, conforme se segue.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

2.1.1. Análise do subitem "2.6.1. A suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional".

Preliminarmente, salienta-se que, se verdadeiro o entendimento mais gravoso do Parecer ora em análise, o impacto total dos alegados vícios nos decretos correspondem a **0,16% (R$ 1,81 bilhão)** das despesas primárias totais executadas em 2015. No entendimento menos gravoso do Parecer, reconheceu-se (fl. 100) que o valor em possível conflito seria significativamente menor, de R$ 977,8 milhões, ou seja, **0,08%** do total das despesas.

É com base nessa fração dos recursos que o processo está sendo tocado, no que tange aos decretos.

Na introdução deste tópico, o Relatório do Parecer apenas faz referência à legislação que entendeu supostamente infringida, explicitando os textos correspondentes. Tal legislação será mencionada, transcrevendo-se as respectivas redações, sempre que se fizer necessário.

2.1.1.1. Análise do subitem "2.6.1.1. Créditos orçamentários adicionais e legislação de regência"

O Relatório, neste ponto, relata a utilidade e a previsão legal da possibilidade de abertura de créditos adicionais. Considera os créditos adicionais "mecanismos retificadores da lei orçamentária", o que está de acordo com as normas vigentes.

Há equívoco, no entanto, quando se refere à necessária aprovação pelo Legislativo dos ajustes orçamentários (fl. 78). Na verdade, o que a norma exige é a autorização legislativa para a abertura de créditos (art. 167, V, CF), mas não a aprovação pelo Parlamento.

O Congresso Nacional, em regra, atua previamente, por meio da aprovação de projetos de lei que autorizam a abertura dos créditos mediante a mera sanção dos próprios projetos ou, quando se tratar do projeto da lei orçamentária, pela edição de decretos.

Não ocorre aprovação posterior.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Esse aspecto é sutil, porém de suma importância.

A autorização legislativa a que se refere o art. 167, V, CF, exige o concurso da Presidência da República, pela iniciativa exclusiva da matéria e pela posterior sanção. Não é ato isolado do Legislativo.

Cabe o esclarecimento, porque, se eventualmente os decretos afrontaram a LRF (art. 9º) e a LOA 2015 (art. 4º), conforme profusamente defende o Parecer, tal ofensa se daria contra a lei, mas não contra autorização individual do Congresso.

Nesse caso, contrariamente ao entendimento manifestado no Parecer, nem mesmo o Congresso poderia autorizar abertura de créditos semelhantes, até que a nova meta estivesse aprovada, sob pena de ele próprio contrariar o art. 9º da LRF, pois a nenhum órgão ou Poder é permitido contrariar as normas, ou autorizar contrariedade a elas.

Os "créditos suplementares", a exemplo dos seis decretos citados na Denúncia, são destinados a reforço de dotação de programações orçamentárias. Como bem reconhece o Parecer, esses decretos **não criaram ações**, mas tão somente "suplementaram" dotações já constantes da lei orçamentária, aumentando os valores autorizados. Esse entendimento decorre do disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964:

> Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:
>
> I - **suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;**
>
> II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
>
> III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. *(negritamos)*

Tais valores aumentados, todavia, para serem executados, subordinavam-se às normas respectivas, entre as quais as relativas aos limites de empenho e movimentação financeira.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

2.1.1.2. Análise do subitem "2.6.1.2. Dispositivo da lei orçamentária supostamente infringido"

O tópico começa por se referir ao dispositivo da LOA 2015 (Lei nº 13.115, de 20/04/2015) supostamente infringido pela edição dos seis decretos.

O Relatório é taxativo ao afirmar que não é a edição do decreto, em si, que caracteriza a suposta irregularidade, mas a sua contrariedade à condicionante fixada na LOA 2015 (fl. 82).

O dispositivo que autorizava a abertura dos créditos, conforme previsto no art. 165, § 8º, CF, estava assim redigido, **in verbis**:

> 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: *(negritamos)*

Para efeitos de análise histórica, frise-se que a ressalva em negrito, alegadamente infringida pelos decretos, foi ajustada pelo Congresso Nacional no PLOA 2004 e acolhida pelo Poder Executivo, quando sancionou o projeto aprovado (Lei nº 10.387/2004).

O ajuste basicamente retirou da ressalva a necessidade, exigida nas LOAs de 2002 e 2003, de que o próprio decreto demonstrasse a compatibilidade da abertura de crédito com a meta de resultado estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO. A alteração redacional não teve nenhum efeito na prática, porque a demonstração da compatibilidade já era exigida pela LDO (art. 65, **caput** e § 5º, da LDO 2004[2] – Lei nº 10.707, de 30/07/2003),

[2] Art. 64. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária serão submetidas pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações sobre execução das atividades, projetos, operações especiais e respectivos subtítulos e metas, e observe o disposto no § 9º do art. 63 desta Lei.
[...]

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

tendo passado a ser enviada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

Expressamente, ficou assim redigido o dispositivo na LOA 2004:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 64 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004, **desde que demonstrada,** em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do citado dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias**, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas: *(negritamos)*

O objetivo da inserção da ressalva, segundo o Parecer da CMO ao PLN 031, de 2013 (PLOA 2014), foi guardar compatibilidade da abertura dos créditos por decreto com a obtenção da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais previsto na LDO 2004 (que fixa metas anuais), para manter o "paralelismo" com os créditos autorizados por lei. Textualmente (fl. 32 do Parecer):

> Inserimos, no **caput** dos arts. 4º e 8º, a exigência de demonstrar-se, à CMO, em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do art. 64 da LDO/2004, a compatibilidade das alterações promovidas, pelos decretos de abertura dos créditos suplementares, na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei. **Com essa medida mantemos paralelismo entre os créditos abertos por decreto e os autorizados por lei específica**. *(negritamos)*

Portanto, **desde a origem, a ideia da ressalva do dispositivo foi conferir aos decretos de abertura de crédito tratamento idêntico ao dado aos PLs de crédito adicional.**

---

§ 5º O órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal disponibilizará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, mensalmente, na forma de banco de dados, a título informativo, os créditos de que trata este artigo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Na LOA 2005 (Lei nº 11.100/2005), embora o Poder Executivo tivesse incluído a ressalva no respectivo PL, com a redação que até hoje ficou consagrada, o Congresso Nacional entendeu por bem suprimi-la. Eis os textos do PL e da Lei sancionada, **in verbis**:

No projeto de lei:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias**, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas: *(negritamos)*

Na respectiva Lei:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 11 do art. 65 e no art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:

A partir de 2006, o Executivo insistiu na inclusão da ressalva, com redação idêntica, tendo sido acolhida pelo Congresso Nacional e integrado as respectivas leis orçamentárias até o momento atual.

Esse registro histórico demonstra que o Poder Executivo sempre foi favorável à tese da compatibilidade dos créditos abertos com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício. Difícil imaginar, portanto, que tenha pretendido violar dispositivo que nunca deixou de prestigiar e que se esforçou para manter na LOA. Os créditos foram continuamente abertos nas mesmas condições dos decretos agora impugnados sem ter sido cogitada a hipótese de contrariedade ao dispositivo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O Poder Legislativo, por sua vez, sempre concordou em promover flexibilizações na lei, considerando que a realidade da execução exige do gestor margem de manobra para melhor aplicar os recursos públicos.

Prova disso é que, na LOA 2004, havia em torno de 34 dispositivos (arts. 4º e 5º) sobre abertura de crédito por decreto; enquanto na LOA 2015 (art. 4º) passou a existir cerca de 60. O limite financeiro para suplementação, que era em regra de 10% em 2004, passou a 20% em 2015.

Portanto, inovadora é a interpretação dada na Denúncia e acolhida no Parecer aprovado pelo Plenário desta Casa Legislativa, segundo a qual a abertura de um crédito afeta a obtenção da meta de resultado primário. **Essa interpretação, sem dúvidas, quebra a segurança jurídica quanto à questão,** que se manteve inalterada por todo esse tempo.

Noutro ponto, é correta a afirmação do Parecer, no sentido de que a LRF trouxe condicionantes fiscais para o ordenamento jurídico orçamentário. A lei orçamentária, bem assim suas retificações, devem ser elaboradas em compatibilidade com as metas de resultados fiscais (art. 5º, **caput** e inciso I, LRF[3]).

Essa previsão, no entanto, não difere em essência do que já definia a Lei nº 4.320, de 1964 (art. 2º)[4], segundo a qual os orçamentos devem ser elaborados de forma a evidenciar as políticas econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo.

O grande salto da LRF volta-se para o controle do alcance efetivo das metas estabelecidas. A Lei criou mecanismos de monitoramento, para que as metas possam gozar das condições a serem atingidas. Isso é fato, embora não necessariamente tais condições se apresentem.

---

[3] Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

[4] Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Nada obstante, merece reparos a seguinte afirmação, no que tange às regras estabelecidas na LRF (fl. 82):

> Importante observar que a observância da meta fiscal não se dá apenas durante a execução financeira dos orçamentos. **A meta fiscal de cada exercício também deve ser obedecida no plano das autorizações orçamentárias.** *(negritamos)*

Que as metas devem ser buscadas durante a execução, não se duvida, porque essa é a real intenção da Lei. Mas as disposições da LRF não levam à conclusão de que as metas devem ser alcançadas no plano das autorizações orçamentárias, tampouco que as metas parciais de monitoramento possuam, para efeito de aferição do cumprimento, o mesmo valor e consequências da **meta anual fixada pela lei**.

Não se pense, no entanto, que há liberdade ilimitada para abrir créditos em qualquer condição e a qualquer momento. As regras para as modificações orçamentárias estão traçadas na lei específica de regência do tema (Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como lei complementar). Essa norma não foi revogada pela LRF, tampouco a LDO de cada exercício, lei ordinária e temporária, pode contrariá-la.

O fato é que o sistema orçamentário está regulado de maneira que, nesse momento, no da programação e da elaboração orçamentárias, não se tenha instrumentos suficientes, mesmo observando a legislação, para propiciar o adequado cotejo entre receitas e despesas e garantir a meta tal como calculada no projeto de lei orçamentária.

Ainda que houvesse equilíbrio nas estimativas (receita – despesa = meta), a própria dependência do comportamento da arrecadação e da realização da despesa (pagamento), com todas as variáveis possíveis que permeiam a execução orçamentária, inviabiliza a "entrega" da meta no controle **ex ante**.

Todos esses fatos indicam a necessidade de o controle da meta se dar no momento da execução orçamentária, como de fato assim dispõe a legislação, que instituiu o mecanismo dos decretos de programação orçamentária e financeira, por meio de contingenciamentos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Em razão disso, porque decorre da lei, deve-se reconhecer a existência de processos distintos, de elaboração orçamentária e da posterior execução, sendo esta a ocasião em que as metas devem ser monitoradas visando o seu atingimento.

Basta ver que as despesas somente podem ser consideradas do exercício financeiro, de modo a impactar o cálculo dos resultados esperados, a partir do empenho, que é a fase inicial da despesa. **Antes disso, não há amparo legal para incluir mera programação no cumprimento da meta.**

Assim o diz a lei específica sobre normais gerais para a elaboração e controle dos orçamentos (Lei nº 4.320, de 1964), **in verbis**:

> Art. 35. **Pertencem ao exercício financeiro**:
>
> I - as receitas nele arrecadadas;
>
> II - **as despesas nele legalmente empenhadas**. (negritamos)

Na mesma linha é a doutrina, na voz de Flávio da Cruz[5]:

> Tendo em vista o disposto no inciso II do art. 35, **para uma despesa ser consideração do exercício, é necessário que ela tenha sido legalmente empenhada durante o mesmo**. *(negritamos)*

Na apuração do resultado primário no âmbito da União, entretanto, considera-se exclusivamente a despesa paga (inclusive a inscrita em restos a pagar em exercícios anteriores), **não se podendo falar em obtenção da meta antes que os pagamentos sejam efetuados.**

Computar nos cálculos dos resultados traçados para o exercício de 2015 despesa apenas autorizada, como se fez com os valores dos 6 decretos e como se firmou no Parecer, não se traduz em mera precipitação, **mas em contrariedade à lei**.

Se fosse válida tal operação, dever-se-ia computar a totalidade das programações autorizadas (LOA + créditos abertos e reabertos + estoque de restos a pagar) na apuração do resultado, o que o Parecer não fez!

[5] CRUZ, Flávio da. [e outros]. Comentários à Lei nº 4.320. 5.ed. – São Paulo: Atlas, 2008, p. 74

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Voltando à LRF, o esforço dessa Lei é exatamente no sentido ora defendido, pois está direcionado para o alcance real e efetivo dos resultados. Tanto isso é fato, que **o dispositivo central para monitorar o atingimento das metas** (art. 9º), em total coerência com o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, está inserido no tópico destinado a regular a execução orçamentária (Seção IV – Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas).

Tal dispositivo se dirige claramente ao momento da execução, ao estabelecer que, se a "realização das receitas" não comportar o cumprimento das metas, será promovida limitação de empenho e limitação de pagamento.

Limitar empenho revela-se como medida preventiva, para evitar pressão futura nos gastos, estes sim capazes de sensibilizar a meta, nos próprios termos definidos pelo citado art. 9º da LRF.

A LRF, embora trate de elaboração orçamentária, não é a lei de regência da questão. Suas disposições, assim, não esgotam a matéria, tampouco induzem a imposição do equilíbrio entre receitas e despesas de tal modo que, já nessa fase, a meta seja assegurada. Aliás, leitura atenta permite outro entendimento.

No seu art. 8º, parágrafo único, estabelece que:

> Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica **serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. *(negritamos)*

Ora, esse dispositivo assegura a abertura de crédito independentemente da meta implícita nos orçamentos, pois admite que fonte financeira (arrecadação de exercício pretérito, que por isso já impactou o resultado de anos anteriores) seja utilizada para despesa primária do ano corrente. Essa previsão, por sinal, é idêntica à estabelecida na Lei nº 4.320, de 1964 (art. 43, § 1º, I[6]).

---

[6] Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - **o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Por outro lado, a Constituição prevê a abertura de créditos extraordinários, que pode ser feita sem a indicação de fontes de custeio, bem assim a reabertura de créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício anterior (art. 167, §§ 2º e 3º). Em ambos os casos, é notório, os créditos impedem a manutenção da meta implícita, porque destituídos de fontes idôneas para custeá-los no exercício corrente.

Além disso, a citada Lei nº 4.320/1964 (art. 36), bem assim a LRF (arts. 1º, § 1º, e 42), preveem a existência de restos a pagar ao final de cada exercício (débitos de tesouraria), a serem custeados com recursos do ano em que forem pagos, se não houver reserva oriunda do exercício anterior para saldar a obrigação.

Todos esses casos, como se vê, estão previstos no ordenamento jurídico e geram impacto nas programações, comprometendo a receita estimada. Isto quer dizer que, mesmo que sejam arrecadados todos os recursos previstos para o exercício, ainda assim não seriam suficientes para cobrir todas as ações programadas.

Os créditos suplementares, por seu turno, abertos por lei ou por decreto, decorrem do exercício da função de planejamento inerente ao Estado.

É exatamente por esta razão que a meta fiscal é apurada pelo regime de caixa, durante a execução orçamentária, momento em que todos esses fatores poderão ser avaliados e distinguidos para implementação, especialmente pelo Poder Executivo.

Desse modo, a conclusão do ilustre Relator (utilizada para considerar os decretos ilegais), de que a margem para abertura de crédito decorre do mero confronto entre a programação dos gastos e a estimativa da receita para custeá-la, não se compatibiliza com as normas, tampouco com a prática orçamentária vigente.

Se o entendimento quanto a essa margem vier a se tornar jurisprudência, o método de aprovação do orçamento no Congresso Nacional terá de ser alterado completamente, para considerar as autorizações pretéritas e assim garantir o atingimento da meta desde a elaboração orçamentária. Caso tal

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

modelo estivesse em vigor para 2015, todas as despesas discricionárias constantes do orçamento daquele ano, incluindo as emendas parlamentares, não poderiam ter sido aprovadas.

O volume das "despesas programadas" (LOA + créditos abertos e reabertos + estoque de restos a pagar) sempre foi, conforme o modelo vigente de elaboração orçamentária, superior à capacidade financeira para a realização dos gastos programados, mesmo que não ocorra frustração de receita.

Veja-se a seguinte tabela:

Estimativa Inicial da Receita x Autorização de Despesa Primária em 2015
(Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Tabela 1 R$ milhões

LOA 2015			Autorizações Adicionais de Despesa Primária		Resultado Primário
Receita Primária (a)	Despesa Primária[1] (b)	Resultado Primário Implícito na LOA (c = a - b)	Créditos Adicionais (d)	Estoque de Restos a Pagar até 2014 (e)	(f = c - d - e)
1.447.826,8	1.392.547,8	**55.279,0**	56.470,0	208.836,9	**(210.027,9)**

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal; [1]Considera ajuste de R$ 230,50 milhões, conforme itens 6 e 7 do Quadro 9 da LOA.

A tabela mostra que, quando da sanção da lei orçamentária, se se fizer apenas o confronto entre as receitas estimadas (coluna "a") e as despesas orçamentárias autorizadas (coluna "b"), a meta implícita na LOA (coluna "c") estará totalmente preservada, nos termos exigidos pela LDO.

No entanto, essa simples operação não é suficiente para demonstrar que as autorizações orçamentárias sejam compatíveis com a meta de resultado primário.

Não se pode ignorar as autorizações prévias de despesa, consubstanciadas nos créditos adicionais abertos e reabertos (coluna "d") e no estoque de restos a pagar (coluna "e"). Por serem também autorizações precisam ser contabilizadas para o atingimento da meta do exercício, fazendo com que, no plano programático, o resultado fiscal primário seja automaticamente deficitário (coluna "f").

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Conforme se observa, as receitas são insuficientes para abrigar toda a programação de despesa, de tal sorte que, se fosse empregada a inovadora operação defendida no Parecer, de considerar a simples abertura dos créditos para a apuração da meta, não haveria espaço em qualquer tempo para abrir crédito e, por consequência, ajustar a atuação da administração à conjuntura, que em várias situações exige programar aumento nos gastos.

O nosso sistema legal de elaboração orçamentária, assim, não se ajusta ao pretendido cálculo antecipado da meta, a não ser como mero indicativo para o planejamento fiscal, conforme ocorre hoje (meta implícita).

A LRF, reconhecendo tal situação, criou, para a fase da execução, o mecanismo do contingenciamento dos empenhos e dos recursos.

Logo, a afirmação (fls. 82/83) de que "*enquanto a meta de resultado primário fixada na LDO não for alterada, as modificações orçamentárias não devem prejudicar o resultado obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias previstas na LOA*" não guarda consistência com o teor da LRF, tampouco com o ordenamento. Como acima se viu, as modificações orçamentárias por meio de decreto ou lei não prejudicam e não são incompatíveis com o alcance da meta.

O Parecer é repetitivo em defender a apuração da meta de resultado primário em período inferior ao do exercício. Esse procedimento, no entanto, não tem aplicação para o efeito de cumprimento do art. 4º da LOA 2015, que claramente demanda a compatibilidade da abertura de um crédito apenas **com a meta do exercício**, e não com metas parciais, que se prestam exclusivamente para efeito de monitoramento e ajuste do planejamento.

2.1.1.3. Análise do subitem "2.6.1.3. Cenário fiscal subjacente aos decretos presidenciais"

No presente tópico, o Parecer trata do cenário fiscal subjacente ao momento da abertura dos créditos e sua relação com a possibilidade da edição dos decretos.

Elenca condutas do Poder Executivo no cenário de retração econômica de 2015:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

1) enviar PL (PLN 5/2015, de 22/07/2015) de redução da meta de resultado primário, de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões, em que alega que o esforço fiscal não seria suficiente para a realização da meta fixada; e

2) cerca de três meses após o envio do referido PLN, requerer (Ofício nº 205/MP, de 27/10/2015) nova redução da meta de resultado primário, que passaria a ser deficitária em R$ 51,8 bilhões.

Referido PLN 5/2015 foi aprovado e convertido na Lei nº 13.199, de 03/12/2015. Segundo essa Lei, o déficit primário de R$ 51,8 bilhões poderia chegar a R$ 119,9 bilhões, em caso de frustração da receita de concessões e permissões relativas a leilões de usinas hidroelétricas, e de pagamento de passivos apurados pelo TCU relativos a operações realizadas com bancos públicos (BNDES, CEF e BB) e com o FGTS.

O cenário econômico é importante, mas não pode ser considerado impedimento à abertura de um crédito, até porque pode ser ele próprio o estímulo para a abertura. De acordo com o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, a abertura de crédito depende da existência de recursos disponíveis. Obviamente, tratando-se de abertura por decreto, deve atender às disposições da lei orçamentária respectiva.

O cenário fiscal, por sua vez, deve ser aferido segundo a aptidão e a disponibilidade das fontes de custeio oferecidas. Como as fontes utilizadas à época eram hábeis à abertura dos créditos em debate, conforme se verá, então não há que se referir ao cenário fiscal ou econômico subjacente.

2.1.1.4. Análise do subitem "2.6.1.4. Critérios de aferição de compatibilidade fiscal"

Neste ponto, o Parecer apresenta sua compreensão sobre o método de aferição de obtenção da meta de resultado primário. Aqui introduz outros argumentos segundo os quais a meta de resultado deve ser aferida bimestral ou quadrimestralmente.

Para tanto, afasta o princípio da anualidade como critério para a obtenção das metas, ao considerar que tal princípio se prestaria unicamente a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

estabelecer que o período de vigência dos créditos orçamentários é anual, "nada mais".

Diz o Relatório (fls. 86/87):

> **O princípio da anualidade apenas informa que o orçamento estima receita e fixa despesas para o período de um ano, de tal sorte que a "vigência" dos créditos orçamentários é anual**. Nada mais. E nem poderia ser diferente, já que a própria Lei Maior de 1988 é explícita ao dizer que os orçamentos são "anuais" (art. 165, inciso III, e § 5º). Nesses moldes, conforme já assinalado neste Relatório, os créditos orçamentários, em regra, expiram em 31 de dezembro de cada exercício, a teor do que dispõe, também, o art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964.
>
> **Dizer que isso limita a sistemática de apuração de resultados fiscais, a ponto de se afirmar que tal medição não poderia ser feita em período inferior a um ano, como visto, representa uma impropriedade lógica**. Ademais, depõe contra os preceitos da gestão fiscal responsável, que, não custa reiterar, demanda a ação preventiva, dotada de medidas de gestão de riscos e correção de desvios. Em adição, essa linha interpretativa agrediria os princípios mais basilares da hermenêutica jurídica, na medida em que tornaria letra morta disposição expressa da LRF, a qual, resgatamos, exige que o Poder Executivo demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre perante o Poder Legislativo (art. 9º, § 4º). *(negritamos)*

Os princípios são verdadeiros axiomas, que, pela sua aceitação e uso ao longo da história, dão sustentação não apenas a leis isoladas, mas ao próprio ordenamento jurídico. Menosprezá-los pode casuisticamente favorecer a visão de uma pretensão particular, mas descolada da lógica do conjunto legal. Segundo Sanches[7], os princípios orçamentários representam o:

> Conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e por outras instituições da sociedade.

Percebe-se, com todo respeito, que as colocações e interpretações vão sendo apresentadas no Parecer como se mansas e pacíficas. Porém, sem a devida base legal.

[7] SANCHES, Osvaldo Maldonado. Novo dicionário de orçamento e áreas afins. 1. ed. Brasília - Editora OMS, edição do autor, 2013, p. 307.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

No caso específico do princípio da anualidade, sua obediência encontra-se exigida no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964. Assim:

> Art. 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e **anualidade**. *(negritamos)*

A Lei é clara ao prever que o "ano" é o período fixado para a arrecadação das receitas, bem assim a execução das despesas. Não é prazo para, unicamente, estimativa de receitas e validade da programação, já que contemplada também o lapso de tempo em que a execução deve se efetivar.

Esse período para as finanças públicas coincide com o ano civil (art. 34, Lei nº 4.320, de 1964), iniciando-se em 1º de janeiro e encerrando-se em 31 de dezembro.

Conforme Machado Jr. e Reis[8]:

> A nosso ver, esta regra é perfeita para o Brasil. Já foram feitas tentativas no sentido de alterar o exercício financeiro para períodos diferentes. Talvez se pudesse deixar esta regra para a legislação complementar dos Estados, uma vez que a economia de cada um determina um ciclo diferente no comportamento da receita e, pois, no da despesa, sobretudo naqueles Estados cujas finanças dependem das safras agrícolas.
>
> Entretanto, tal flexibilidade poderia trazer complicações de outra natureza, como, por exemplo, na coordenação da estatística nacional, na consolidação das contas públicas, enfim uma série de problemas que poderia prejudicar a informação a ser prestada.

O princípio da anualidade não é afastado pela LRF, a qual, por respeitá-lo, criou instrumentos de controle e acompanhamento das metas em consonância com ele. Nesse sentido, estabeleceu normas de monitoramento para o alcance das metas, mas dentro do exercício financeiro fixado para o fluxo de receitas e despesas.

[8] MACHADO JR., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 31.ed rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2003, p. 91.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Tal monitoramento interno, não apenas pode, mas deve ser realizado, fiscalizado e controlado por todos os Poderes, inclusive os órgãos de Contas[9], ao longo do exercício. Portanto, é regra de controle da execução, não de verificação do conclusiva sobre o cumprimento das metas traçadas.

O princípio da anualidade se extrai do conjunto normativo sobre orçamento e finanças, porque, além da previsão explícita da Lei nº 4.320, de 1964 (art. 2º), também o acolhe o art. 9º, LRF, **in verbis:**

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar **o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Ou seja, a LRF estabelece um sistema de acompanhamento bimestral, com a finalidade de assegurar o cumprimento das metas, **que são fixadas em bases anuais** no Anexo de Metas Fiscais. Tal anexo está previsto no § 1º do art. 4º, que, tanto quanto o art. 5º da mesma Lei, confirma a obediência à anualidade orçamentária, **in verbis**:

> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
>
> [...]
>
> § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, **em que serão estabelecidas metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
>
> [...]
>
> Art. 5º O projeto de lei orçamentária **anual**, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[9] No § 4º do art. 9º, a LRF prevê que quadrimestralmente o Poder Executivo avalie e demonstre, na CMO o cumprimento das metas fiscais. No art. 59, § 1º, prevê que os Tribunais de Contas alertem os Poderes e órgãos sobre a possibilidade de não atingimento das metas ou de ocorrência de potenciais irregularidades na execução.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos **com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º**; *(negritamos)*

Por sua vez, a LDO 2015, no seu art. 2º, estabeleceu meta de resultado primário **para o exercício financeiro**, mas não para qualquer fração do exercício.

A própria Constituição Federal afirma o princípio da anualidade, não apenas ao estabelecer que os orçamentos são anuais (arts. 165, I, §§ 5º e 8º; 166, 167, I), mas também ao prever que as contas correspondentes são prestadas apenas após o encerramento de **cada exercício financeiro**. Assim:

> Art. 49. É da competência exclusiva ao Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> IX – julgar **anualmente** as contas prestadas pelo Presidente da República...;
>
> [...]
>
> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> [...]
>
> XXIV – prestar, **anualmente**, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
>
> [...]
>
> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao **orçamento anual** e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
>
> § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
>
> I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas **anualmente** pelo Presidente da República;

Sendo assim, não tem amparo normativo qualquer exigência de cumprimento de metas em período menor que o do exercício financeiro. Nem haveria lógica em se cobrar regularidade de contas em prazo inferior, tendo em

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

vista que os fluxos financeiros, decorrentes da arrecadação das receitas e do pagamento das despesas, ocorrem dentro do lapso temporal de um ano.

Ao longo desse período, como é sabido, tanto o comportamento da arrecadação como o dos dispêndios podem apresentar, e geralmente apresentam, grandes variações mensais.

Os controles dos fluxos em verdade são diários, constituindo-se o bimestre, o trimestre e o quadrimestre em oportunidades legais, internas ao exercício, para demonstração tanto das projeções até o encerramento do ano, quanto do que fora realizado até a fase passada, de modo a orientar ajustes. Nisso consiste o monitoramento.

A doutrina, que não é de hoje, vai nessa mesma linha e auxilia a entender mais adequadamente a finalidade do princípio. Eis o escólio de José Afonso da Silva[10]:

> A programação orçamentária, como a planificação econômica e social de que é a etapa operativa, rege-se pela regra da previsão, cuja "ideia central é a elaboração antecipada do programa que deverá ordenar as atividades durante um período futuro". A ideia de previsão supõe a de *periodicidade*, que se baseia, por seu lado, na caracterização dinâmica da ação estatal que se há de orientar no sentido da consecução do máximo nível dinâmico de bem-estar para a comunidade, **e, como as necessidades variam constantemente, deverá o Estado rever periodicamente sua programação para ajustá-la às circunstâncias cambiantes, à inexorável dinâmica da realidade social**.
>
> [...]
>
> A *periodicidade orçamentária* interessa do ponto de vista político, financeiro e econômico. Sua importância do ponto de vista político está em conceder-se ao Congresso Nacional a oportunidade de intervir periodicamente na atividade financeira do Estado, quer aprovando a proposta de orçamento para o período seguinte, quer especialmente pela atuação de sua função fiscalizadora sobre a administração financeira, o que importa numa limitação ao Executivo e se revela como um elemento de democracia. **Seu interesse do *ponto-de-vista financeiro* está em marcar-se um período durante o qual se efetue a arrecadação e contabilização dos ingressos e se comprometam e paguem as despesas autorizadas, de maneira que se garantam a ordem e a**

[10] SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. Ed. Revista dos Tribunais – São Paulo, 1973, fls. 132/133.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

> **adequada formação e execução orçamentária, encerrando-se as contas públicas em determinado momento e procedendo-se os respectivos balanços e controles de resultados. Finalmente, interessa do ponto-de-vista econômico com o fim de prever as flutuações do ciclo como variações dos processos econômicos manifestadas em determinados períodos, de modo que o orçamento público se acomode o melhor possível a essas flutuações depressivas ou expansivas da renda nacional**. *(negritamos)*

Portanto, a periodicidade orçamentária não se reduz a mero capricho. Tem estreita relação, inclusive por previsão legal, com o período dentro do qual ocorrem os fluxos de receitas e despesas e sobre o qual as respectivas contas são prestadas.

A par de tudo isso, a própria LOA 2015, no art. 4º, alegadamente afrontado pelos decretos, é clara ao estabelecer que a abertura dos créditos deve ser compatível com **a obtenção da meta** de resultado primário **estabelecida para o exercício de 2015**.

Ou seja, **a compatibilidade é com a meta anual**, não com a decorrente de controle bimestral ou quadrimestral, que são indicativos para o planejamento, como já dito.

Havendo alteração legislativa quanto aos resultados fiscais, a mudança vale para a meta anual. Esta foi inclusive a direção adotada pela Lei nº 13.199, de 2015, que alterou a meta de resultado para aquele exercício prevista na LDO 2015. Nos termos do art. 2º, ficou expressamente estabelecido que a nova meta se destinara a orientar a execução da lei orçamentária **anual**, e não de parte dela.

É frágil a assertiva segundo a qual o Poder Executivo reconheceu "a ausência de espaço fiscal" no terceiro bimestre (fl. 88). Frágil, pela simples razão de que, durante o exercício, em cada bimestre, o que se tem é a avaliação de um cenário prospectivo, com larga margem de erro, dado o grau de incerteza e aleatoriedade das variáveis envolvidas (inflação, juros, câmbio, etc.).

Nesses momentos, as avaliações parciais apenas indicam a possibilidade de atingimento ou não da meta fiscal. Dito em outras palavras, trabalhar com possibilidades e cenários de cumprimento da meta é totalmente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

distinto de aferir o cumprimento da meta, uma vez que a aferição somente pode ocorrer depois de finalizado o exercício financeiro, por expressa previsão legal.

Justamente porque não há essa possibilidade de reconhecimento antes de encerrado o exercício financeiro, o próprio trecho transcrito no Relatório (fl. 84) prevê expressamente que as estimativas de então foram feitas para o "momento".

As argumentações desenvolvidas para viabilizar a aprovação do PLN 5/2015, inclusive porque manifestavam o desejo de maior espaço fiscal para pagamentos de despesas, não têm o condão de afirmar a realidade de fatos que somente aconteceriam ainda no desenrolar do exercício.

Aprovado ou rejeitado o PLN, a realidade da meta somente seria conhecida ao final do ano, encerrados os respectivos balanços.

Disso decorre que, tendo sido oferecida a Denúncia antes do encerramento do exercício financeiro, sequer houve a possibilidade de verificar se os seis decretos foram ou não, de fato, incompatíveis com a meta definida para 2015.

Ainda à página 88, o Parecer afirma que, a partir do envio do PLN 5/2015 ao Congresso Nacional, quaisquer "créditos adicionais que implicassem aumento do déficit primário não mais se mostravam compatíveis com a obtenção da meta de resultado do ano, já bastante comprometida àquela altura".

Mais uma vez verifica-se que a afirmação parte do pressuposto de que a abertura de um crédito impacta a obtenção da meta. Haveria uma relação direta de causa e efeito: aberto um crédito, seria certo um efeito diminutivo sobre o resultado primário no montante da despesa por ele autorizada.

No entanto, essa percepção não é verdadeira e não encontra amparo na legislação vigente, nem nas práticas de gestão orçamentária e financeira há muito consolidadas no País.

Acima já se mostrou que a abertura de um crédito produz impacto de imediato apenas na programação das despesas. Da mera programação, todavia, não exsurge a meta de que se ocupam o art. 4º da LOA 2015 e o art. 9º da LRF,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

dispositivos esses que se referem à compatibilidade com a **meta fixada para o exercício**.

O impacto assim aferido não tem maior relevância, porquanto o que importa para a solvabilidade do Estado é atingir a meta no encerramento do ano. É nessa oportunidade que é apurada a economia primária destinada ao pagamento do serviço da dívida pública, ou o déficit primário que terá contribuído para a elevação do endividamento.

Daí que o objeto de interesse expresso pelo art. 9º da LRF e pelo art. 4º da LOA é a obtenção da meta, aferida ao término do exercício pela diferença entre a arrecadação e a despesa (pagamento).

Ainda nesse tópico (fl. 88), afirma-se que a abertura dos créditos em discussão tornou-se mais crítica, porque o Relator das contas de 2014 no TCU já havia solicitado explicações com relação a situações semelhantes.

Ora, solicitação de informações pelo TCU é uma praxe na administração, de modo que não pode ser vista como determinante para alteração de procedimentos. Não há decisão nesses requerimentos, menos ainda definitiva.

Ademais, não se pode dizer que a abertura de um crédito em 2015 guarde semelhança com a abertura de crédito em 2014. Os procedimentos formais podem até seguir os mesmos passos. No entanto, o ambiente fiscal, os órgãos beneficiários, as fontes de recursos e as destinações, bem como as possibilidades de efetivação dos gastos podem não ter qualquer correspondência.

Ao comentar a afirmação do Senhor Ministro do Planejamento, em audiência na CEI, de que "...um decreto de crédito suplementar não compromete a meta fiscal, porque a meta fiscal tem a ver com o gasto financeiro", o Relatório do Parecer deixou expressamente assentado que:

> Conquanto a questão seja de fato aparentemente simples, ela não aponta para a conclusão de S. Exa. É que tal análise exige que se confrontem as origens e destinos dos recursos desses créditos, pois, para que tenham o efeito de ampliar o déficit primário no âmbito da LOA, é necessário, em primeiro lugar, que tenham como destino o acréscimo de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

despesas primárias. Afinal, o resultado primário é apurado pela diferença entre "receitas primárias" e "despesas primárias".

A partir daí, passa o Relatório a explanar conceitos sobre receitas e despesas, primárias e financeiras, e dos efeitos fiscais resultantes da combinação entre as origens e destinos dos recursos.

Até que conclui, taxativamente, de certo modo retomando o que já acima analisado:

> Vale esclarecer que, neste contexto, quando se fala em impacto fiscal, **este deve ser tomado no sentido de efeito provocado no plano das autorizações orçamentárias**, e não no da execução financeira.

Com todo o respeito à conclusão do Parecer, mas está com a razão o Senhor Ministro do Planejamento.

As explicações tecidas no Relatório, apesar de corretas, são simplórias, ditas em tese e não esgotam todas as possibilidades jurídicas em torno dos orçamentos.

E não se esclareceu no Relatório que os efeitos a que se referiu somente se verificam na execução e, ainda assim, desde que os créditos sejam executados tal como aprovados.

A execução das despesas objeto de crédito, vale lembrar, sempre poderá ser compensada ao longo do exercício pela inexecução de outras despesas anteriormente autorizadas.

Acima já se viu (tópico 2.1.1.2.) que o ordenamento admite inclusive a existência de programações sem o imediato lastro da receita (v.g., medidas provisórias e restos a pagar).

A própria Lei nº 4.320, de 1964 (art. 35), deixa explicitamente claro que **somente pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas**. As "programações" não empenhadas se exaurem sem uso, pois não existe em nosso ordenamento a previsão de simples anulação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Segundo mais uma vez a lição de Machado Jr. e Reis[11], em comentários ao citado art. 35:

> Necessário se torna observar o que dispõe o inciso II para que uma despesa possa ser considerada do exercício: **que seja nele legalmente empenhada.**
>
> Consideramos legalmente empenhadas as despesas que:
>
> - São coordenadas por agente legalmente investido na autoridade de empenhar, inclusive por delegação de competência;
> - Tenham sido previamente empenhadas;
> - Tenham sido previamente autorizadas no orçamento ou em créditos adicionais especiais e extraordinários;
> - Obedeceram ao processo de licitação ou tenham sido dispensadas desta obrigação. *(negritamos)*

A conclusão fundamental que daqui se extrai é a de que, **se, por força de lei, somente pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas, é patente que a mera edição de um decreto não impacta a meta, cujo cumprimento é apurado pelo regime de caixa.**

Portanto, meros acréscimos nas dotações decorrentes dos decretos não podem ser computados como despesas do exercício financeiro.

Em observância ao regime contábil a que está submetida a administração pública, a contabilização somente pode ocorrer em fase posterior, com o empenho no âmbito dos ministérios, **cujos atos já não serão praticados pelo Chefe do Poder Executivo**.

Para haver o empenho na forma legal, como exige o art. 35 da Lei nº 4.320/64, as diversas fases prévias à execução precisam ser atendidas (a exemplo de: licitação, pregão, concurso). Também precisam ser observados os limites de gasto e os estabelecidos pelas metas fiscais, cabendo pôr em relevo o que dispõe a própria LRF:

[11] MACHADO JR., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 31.ed. Rio de Janeiro – IBAM, 2003, p. 91.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Art. 15. **Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício**;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e **não infrinja qualquer de suas disposições**.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Repise-se, portanto: **não há falar em impacto na meta das dotações apenas autorizadas, porque tais autorizações, enquanto não empenhadas, não pertencem ao exercício financeiro. E, mesmo após o empenho, não afetarão as metas do exercício, que somente serão sensibilizadas com o efetivo pagamento das despesas. É da lei!**

Mais adiante (fl. 93), argumenta-se no Relatório sobre a fonte de recursos "excesso de arrecadação", cuja avaliação, alega-se, requer análise do cenário fiscal subjacente.

Explicitamente, registra-se que:

Todos os seis decretos arrolados na denúncia são potencialmente deficitários porque contam com essas duas origens de recursos; superávit financeiro e excesso de arrecadação, este último tido como conjunturalmente inapto para abertura desses créditos porque, no

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

momento em que foram abertos, tal excedente, do ponto de vista fiscal, em verdade não existia. Vale lembrar que, em 22/07/2015, o Poder Executivo já reconhecia a ausência do espaço fiscal.

Trata-se do que, no item 2.5 deste Relatório, foi chamado de paradoxo fiscal: **como poderia haver excesso de arrecadação em cenário de recessão econômica e consequente frustração de receitas**?

Um dos equívocos do Relatório, com toda vênia, está na generalização, o que se mostra presente mais uma vez.

Por força do disposto no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, os orçamentos públicos atendem também ao princípio da unidade, segundo o qual todas as receitas e todas as despesas devem integrar o mesmo documento orçamentário.

Disso não se pode extrair, no entanto, que o regramento que leva a essa feitura é único. Na verdade, são múltiplas as normas que determinam a composição da lei orçamentária, sendo inúmeras também as que regulam sua execução, as fontes de recurso e o respectivo destino. Logo, nada permite o reducionismo proposto no Parecer.

O orçamento, embora uno, é multifragmentado em órgãos, localizações, programas, despesas, fontes de recursos, bem como responsabilidades. No caso da receita, por exemplo, várias das fontes são vinculadas por lei a órgãos ou despesas, não tendo qualquer relação com o "cenário fiscal subjacente".

Compreender essas questões é central para reconhecer acertos ou desacertos na elaboração e na execução das despesas, bem assim na abertura de créditos adicionais.

Quando o Relatório questiona como poderia haver excesso de arrecadação em cenário de recessão econômica, claramente demonstra desconhecimento quanto a esses aspectos.

Para citar exemplos, que serão melhor explorados quando do debate individualizado de cada crédito, uma "doação" não tem qualquer relação com o cenário econômico vigente, como não o têm os recursos decorrentes de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

"convênios". As receitas daí advindas podem variar em sentido totalmente oposto ao do quadro econômico[12] e são de aplicação de responsabilidade exclusiva dos órgãos envolvidos.

A tabela a seguir ilustra essa situação, tomando exemplos reais de 2015:

RECEITAS PRIMÁRIAS DE DETERMINADAS FONTES DE RECURSOS
Estimativa x Arrecadação - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 2015

Tabela 2 R$ 1,00

Fonte de Recursos	Estimativa	Arrecadação	Excesso / Frustração	Excesso / Frustração (%)
100 - Recursos Ordinários do Tesouro	360.985.297.651	300.015.412.486	(60.969.885.165)	(16,89)
150 - Recursos próprios não-financeiros	2.970.796.662	4.470.215.291	1.499.418.629	50,47
281 - Recursos de Convênios - outras fontes	275.648.977	283.749.259	8.100.282	2,94
296 - Recurso de Doações - outras fontes	205.200.811	389.758.300	184.557.489	89,94
TOTAL	**364.436.944.101**	**305.159.135.336**	**(59.277.808.765)**	**(16,27)**

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

Conforme se verifica, na fonte ordinária do Tesouro Nacional (fonte 100) houve frustração (-16,89%), levando a uma queda na arrecadação (-16,27%) do conjunto das fontes consideradas na tabela. Fontes específicas vinculadas a órgãos ou despesas, no entanto, tiveram excesso, o que possibilita a abertura de créditos adicionais para o atendimento de gastos objeto das vinculações.

No caso das fontes vinculadas, pode ocorrer inclusive frustração no conjunto de uma delas, por exemplo na fonte 150, mas em determinado órgão haver excesso, o que permitiria crédito suplementar em favor desse órgão.

Assim, não tem sustentação a conclusão de que os seis decretos são potencialmente deficitários apenas porque preveem excesso de arrecadação em determinadas fontes.

[12] É possível, até, que tais receitas **cresçam** em momentos de dificuldades econômicas, pois os órgãos são estimulados a buscá-las para, justamente, fazerem frente a despesas em um cenário geral de restrição fiscal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

2.1.1.5. Análise do subitem "2.6.1.5. Análise individualizada dos decretos citados na denúncia"

Neste ponto, o Relatório apresenta para cada decreto os argumentos segundo os quais haveria impacto na obtenção da meta de resultado primário.

A tese quanto à existência de impacto na meta fiscal por ocasião da abertura de um crédito já foi acima afastada.

No mérito, no entanto, passa-se a demonstrar a existência de amparo normativo para abertura das programações integrantes dos seis decretos, em complemento à manifesta autorização contida no art. 4º, **caput**, da LOA 2015.

Frise-se desde logo que **nenhum dos decretos ora em apreço criou ação de governo** (programação). Apenas alterou para maior, nos termos legais, a dotação de programações já constantes da LOA 2015.

A demonstração da ausência de impacto pode ser realizada de modo global. A tabela abaixo comparara a efetiva execução das despesas discricionárias autorizadas em 2015 com os pagamentos do exercício. Demonstram-se apenas as despesas discricionárias, porque foram dessa espécie os créditos abertos.

Essa análise é conclusiva, porque, para o alcance da meta fixada, não importa onde os recursos são economizados, mas tão somente se o foram. Os dados explicitam claramente que os créditos nenhum impacto proporcionaram que a própria LOA já não proporcionaria:

Despesas Primárias Discricionárias
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 2015

Tabela 3 R$ milhões

Dotação Inicial (LOA 2015)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada	Impacto na Meta (despesa paga)
(a)	(b)	(c)	(d = b - c)	(e)
200.562,2	211.722,4	138.905,4	72.817,0	88.840,2

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

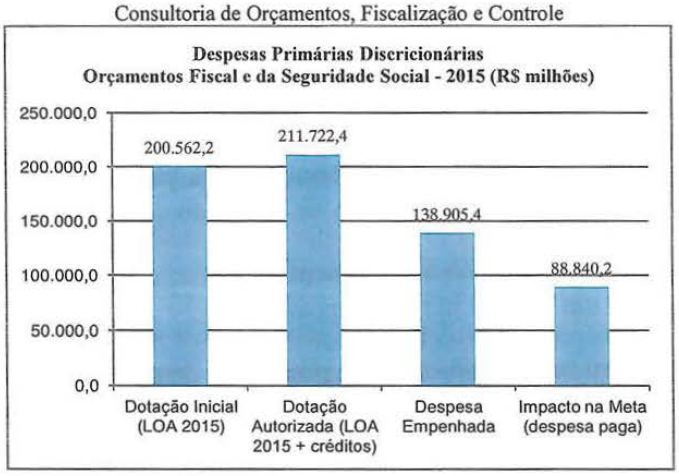
Graficamente, visualize-se o que se acaba de expor:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle



Conforme se pode observar, sequer foram empenhados (coluna "c") em sua totalidade as dotações autorizadas originalmente na LOA 2015 (coluna "a"). Os pagamentos (coluna "e"), fatos que impactam a meta, não chegaram a 45% do total autorizado na LOA 2015, revelando que a economia orçamentária foi intensa. **Com base nesse percentual, é cristalino que todos os créditos adicionais abertos, inclusive por decreto, não tiveram qualquer efeito no atingimento da meta.**

A limitação de empenho fez com que, do total autorizado de R$ 211,7 bilhões de despesas primárias discricionárias, fossem empenhados apenas R$ 138,9 bilhões (65,6%). A diferença de R$ 72,8 bilhões (coluna "d") simplesmente se exauriu ao final do ano, sem qualquer utilização.

A diferença entre o valor empenhado no exercício (R$ 138,9 bilhões) e o valor pago (R$ 88,8 bilhões), segundo os dados permitem inferir, foi inscrita em restos a pagar em exercícios seguintes.

Ainda que uma parcela dos créditos abertos tenha sido executada, isso ocorreu com amparo na inexecução de outras programações, em decorrência da vigência de limites de empenho e pagamento, sem provocar, por isso, impactos no cumprimento da meta além do que já implícito na LOA.

Portanto, efetivamente a meta do exercício não foi afetada pelos créditos abertos. Mesmo em análise individualizada dos créditos, embora

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

desnecessária para certificar a já provada ausência de impacto, pode-se constatar que os decretos realmente não representaram ameaça à obtenção da meta.

1. Decreto de 27/07/2015, no valor de R$ 36.759,4 milhões

O Relatório afirma que o crédito presente apenas em tese não afetaria o resultado primário (fls. 96/97). Considerando, no entanto, que o crédito indica excesso de arrecadação como fonte, o Parecer entende que reduziria o resultado primário no plano orçamentário no montante do excesso, no caso R$ 7,0 milhões.

O Parecer, no entanto, com todo respeito, apenas levanta hipótese!

O imaginário déficit calculado no plano orçamentário, acima se viu, não é hábil a impedir a abertura do crédito, porque o orçamento, enquanto não empenhado, não é considerado despesa do exercício (art. 35, Lei nº 4.320/64) e, mesmo após o empenho, não impacta a obtenção da meta fiscal, o que somente ocorrerá com o pagamento da despesa.

Ainda que se considerasse efetivo o impacto, o fato é que esse valor de R$ 7,0 milhões decorre de doações (fonte 296), dentro do exercício financeiro, em favor do Banco Central do Brasil.

Doação é ato voluntário do doador, que pode acontecer em qualquer tempo. Ainda que no global as receitas demonstrem frustração, no particular, como nesse caso, pode haver excesso.

As doações gozam de proteção legal, tendo em vista sua vinculação com a finalidade estabelecida no objeto da doação.

Exatamente por causa disso, as fontes inerentes a doações **não integram a base contingenciável dos orçamentos**, nos termos do art. 52, § 1º, II, da LDO 2015, estando livres para utilização. Ademais, o art. 8º da LRF prevê a aplicação da fonte vinculada apenas no objeto da vinculação.

Manter tais recursos represados, para formar caixa e assim reduzir a dívida líquida da União, além de desestimular futuras doações, viola o art. 8º da

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

LRF, que estabelece o objeto da vinculação como aplicação única de tais recursos.

As normas constitucionais e infraconstitucionais dão abrigo aos recursos vinculados, protegendo sua aplicação exclusiva. Não fosse assim, a vinculação legal perderia o sentido, inclusive com perda para o Estado de importantes fontes alternativas de financiamento de políticas públicas, como as decorrentes de convênios e doações e as destinadas a determinados órgãos e entidades, para serem aplicadas no fomento das próprias atividades beneficiadas.

O crédito em apreço, assim, tinha total amparo legal para ser aberto.

Execução do presente crédito

Importa também esclarecer que a execução deste crédito não provocou qualquer impacto no resultado primário, além do que já previsto no próprio orçamento.

A LOA 2015 consignou originalmente à Unidade Orçamentária – UO 25201 – Banco Central do Brasil, na programação 01.122.2039.20ZA.0001 – Fortalecimento das Ações de Autoridade Monetária – Nacional, na fonte 296, o valor de R$ 116,9 milhões. Em razão da abertura do crédito, o valor autorizado para o exercício somou R$ 123,9 milhões.

No entanto, a execução final, na forma de pagamento, somou apenas R$ 90,0 milhões, o que é inferior em R$ 26,9 milhões ao que já constava na LOA, demonstrando cabalmente que **não houve qualquer impacto na meta em decorrência deste crédito.**

Conforme a tabela a seguir, a diferença entre a dotação autorizada (coluna "b") e o valor empenhado e pago (colunas "c" e "e"), no total de R$ 33,9 milhões, se exauriu sem uso. Sequer foi inscrita em restos a pagar.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

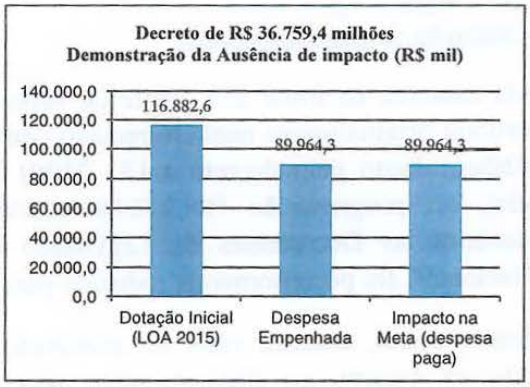
Decreto de 27/07/2015 (R$ 36.759,4 milhões)
Demonstração da ausência de impacto de R$ 7,0 milhões

Tabela 4 R$ 1,00

Dotação Inicial (LOA 2015) (a)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b)	Despesa Empenhada (c)	Dotação não utilizada (d = b - c)	Impacto na Meta (despesa paga) (e)
116.882.640	123.882.640	89.964.269	33.918.371	89.964.269

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

Graficamente, visualiza-se que o valor que finalmente impactou a meta é inferior ao valor originalmente constante da LOA 2015:



2. Decreto de 27/07/2015, no valor de R$ 1.629,5 milhões

O Parecer ora analisado concluiu que o presente crédito impacta a meta negativamente em R$ 56,6 milhões, razão pela qual não poderia ter sido aberto nessa parte.

Esse valor de R$ 56,6 milhões constitui fonte financeira, vez que compõe o superávit financeiro apurado em balanço de exercício anterior.

Analisando mais adequadamente essa fonte, no entanto, verifica-se que se trata de fonte vinculada especificamente à Seguridade Social (fonte

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

353). A Constituição[13] (art. 195, § 2º) assegura a cada área da Seguridade a gestão dos seus recursos.

O art. 8º da LRF também assegura a abertura de tal crédito, na medida em que dispõe que as fontes vinculadas somente podem ser utilizadas no objeto da vinculação, ainda que em exercício subsequente.

Usar fontes como tais para reduzir a dívida ou pagar juros, ainda que apenas na forma represada em caixa, não tem respaldo constitucional nem na LRF, como se vê.

Portanto, a abertura do presente crédito também está hígida nessa parte, porque, além de não impactar o cumprimento da meta, tem previsão legal para uso das fontes de custeio.

Execução do presente crédito

Pela natureza da fonte 353 (fonte de superávit financeiro), a LOA 2015 não destinou originalmente nenhum recurso com base nela. O crédito de R$ 56,6 milhões, aberto pelo decreto à UO 33201 – Instituto Nacional do Seguro Social, na programação "09.274.0909.0536.0001 – Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais – Nacional", foi posteriormente reduzido para R$ 11,5 milhões.

Mesmo assim, nenhum valor foi executado no exercício, de modo que o crédito se exauriu ao final do ano, **sem qualquer impacto no cumprimento da meta de resultado fixada para o exercício**, porque os recursos não foram utilizados.

3. Decreto de 27/07/2015, no valor de R$ 1.701,4 milhões

Nos termos do Relatório, pelo menos R$ 669,9 milhões deste decreto impactariam negativamente o resultado primário de 2015. No entendimento mais restritivo do Relatório, o valor do impacto negativo seria de R$ 1.256,9 milhões.

[13] Art. 195. ...
§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Analisando o valor mais potencialmente impactante do ponto de vista do Parecer (R$ 1.256,9 milhões), verifica-se, no entanto, que o crédito foi integralmente aberto dentro do que permitem as normas vigentes, pois:

a) No que se refere aos R$ 669,8 milhões de **superávit financeiro** (recursos arrecadados em exercícios anteriores):

- R$ 344,9 milhões se referem a contribuição do salário-educação (fonte 313), cuja destinação exclusiva para a educação básica encontra-se prevista no art. 212, § 5º, CF;
- R$ 262,3 milhões são recursos próprios não financeiros de exercícios anteriores (fonte 650), arrecadados pelas universidades públicas, que detém autonomia financeira, conforme acima mencionado;
- R$ 34,9 milhões são recursos próprios financeiros (fonte 680), arrecadados pelas universidades, que, como já visto, possuem autonomia financeira;
- R$ 20,6 milhões dizem respeito a recursos de convênios (fonte 681), celebrados pelas universidades, portanto também recursos com finalidade específica e protegidos constitucionalmente; e
- R$ 0,09 milhões correspondem a recursos de doações (fonte 696), recebidos pelas universidades, estando vinculados a finalidade específica; e

b) No que se refere aos R$ 587,1 milhões de **excesso de arrecadação**:

- R$ 12,9 milhões são recursos próprios não financeiros (fonte 250), arrecadados pelas universidades, pelo que têm destinação específica assegurada na Constituição;
- R$ 7,0 milhões são recursos próprios financeiros (fonte 280), arrecadados pelas universidades, portanto vinculados unicamente a essas instituições, às quais o art. 207, CF, confere autonomia financeira;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

- R$ 12,4 milhões relativos a recursos de convênios recebidos no exercício (fonte 281) pelas universidades, também com destinação exclusiva; e

- R$ 561,8 milhões referentes a doações recebidas no exercício (fonte 296), especialmente pela UO 26291 - CAPES, portanto recursos vinculados a despesa específica, gozando da proteção do art. 8º da LRF.

Nesse sentido, além de mais uma vez se repisar o entendimento de que apenas o pagamento de despesas afeta o cumprimento da meta fiscal, em todos os casos deste decreto, os recursos utilizados têm destinação específica, protegida pela Constituição e pela LRF, pelo que não havia qualquer contrariedade à LOA 2015 na abertura do crédito.

Em razão da proteção constitucional e legal das vinculações citadas, seria no mínimo duvidoso que a abertura do crédito nessas condições pudesse ser negada.

Execução do presente crédito

Considerando o conjunto das universidades e demais órgãos abrangidos por esse crédito, a execução (pagamento) das respectivas despesas (R$ 1.144,9 milhões), que são discricionárias primárias (RP 2), nas mesmas fontes de custeio do crédito, é inferior ao valor autorizado originariamente na LOA 2015 (R$ 1.300,6 milhões), segundo demonstra a tabela a seguir.

Decreto de 27/07/2015 (R$ 1.701,4 milhões)
Demonstração da ausência de impacto de R$ 1.256,9 milhões

Tabela 5 R$ 1,00

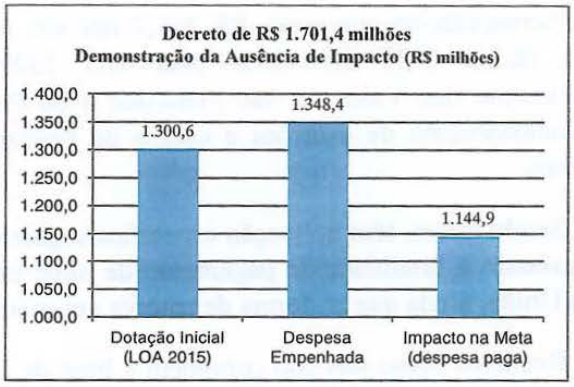
Dotação Inicial (LOA 2015) (a)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b)	Despesa Empenhada (c)	Dotação não utilizada (d = b - c)	Impacto na Meta (despesa paga) (e)
1.300.595.450	2.379.758.805	1.348.426.327	1.031.332.478	1.144.916.938

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Conforme o gráfico a seguir, de fato os pagamentos no exercício ficaram bastante aquém dos valores originais da LOA 2015, demonstrando cabalmente que o crédito não teve nenhum impacto na meta afinal obtida:



Logo, **não há que se falar em impacto dessa parte do crédito no alcance da meta de resultado primário, uma vez que o crédito não alterou o quadro posto**.

4. Decreto de 27/07/2015, no valor de R$ 29,9 milhões

Esse decreto seria neutro, conforme o Parecer, porque utiliza como fonte de recursos o cancelamento de programações e excesso de arrecadação que, somados, apresentam o mesmo valor da suplementação total de R$ 29,9 milhões.

Contudo, o Parecer considerou que, trilhando pelo entendimento mais restritivo, haveria de considerar que o resultado primário seria impactado em R$ 365,7 mil, uma vez que parte das programações seria custeada por excesso de arrecadação.

Nesse caso específico, mais uma vez revela-se a incompreensão quanto à metodologia de apuração de resultado primário do exercício, que é o critério de caixa e não o de competência. A despesa, após regularmente empenhada, deve ser paga para afetar o cumprimento da meta, conforme explicado ao longo desta Nota Técnica.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Mesmo num quadro de frustração global de receita, podem ocorrer excessos pontuais, que, conforme art. 43, § 1º, II, da Lei nº 4.320, de 1964, e o próprio art. 4º, I, "c", da LOA 2015, autorizam a abertura de crédito com base em excesso de arrecadação.

Acrescente-se que esses R$ 365,7 mil são recursos decorrentes de convênios (fonte 281) efetivados pela UO 53201 – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), para o funcionamento de estações e centro de pesquisa em aquicultura em Minas Gerais.

Sendo assim, têm aplicação específica segundo o objeto conveniado, não se ajustando à finalidade de pagamento de juros ou de redução da dívida líquida da União, ainda que na forma de reserva em caixa.

Recursos como tais não compõem a base de contingenciamento (art. 52, § 1º, II, LDO 2015), bem assim somente podem ser aplicados no objeto da vinculação (art. 8º, parágrafo único, LRF).

O crédito, portanto, poderia ser aberto, pois gozava de previsão legal para tanto, o que retira a razão do Parecer.

Execução do presente crédito

A LOA 2015 alocou originalmente R$ 4.700,0 mil de recursos discricionários à CODEVASF, para realização de suas ações no programa 2052 – Pesca e Aquicultura, na ação 2819 – Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura.

Com a abertura do presente crédito, o valor autorizado em 2015 para a programação citada passou a ser de R$ 5.065,7 mil.

No entanto, somente foram pagos R$ 1.798,6 mil, que é bem inferior à programação original do orçamento.

Portanto, na execução, **esse crédito também nenhum impacto provocou na obtenção da meta fixada para o exercício, ainda que parte dos recursos possa ter sido executada.**

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Segundo a tabela abaixo, do crédito total autorizado para o exercício (coluna "b"), somente foi empenhado o valor de R$ 2.579,5 mil (coluna "c"), tendo a diferença de R$ 2.486,2 mil se esgotado ao final do ano (coluna "d"), sem qualquer uso.

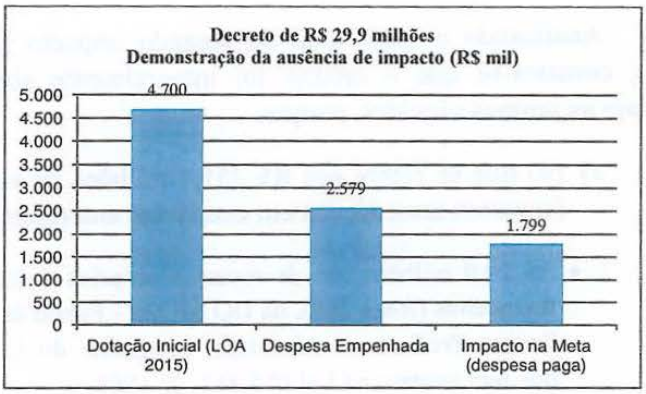
Decreto de 27/07/2015 (R$ 29,9 milhões)
Demonstração da ausência de impacto de R$ 365,7 mil

Tabela 6 R$ 1,00

Dotação Inicial (LOA 2015) (a)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b)	Despesa Empenhada (c)	Dotação não utilizada (d = b - c)	Impacto na Meta (despesa paga) (e)
4.700.000	5.065.726	2.579.498	2.486.228	1.798.637

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

O gráfico a seguir demonstra que, mesmo a despesa empenhada no exercício ficou bem abaixo do valor originalmente alocado na LOA 2015. Logo, efetivamente, o crédito em apreço não impactou a meta do exercício fora do que a LOA já impactaria:



5. Decreto de 20/08/2015, no valor de R$ 55.237,6 milhões

Esse decreto **é totalmente neutro**, conforme o próprio Parecer reconheceu. As aplicações primárias decorrem de cancelamentos de fontes primárias no mesmo valor de R$ 37,0 milhões. As despesas financeiras (R$ 55.200,6 milhões), por sua vez, são custeadas com fontes também financeiras, sendo R$ 55.199,2 milhões decorrentes de cancelamentos de fontes do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

exercício e R$ 1,4 milhão oriundo de superávit financeiro apurado em exercícios pretéritos.

Portanto, de fato, o decreto, apesar do seu substancial valor, não geraria qualquer impacto na meta de superávit primário, ainda que executado completamente.

6. Decreto de 20/08/2015, no valor de R$ 600,3 milhões

Conforme as conclusões expressadas no Parecer, esse crédito teria acarretado um impacto negativo no resultado primário de R$ 251,4 milhões, tendo em vista que se utilizou de fontes financeiras para embasar despesas primárias.

Numa visão mais conservadora ainda, o crédito, segundo o Parecer, traria um impacto no resultado primário de R$ 493,6 milhões, tendo em vista que, além de se utilizar de fontes financeiras, baseou-se em excesso de arrecadação da ordem de R$ 242,2 milhões, num quadro geral de frustração de receitas.

Analisando o valor total do alegado impacto (R$ 493,6 milhões), todavia, constata-se que o crédito foi integralmente aberto dentro do que permitiam as normas vigentes, porque:

a) No que se refere aos R$ 251,4 milhões de **superávit financeiro** (recursos arrecadados em exercícios anteriores):

- R$ 20,0 milhões são de recursos próprios decorrentes de aplicações financeiras (fonte 280), da UO 52.932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, integrante do Comando da Marinha, que tem amparo na Lei nº 5.461, de 1968; e

- R$ 6,2 milhões se referem a recursos próprios (fonte 350), arrecadados por Tribunais Trabalhistas, cuja destinação somente esses tribunais podem decidir, tendo em vista a separação dos Poderes e a autonomia financeira dos órgãos do Poder Judiciário (arts. 2º e 99, CF). Além de a LRF conferir tratamento especial aos recursos vinculados (art. 8º, parágrafo único), como no presente caso, o Executivo não poderia

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

cogitar em contingenciar recursos dos demais Poderes, tendo em vista decisão nos autos da ADIN 2.238-5;

- R$ 111,6 milhões são relativos a recursos vinculados, no âmbito do exercício do poder de polícia (fonte 374), às Polícias Federal e Rodoviária Federal, protegidos nos termos do art. 8º, parágrafo único, LRF;

- R$ 98,5 milhões correspondentes a recursos de convênios (fontes 381) recebidos por diversos Tribunais do Trabalho, que também são protegidos na forma acima estabelecida e, por se tratarem de convênios, gozam de aplicação específica; e

- R$ 15,1 milhões são referentes a doações (fonte 396) recebidas pela UO 64901 - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e pela UO 64902 - Fundo Nacional do Idoso. Como se trata de doação, os recursos não podem ser destinados a outro fim, por relevante que seja; e

b) No que se refere aos R$ 242,2 milhões de **excesso de arrecadação**:

- R$ 15,6 milhões de recursos próprios (fonte 150), arrecadados pela Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça do Trabalho em diversos estados, fonte essa que goza de proteção na forma acima detalhada;

- R$ 63,3 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 181) recebidos por diversos Tribunais Regionais do Trabalho, cuja aplicação pertence aos próprios Tribunais na forma pactuada em cada convênio;

- R$ 55,2 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 181) recebidos pelo Comando do Exército, cuja aplicação deve ser realizada pelo Comando na forma conveniada;

- R$ 45,3 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 52921 - Fundo do Exército (R$ 45,0 milhões) e pela da UO 52931 - Fundo Naval (R$ 0,3 milhão), portanto vinculados unicamente a essas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

instituições, inclusive por força das Leis nº 4.617, de 1965, e nº 6.695, de 1979, e do Decreto nº 20.923, de 1932;

- R$ 15,9 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 23207 - Nuclebrás, destinados ao desenvolvimento e fabricação de equipamentos para as indústrias nuclear e pesada de alta tecnologia;

- R$ 7,5 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 24204 - Conselho Nacional de Energia Nuclear - CNEN, destinados ao fornecimento de radioisótopos e radiofármacos;

- R$ 21,2 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 281) recebidos pela UO 24201 - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, para formação, capacitação e fixação de recursos humanos em ciência, tecnologia e informação, cuja aplicação deve ser realizada apenas por esse Conselho, na forma dos convênios firmados; e

- R$ 18,0 milhões relativos a doações (fonte 296), recebidas pelo mesmo Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, para os mesmos fins, na forma do instrumento da doação.

Execução do presente crédito

Analisando-se esse crédito pelo seu conjunto, na parte que potencialmente afetaria a meta (R$ 493,6 milhões), verifica-se que, **na verdade, nenhum impacto ocorreu, não apenas por ser impossível que a abertura, por si só, produza qualquer efeito sobre o cumprimento da meta**. É que a **execução** do conjunto de órgãos favorecidos pelo crédito, nas mesmas fontes, no RP 2 (despesas primárias discricionárias), foi inferior à dotação originalmente consignada na LOA 2015, demonstrando que o crédito não redundou em aumento de pagamentos.

Como se pode verificar na tabela 7 abaixo, ao final do exercício ainda deixaram de ser utilizados cerca de R$ 332 milhões (coluna "d"), em relação ao valor originalmente alocado na LOA 2015.

Decreto de 20/08/2015 (R$ 600,3 milhões)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

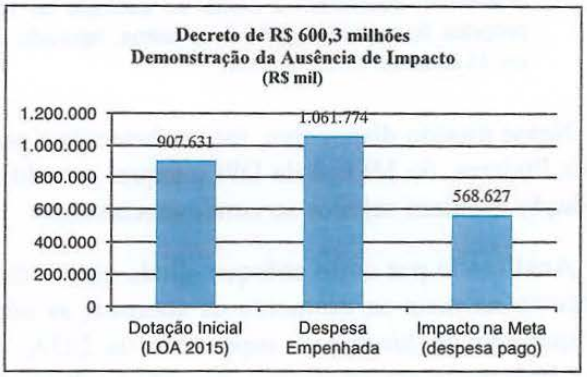
Demonstração da ausência de impacto de R$ 493,6 milhões

Tabela 7 R$ 1,00

Dotação Inicial (LOA 2015) (a)	Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b)	Despesa Empenhada (c)	Dotação não Utilizada (d = b - c)	Impacto na Meta (despesa paga) (e)
907.630.541	1.393.767.716	1.061.774.005	331.993.711	568.627.166

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

O não impacto dos créditos na meta fica claramente evidenciado no gráfico a seguir, segundo o qual os pagamentos são em volume inferior ao total que constou originalmente da LOA 2015.



Conclusão quanto à edição dos decretos

Tendo em vista o embasamento legal apresentado, não houve qualquer impacto na obtenção da meta de superávit, em virtude da abertura dos créditos ora analisados. Isso porque as dotações autorizadas somente se convertem em despesa do exercício financeiro quando legalmente empenhadas (art. 35, Lei nº 4.320/64). Reafirme-se que, para fins de apuração do resultado primário no âmbito da União, considera-se exclusivamente a despesa que tenha sido paga.

Considerando-se o critério "despesa paga" fundado nos art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o art. 50, II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, não há possibilidade lógica nem legal de incompatibilidade da abertura de créditos adicionais com a obtenção da meta primária do exercício.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Diante de riscos de descumprimento da meta fixada para o exercício, no caso 2015, a LDO respectiva, em linha com o art. 9º da LRF, previa claramente em seu § 13 do art. 52 que a providência cabível seria a limitação de empenho e de pagamento, **in verbis**:

> § 13. A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando as referidas abertura e reabertura ocorrerem à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

Nesse mesmo dispositivo, foi estabelecida a previsão de que, no caso dos demais Poderes, do MPU e da DPU, sequer os créditos à conta de excesso de arrecadação estariam sujeitos ao contingenciamento.

Analisando por outro enfoque, ainda que os decretos pudessem gerar algum impacto na meta no momento da abertura, as normas constitucionais e da LRF, que são de hierarquia superior à da LOA, não admitem conduta diversa à Chefe do Poder Executivo, que não a edição dos decretos, tendo em vista a especificidade e a vinculação das fontes de receita em discussão e o fato de que a proteção e a supremacia do interesse público não podem ser ignorados pelo Poder Executivo durante a execução do orçamento.

Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.

No mérito, quando se analisa cada crédito, a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Em suma:

1) As dotações constantes dos créditos suplementares mencionados não poderiam impactar o resultado primário objeto da meta fixada para o exercício, senão quando fossem efetivamente pagas as despesas deles decorrentes, o que somente poderia ocorrer após o prévio e regular empenho, condição para que a despesa seja considerada como pertencente ao exercício financeiro (art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964); e

2) Ainda que fossem computadas, tais dotações não causaram, passada a execução orçamentária, qualquer impacto que não pudesse ser produzido pelos montantes originais da LOA 2015.

2.1.2. Comentários sobre o item "2.6.2. A suposta contratação ilegal de operações de crédito"

De acordo com a deliberação efetivada na Câmara dos Deputados, no dia 17 de abril último, este ponto se restringiu aos débitos da União ao Banco do Brasil S/A em 2015, relativos ao Plano Safra.

Contudo, o Parecer em apreço incluiu também em sua análise a relação da União com a Caixa Econômica Federal – CEF, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e com o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS no ano de 2014.

O Parecer que restou aprovado repisa os debates ocorridos no âmbito das Contas Presidenciais daquele ano, ora em tramitação na CMO. Não traz dado novo. Apresenta as dívidas da União em gráficos, demonstrando o acréscimo nos saldos devedores especialmente em 2014, motivo dos debates nas contas presidenciais daquele ano. Os gráficos revelam, no entanto, que em seu conjunto os saldos se mantiveram em 2015 praticamente nos mesmos níveis de 2014, reduzindo-se bastante, porém, ao final do exercício.

Não reporta o Relatório, no entanto, que os fatos relatados, embora tenham sido discutidos no TCU quando da apreciação das Contas Presidenciais de 2014, em nenhum momento envolveu a Chefe do Poder Executivo. As autoridades neles envolvidas foram instadas a se manifestar em audiência

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

naquele Órgão de Contas, conforme se pode extrair do voto do Senhor Relator do Acórdão 825/2015 (itens 21, 34 e 52, especialmente) e do Acórdão 3.297/2015.

Sua Excelência somente foi vinculada com a matéria porque o TCU incluiu a questão naquelas Contas de 2014. Essa inclusão, que foi objeto de extenso debate no Relatório oferecido na CMO pelo Senador Acyr Gurgacz, é bastante discutível, tendo em vista que as Contas do Presidente da República não podem se confundir com as contas dos demais gestores e que a matéria, pendente de solução final naquela Corte pelo menos até 09/12/2015, não poderia, sem solução cabal, portanto precipitadamente, ter sido incluída como irregularidade justo nas Contas Presidenciais.

Ou seja, quando sequer havia conclusão do TCU quanto à matéria ora analisada, a Chefe do Poder Executivo já havia sido injustamente acusada de irregularidade.

Pela mesma razão, quando a Denúncia foi recebida na Câmara dos Deputados, os denunciantes não tinham qualquer prova da alegada infração, para iniciar o processo contra a Presidente da República (art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950), já que o TCU ainda não havia decidido a questão.

As dúvidas lançadas pelos denunciantes quanto à ausência de registro, para fins de apuração de resultados fiscais, de determinados passivos da União junto a instituições financeiras, não poderiam recair sobre a Chefe do Poder Executivo. O registro de passivos, que envolve matérias sobremaneira técnicas, é realizado pelo Banco Central do Brasil, conforme metodologia própria previamente definida, a qual tem sido utilizada há mais de 25 anos.

Vale lembrar que esse órgão tem especial interesse na obtenção de informações seguras quanto aos resultados fiscais produzidos, uma vez que a política fiscal pode interferir na condução que lhe cabe da **política monetária**, nos termos da competência definida no art. 164, CF, bem assim na Lei nº 4.595, de 1964.

Se tal metodologia, em algum aspecto, não atendia adequadamente ao melhor propósito de aferir os resultados fiscais da forma mais fidedigna, é indispensável que deva ser aperfeiçoada. Nesse sentido, é importante que o

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Congresso Nacional e o Senado Federal apreciem os normativos previstos no art. 30, LRF[14], de modo que a metodologia de apuração dos resultados primários e nominal passe a ser definida em lei e/ou em resolução do Senado Federal.

Aliás, é em face da lacuna na legislação permanente, que o Banco Central, com base em dispositivo das leis de diretrizes orçamentárias[15], tem sido incumbido, a cada ano, da responsabilidade de apurar os resultados fiscais.

No âmbito da Corte de Contas já foram expressadas dúvidas quanto à possibilidade de determinar ao Banco Central alteração da metodologia que utiliza, para refletir aspectos previstos na LRF:

> 26. Com vênias aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, além de o Senado federal estar em mora com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, falta diploma legal que obrigue o Bacen a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia 'abaixo da linha', que venham suprir o vácuo legislativo para efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.
>
> 27. Ainda que o Bacen pudesse avançar nesse sentido, tal normativo seria questionável do ponto de vista do controle de

[14] Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

[15] Cite-se como exemplo o art. 11, inciso IV, da LDO 2015:
Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 conterá:
(...)
IV – indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal para fins de avaliação do cumprimento das metas;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

constitucionalidade, haja vista tratar-se de matéria privativa do Senado Federal, por força de disposições constitucionais e legais.

28. Mesmo nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, **não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado**. Sem dúvidas, competências normativas devem estar previstas na legislação, assim como é o caso do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, por meio do qual pode o TCU "*assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências* ***necessárias*** *ao* ***exato cumprimento da lei***, ***se verificada ilegalidade***. *(Acórdão nº 7.469-TCU-1ª Câmara, de 04/12/2012 – Proc. nº TC 004.817/2006-9)*

Portanto, em relação ao adequado registro de determinados passivos, para fins de apuração de resultados fiscais, deve-se considerar a existência de lacuna legislativa a ser suprida, de tal modo que as estatísticas fiscais passem a refletir tempestivamente a real posição das contas públicas. Não é o Presidente da República, contudo, o responsável por tais questões. A prerrogativa pela normatização foi conferida, tanto pela CF (art. 48, XIV, e art. 52, V a VIII) quanto pela LRF (art. 30), ao Congresso Nacional.

O Relatório tece comentários sobre o "espírito da lei", referindo-se à LRF. Essa Lei de fato impede a realização de operações de crédito entre qualquer ente estatal e as instituições financeiras que controle (art. 36).

No entanto, não veda outros tipos de relacionamentos entre essas partes, considerando-se que as atividades das instituições financeiras não se circunscrevem à intermediação financeira. Tampouco há vedação a atrasos de pagamento pelo Estado, até porque, caso houvesse, poderia circunstancialmente tornar-se inócua, tendo em vista a real possibilidade de ocorrer frustração na arrecadação.

Nessa toada, não se pode concordar que a LRF tenha criado um novo conceito para "operação de crédito". Ao preservar a terminologia desse instituto jurídico, utilizando-a, parece claro que essa Lei apenas pretendeu ampliar as possibilidades de enquadramento como tal de condutas que tenham o mesmo propósito. Ou seja, a operação de crédito prevista na LRF é o contrato voluntário relativo a compromisso financeiro que sempre foi, tendo passado a abrigar formas que lhe sejam "equiparadas" ou "assemelhadas".

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O Relatório afirma que em abril de 2015 a Corte de Contas já havia considerado irregulares ditas operações entre a União e citadas instituições financeiras. Contudo, o fato é que houve recurso sobre o entendimento da Corte, que somente foi decidido em 09/12/2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU, quanto aos fatos relativos a 2014 e anos anteriores.

Antes dessa data, havia mera expectativa sobre o posicionamento da Corte, razão pela qual a Denúncia sequer poderia ser acolhida, especialmente em relação a 2015. No que se refere a esse ano, o TCU (que está dentro do seu prazo constitucional) ainda não concluiu seu "parecer prévio".

Após a publicação do Acórdão 3.297/2015 é que as decisões dele constantes poderiam ser exigidas. Não é certo, no entanto, se poderiam ser exigidas em relação ao Chefe do Poder Executivo, porquanto, é o que se extrai da Constituição (arts. 49, IX, 71, I, 84, XXIV, e 166, §1º), o TCU, salvo em relação à elaboração do "parecer prévio", não tem qualquer competência a respeito dessa Autoridade.

De se ressaltar, inclusive porque reconhecido no próprio Parecer ora em análise, que o Poder Executivo baixou o Decreto nº 8.535, de 01/10/2015, que vedou qualquer atraso superior a cinco dias nas relações financeiras da União com bancos públicos que controle. Assim, a questão já teria sido normatizada antes mesmo da decisão definitiva da Corte de Contas.

Por fim, cabe ressaltar que sequer há clareza completa se os referidos passivos entre a União e as instituições financeiras controladas relacionam-se, em sua totalidade, a *despesas em atraso*. Isso porque, como será demonstrado nas seções seguintes, cada um dos relacionamentos da União com as instituições financeiras é regido por normativos distintos, com regras e cronogramas próprios de pagamento.

Assim, é possível que os montantes em debate no momento contenham tanto parcelas vencidas (atrasadas) quanto parcelas vincendas (cujo prazo legal de pagamentos ainda não tenha chegado). Tal distinção deverá ser aprofundada durante a fase de instrução do processo de *impeachment*.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

2.1.2.1. Análise do item "2.6.2.1. Financiamento de despesas da União pela Caixa"

A relação da União com a CEF está amparada por contrato que se vem renovando pelo menos desde 2001, segundo as informações constantes das Contas Presidenciais de 2014.

De acordo com a defesa apresentada pela AGU junto ao TCU, por ocasião da análise daquelas Contas, os contratos da União com essa instituição financeira, para pagamento de benefícios sociais (abono salarial, seguro desemprego e bolsa-família), possuem, **há mais de quatorze anos**, cláusulas que preveem a faculdade do desembolso com recursos da Caixa, para posterior ressarcimento[16]:

> CLÁUSULA OITAVA.
>
> Parágrafo Segundo - Caso o repasse de recursos não ocorra nos prazos estabelecidos, a CONTRATADA não efetuará, naquele período, os pagamentos dos benefícios das referidas ações.
>
> Parágrafo Terceiro - Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, por estrito e momentâneo impedimento financeiro dos INTERVENIENTES ANUENTES, a CONTRATADA, caso disponha de recursos próprios, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários e compensará o custo financeiro incorrido nesta operação, na forma prevista na Cláusula Nona, quando do repasse da remuneração das disponibilidades.
>
> CLÁUSULA NONA - DA ATUALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS FINANCEIROS
>
> Na hipótese de intempestividade de pagamentos ou repasses de compromissos financeiros entre a CONTRATANTE, INTERVENIENTES ANUENTES e a CONTRATADA os valores devidos estarão sujeitos pela variação da taxa extra-mercado do Banco Central DEDIP, desde de seu vencimento até a data do efetivo recebimento.

Conforme se verifica, existe contrato de prestação de serviços de execução dos programas sociais (cadastramento de beneficiários, sistemas

[16] Excerto do contrato firmado entre a União, representada pela Casa Civil da Presidência da República e a Caixa Econômica Federal em 27.12.2001, com interveniência do MEC, do MS e do MDA, no âmbito do Cadastramento Único para ações sociais do Governo Federal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

informatizados, relatórios de controle etc.), mediante remuneração dos serviços prestados. Na avença, há cláusula prevendo **expressamente a faculdade de a Caixa pagar**, com recursos próprios, despesas relacionadas aos benefícios sociais de responsabilidade da União, sem limite financeiro ou definição de prazo do pagamento.

O referido contrato, portanto, faculta e não obriga a Caixa a disponibilizar os recursos financeiros, diferente do que ocorre nos contratos de mútuo ou de abertura de crédito, que são operações de crédito por excelência.

Outra singularidade diz respeito à previsão de remuneração específica sobre os saldos existentes nas contas de suprimento. A remuneração é devida à Caixa, se os saldos são negativos, e a favor da União, caso positivos. Esse aspecto afasta claramente a existência de operação de crédito, porque não é típico deste instituto cometer à instituição financeira a obrigação de remunerar o tomador do crédito, no caso, a União.

Segundo a AGU externou naquela mesma oportunidade, a relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício; saldos negativos seriam pontuais. Em todos os anos, desde 1994, a União sempre recebeu juros, sendo que, em 2014, o valor recebido foi de R$ 141,6 milhões.

A discricionariedade da Caixa em pagar ou não as despesas descaracteriza a hipótese de operação assemelhada a contrato de mútuo ou de abertura de crédito, pela ausência de obrigação bilateral das partes, característica essencial de tais contratos, segundo o magistério de Regis Fernandes de Oliveira[17]:

> A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato da autorização do empréstimo pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. De outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral.

Enfim, a referida cláusula contratual condiciona o compromisso financeiro a evento futuro, providências ou decisão do próprio credor, condições estas típicas dos compromissos financeiros assumidos em contratos de prestação de serviço ou de execução de obras firmados pela Administração.

[17] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 5. ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 575.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Logo, o vínculo entre as partes decorre de contrato de prestação de serviços, não de operação de crédito. O não pagamento tempestivo caracteriza inadimplemento, devendo a obrigação ser satisfeita com todos os encargos legais incidentes sobre os valores em atraso.

2.1.2.2. Análise do item "2.6.2.2 Financiamento de despesa da União pelo FGTS"

Este caso não configura violação do art. 36 da LRF, conforme reconhecido pelo próprio Relator do Parecer (fl. 109), que registrou que a Caixa participa do PMCMV na qualidade de agente operador do FGTS, sendo as despesas financiadas com recursos daquele Fundo e não da Caixa.

Portanto, o Parecer não entendeu, neste caso, que os atrasos nos pagamentos ao FGTS constituiriam contratação ilegal de operação de crédito, uma vez que apontou como irregularidade apenas a ausência de contabilização do débito nas estatísticas fiscais, o que teria tornado artificiais os dados divulgados.

De fato, considerar como operação de crédito atrasos no pagamento de despesa orçamentária classificada por lei específica (Lei nº 11.977/2009) como subvenção econômica, subverteria inteiramente o conceito de operação de crédito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF, que bem delimitou essas transações financeiras.

Segundo o citado dispositivo, são operações de crédito os compromissos financeiros assumidos 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 (assemelhadas a esses tipos de transações e não a qualquer outra), inclusive com o uso de derivativos financeiros[18].

---

[18] Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

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

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

A LRF é expressa e clara em determinar que operação de crédito decorre de **compromisso financeiro assumido** pelo ente estatal. No caso sob exame, não houve assunção de compromisso financeiro pelo Poder Executivo (condição imprescindível para caracterizar operação de crédito) pela simples e objetiva razão de que o passivo perante o FGTS decorre de expressa determinação da Lei nº 11.977/2009, a ser pago segundo metodologia prevista na própria lei, e não da vontade do Executivo.

A ausência de contabilização do débito nas estatísticas fiscais, apontada como irregularidade no Parecer, é de extrema relevância, porque tem relação com a transparência que deve ser dada aos resultados fiscais ocorridos e à posição da dívida líquida.

O problema, no entanto, antes de ser atribuído à Presidência da República, está muito mais voltado à inércia do Legislativo, que, até a presente data, ainda não estabeleceu os limites globais para a dívida consolidada, a dívida mobiliária federal e a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

Ou seja, esse ponto não tem motivo para constar do Relatório, como é reconhecido às fls. 110/111:

> Entendemos, contudo, que essa matéria em particular, além de não compor o objeto mais detido de nossa análise, comporta discussão metodológica que carece de estabilidade conceitual suficiente para efeito de caracterização de irregularidade.

2.1.2.3. Análise do item "2.6.2.3. Financiamento de despesas da União pelo BNDES"

O Relatório, nesse ponto, se refere a atrasos de pagamentos da União, a título de equalização de taxa de juros, ao BNDES, devidos em decorrência do funcionamento do Programa de Sustentação do Investimento – PSI.

Antes dos comentários, faz-se oportuno esclarecer que, segundo a defesa apresentada pela AGU no Congresso Nacional (RA/01-2015, fls. 11/14),

de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

no âmbito das Contas Presidenciais de 2014, foi informado que a equalização de que aqui se trata é devida à Agência Especial de Financiamento Industrial - Finame, não diretamente ao BNDES, como quer fazer crer o Parecer.

Essa diferenciação é importante, restando necessário o devido esclarecimento, porque, em sendo a Finame a beneficiária dos recursos, o entendimento a ser dado ao caso deverá ser o mesmo aplicado ao FGTS. Como não se trataria de instituição financeira estatal, não se poderia também neste caso alegar qualquer operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF.

De fato, a empresa é controlada pelo BNDES e, portanto, controlada indiretamente pela União, mas ela não é constituída como instituição financeira. Isso é o que revela a Nota Explicativa nº 2, constante das demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2015:

> 2. Base de preparação e apresentação das demonstrações financeiras As demonstrações financeiras foram preparadas de acordo com as disposições da Lei das Sociedades por Ações, normas do Banco Central do Brasil – BACEN, do Conselho Monetário Nacional – CMN – e subsidiariamente as normas da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, não conflitantes com as regulamentações do BACEN e CMN. Essas demonstrações estão sendo apresentadas em conformidade com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, **apesar da homologação para tornar-se instituição financeira estar em processo de aprovação**. ***(negritamos)***

O PSI foi aprovado pela Lei nº 12.096, de 2009, que estabeleceu a concessão de subvenção econômica pela União, a fim de estimular, em síntese, a produção, aquisição e exportação de bens de capital e a inovação, ao tornar a taxa de financiamento dos empréstimos mais atrativa aos tomadores.

Em nenhum momento houve transferência de recursos do BNDES para a União. Existia apenas a previsão de despesa da União, mediante subvenção econômica, a título de equalização de taxa de juros, para cobrir a diferença dos mutuários e a de captação pela instituição financeira, acrescida da remuneração que lhe é devida.

Assim como já mencionado no caso do FGTS, considerar como operação de crédito possível atrasos no pagamento de despesa orçamentária

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

classificada por lei específica (Lei nº 12.096/2009) como subvenção econômica, subverteria por completo o conceito de operação de crédito.

O art. 29, III, LRF, bem delimitou essas transações, é oportuno repetir, aos compromissos financeiros assumidos 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 (assemelhadas a tais tipos de transações), inclusive com o uso de derivativos financeiros.

No caso examinado, não houve assunção de compromisso financeiro pelo Poder Executivo (condição imprescindível para caracterizar operação de crédito), pois a obrigação perante o BNDES/FINAME decorre de expressa determinação da Lei nº 12.096/2009, a ser paga segundo metodologia prevista na própria Lei, e não de acordo com a vontade do Executivo.

A irresignação firmada no Parecer dirige-se ao diferimento, pela União, de pagamentos devidos a título de subvenção econômica, o que caracterizaria o financiamento (operação de crédito) de banco público à União. Segundo a Portaria nº 122, de 2012, do Ministério da Fazenda, os pagamentos das equalizações decorrentes dos contratos celebrados a partir de 16/04/2012 seriam efetuados pelo Tesouro depois de 24 meses contados da apuração semestral pelo BNDES.

Em razão disso, entendeu o Senhor Relator que a União ficou devedora de instituição financeira por ela controlada, ficando configurada a "operação de crédito".

Ora, a situação de devedora em que se colocou a União é decorrência da Lei nº 12.096/2009, que estabeleceu a obrigação de equacionar os juros, mediante as subvenções econômicas, que é uma despesa corrente. Não foi a Chefe do Poder Executivo que decidiu ou definiu sobre tal despesa, nem mesmo foi ela quem sancionou a Lei.

A dívida da União foi imposta por lei. O débito surgia da efetivação dos contratos de empréstimos pelo setor privado junto a bancos públicos. Não havia uma relação direta, na forma de prestação ou contraprestação de serviços,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

da União com o BNDES, ou com quaisquer outros bancos que participavam do Programa.

Além disso, quem aprovou a Portaria sobre os prazos e critérios de pagamento das subvenções foi o Ministério da Fazenda, usando prerrogativas previstas na Lei. Ou seja, o Ministro da Fazenda atuou no exercício regular de direito. Não foi a Presidência da República.

O prazo estabelecido na Portaria nº 122, de 2012 (bem assim na Portaria nº 29/MF, revogada pela Portaria nº 193/MF, ambas de 2014), visou estabelecer um prazo médio de pagamento das dívidas pela União. Teve por finalidade compatibilizar os fluxos financeiros da multiplicidade de contratos firmados no âmbito do PSI, tornando o pagamento compatível com o prazo médio de carência desses contratos, que variava de três a 48 meses.

A decisão constante da Portaria mostrava-se razoável, tendo em vista que os critérios e metodologias estabelecidos para pagamento de subvenções não obedeciam à mesma lógica, nem eram uniformes. Pelo contrário, deviam observar as características e circunstâncias de cada programa, setor e público alvo a ser beneficiado.

Isso parece esclarecer que somente aquele Ministério teria condições de elaborar a metodologia de pagamento mais adequada para o caso específico do PSI.

A Lei não exigiu ou estabeleceu qualquer critério quanto ao prazo de pagamento, de tal modo que o Ministério tinha liberdade e discricionariedade para, fundamentado na lei de regência do PSI, elaborar a norma nos termos que aprovou, o que também estaria amparado no art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição. Tal discricionariedade do Ministério, é importante frisar, foi conferida pelo próprio Congresso Nacional, que aprovou a lei nesses termos.

A lei promulgada goza, evidentemente, de presunção de constitucionalidade, que só pode ser afastada por decisão judicial. No entanto, não consta ter havido qualquer ação arguindo a ilegalidade desta lei. Logo, nada mais caberia ao gestor do que segui-la, exercendo os misteres que lhe foram incumbidos pelo legislador. Em nosso ordenamento, pune-se o descumprimento da lei, não o oposto.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Enfim, cabe esclarecer que as postergações de pagamento não se restringiram nem se iniciaram no exercício de 2014.

Desde 2009, segundo consignado no próprio Relatório do TCU às Contas de 2014 (p. 666), as portarias editadas para regulamentar o Programa, ora não estabeleciam prazo para pagamento, como a Portaria-MF nº 381/2009, ora o prazo para pagamento ficava condicionado à disponibilidade orçamentária, como foi o caso da Portaria-MF nº 5/2010.

Em 2011, a Portaria-MF nº 87/2011 também não determinou data para pagamento das equalizações devidas, e ainda permitiu que os pagamentos fossem prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional, **in verbis**:

> Art. 5º [...]
>
> § 3° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

Houvesse qualquer desses atos exorbitado em suas disposições sobre o cronograma de pagamentos do PSI, caberia exclusivamente ao Congresso Nacional agir, com base no art. 49, V, da Constituição:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Assim, se há vício, ele não está no ato de qualquer gestor, mas sim na própria lei, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então Presidente da República, ou na sua regulamentação. Tais eventuais vícios, no entanto, não foram por ninguém arguidos, e sequer há ação judicial ou legislativa debatendo o tema. Logo, fica evidente que o foco do debate está completamente equivocado, e em nada contribui para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Portanto, a conclusão do Relatório, embasada certamente na Corte de Contas, é contrariada pelos fatos contidos no próprio relatório prévio do TCU às Contas de 2014. É certo, como se viu, que, desde o início do PSI, em 2009, a metodologia adotada incluía a previsão de pagamentos das despesas de equalização, mas sem qualquer limitação de prazo.

2.1.2.4. Análise do item "2.6.2.4. Financiamento de despesas da União pelo BB"

Este foi o único ponto autorizado pelo STF a constar da apreciação pela CEI, restringindo-se aos fatos relativos a 2015 conforme aprovado pela Câmara dos Deputados.

O Parecer em análise não acrescenta novidade aos argumentos já sobejamente apresentados até o Relatório aprovado na Câmara dos Deputados.

A maior objeção do Parecer diz respeito ao não registro da dívida em apreço nas estatísticas fiscais oficiais. No caso, segundo identificou, ocorreria "a evidenciação de resultados fiscais mais favoráveis que a realidade, com subdimensionamento do déficit primário e da dívida pública federal" (fl. 114).

Ora, retoma-se o debate sobre o cabimento e a responsabilidade de tal registro nas estatísticas fiscais. A questão dos débitos da União ao Banco do Brasil, em relação ao Plano Safra, sequer foi objeto de apontamento como contratação irregular de operação de crédito pelo TCU, nas Contas presidenciais de 2014.

A ausência de registro desses passivos nas estatísticas fiscais do Banco Central, suposta irregularidade apresentada pelos denunciantes, não foi acolhida pela CEI no âmbito da Câmara dos Deputados, razão pela qual deve ser considerada prejudicada. Ou seja, aquela Casa legislativa **não autorizou** o Senado Federal a processar a Presidente da República por este elemento da denúncia.

De qualquer sorte, no que interessa para o exame desta Nota, qual seja, o enquadramento ou não de tais passivos no conceito de operação de crédito previsto na LRF, valem as mesmas observações e conclusões já assentadas para os casos das dívidas perante o FGTS e o BNDES/FINAME.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Os valores devidos ao Banco do Brasil referem-se a subvenção econômica concedida pela União a produtores rurais, sob as modalidades de equalização de taxa de juros, equalização de preços e prêmios de adimplência, com base na Lei nº 8.427, de 1992.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento). O governo não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.

Por expressa determinação legal, a União tem a obrigação de ressarcir o Banco do Brasil do subsídio implícito nas operações **segundo critérios, prazos e metodologia de cálculo regulamentados e operacionalizados por meio de portarias dos Ministérios envolvidos e de resoluções do Conselho Monetário Nacional – CMN.**

Atuam na operacionalização do programa os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário. **Segundo a legislação, os pagamentos ao Banco do Brasil podem ser feitos de uma só vez ou não**, dependendo das disponibilidades orçamentárias e financeiras[19], e contemplam a correção pela taxa Selic até o dia do efetivo pagamento.

Portanto, no caso concreto, não houve assunção de compromisso financeiro por parte do Poder Executivo, já que esses passivos decorrem de expressa disposição legal.

Além disso, conforme já assentado, eventuais atrasos ou mora no pagamento de despesas orçamentárias, **NÃO** se constituem em modalidade de operação de crédito, pois o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF não contempla "atrasos" ou "inadimplência" no pagamento como uma de suas modalidades.

[19] Lei nº 8.427/1992: Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, **se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade,** ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito. *(negritamos)*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O tema foi vastamente discutido na Corte e decidido em definitivo apenas em 09/12/2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, nos seguintes termos, na parte que aqui interessa:

> 9.4. dar provimento parcial ao pedido de reexame interposto pelo Banco Central do Brasil, a fim de:
>
> 9.4.1. tornar sem efeito a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário;
>
> 9.4.2. alterar o item 9.1.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, para, em substituição à determinação nele contida, determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que publique, nas Notas de Imprensa de Política Fiscal referentes ao mês de dezembro de 2015 e a cada um dos meses de 2016, quadro específico em que fiquem evidenciados, de forma detalhada, para cada um dos passivos listados pelos subitens a seguir, os montantes da dívida líquida, do resultado nominal e do resultado primário do governo federal e do setor público consolidado que deveriam ter sido apurados em cada um dos meses dos exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, caso as estatísticas fiscais tivessem captado, tempestivamente o montante devido pela União:
>
> [...]
>
> 9.4.3. alterar o item 9.1.2 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, para, em substituição à determinação nele contida, determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:
>
> 9.4.3.1. registre, no rol de passivos do Governo Federal na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), **os valores devidos pela União no último dia do exercício financeiro de 2015**, referentes aos seguintes estoques:
>
> 9.4.3.1.1. **montantes devidos ao Banco do Brasil (BB) relativos aos seguintes itens** registrados na contabilidade de referida instituição financeira: "**Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola**" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional"; *(negritamos)*

Sendo assim, quando da proposição da Denúncia (15/10/2015), sequer havia a conclusão do TCU sobre a regularidade do registro de débitos relativos ao Plano Safra nas estatísticas oficiais, tampouco em relação ao prazo para pagamento dos valores apurados em decorrência de tal Plano em 2014, tendo em vista o recurso interposto (pedido de reexame[20]).

[20] Nos termos da Lei nº 8.443, de 1992:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Tal pedido de reexame feito pela União dirigiu-se contra a decisão da Corte, no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, que havia decidido:

> 9.6. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas nos títulos 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:
>
> 9.6.1. **determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil**, necessários à cobertura das referidas contas, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias; *(grifamos)*

O recurso foi acolhido pelo Tribunal, embora se lhe tenha negado provimento, nos seguintes termos do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443/92, em:
>
> 9.1. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pela União e pelo Banco Central do Brasil, exclusivamente quanto aos itens 9.1, 9.2.1, 9.2.2, 9.3.1, 9.3.2, 9.4.1, 9.5.1, **9.6.1** e 9.8.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário;
>
> 9.2. negar provimento ao pedido de reexame interposto pela União;

É a partir desse novo Acórdão que a decisão do TCU transita em julgado, tornando-se definitiva e podendo ser exigida.

Assim, tanto em relação ao registro de débitos nas estatísticas oficiais, quanto em relação ao pagamento definitivo dos valores apurados em virtude do Plano Safra de 2014, as medidas somente poderiam ser exigidas após a publicação do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, não havendo que se falar em descumprimento anterior a essa data.

"Art. 48. De decisão proferida em processos concernentes às matérias de que tratam as Seções III e IV deste capítulo **caberá pedido de reexame, que terá efeito suspensivo**."

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Da mesma forma, é a partir de tal decisão que se tem alguma referência definitiva, no que tange ao exercício de 2015, para o tratamento de despesas com subvenções econômicas do Plano Safra. Em relação especificamente às Contas Presidenciais de 2015, o TCU ainda nem concluiu seu parecer prévio.

Enfim, a edição do Decreto nº 8.535, de 01/10/2015, é louvável, tendo em vista que pôs fim, dessa data em diante, à querela levantada. Tivessem os órgãos de controle atuado oportunamente, muito possivelmente o tema já teria sido solucionado, sem os prejuízos e percalços políticos e administrativos identificados.

Com base na data de tal Decreto, mais uma vez verifica-se que a Denúncia era destituída de justa causa, pois datada de 15/10/2015, quando aquele ato normativo já tinha apresentado solução para o caso denunciado e nem mesmo havia decisão definitiva do TCU.

2.1.2.5. Comentários ao item "2.6.2.5. Dever de zelo compatível com a direção superior da Administração Pública Federal"

O Relatório alega que não é razoável supor que a Chefe do Poder Executivo "não soubesse que uma dívida da ordem de R$ 50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União, até mesmo porque esse endividamento foi utilizado como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias" (fl. 117).

Ora, com toda vênia, esse argumento é que parece não ser razoável, porque fundamentado em subjetivismos a revelar mera desconfiança. É até possível que tal autoridade soubesse da dívida, mas nada havia, naquele momento, que apontasse que eventuais atrasos ou inadimplência no pagamento de despesas orçamentárias, ocorrências naturais e usuais na execução orçamentária e financeira, se constituiriam em ilegalidades, menos ainda com **status** de crime de responsabilidade.

Por outro lado, se pagamentos, conquanto não seja isso desejável, podem ser atrasados em relações a inúmeros outros contratantes com o setor público, esdrúxulo que não pudessem sê-lo em relação às instituições

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

financeiras estatais. O entendimento do Parecer cria, portanto, um privilégio a essas instituições estatais.

Tivessem ocorrido os alertas, nos termos do art. 59, § 1º, LRF, inclusive com apresentação de dados elucidativos sobre os potenciais vícios que agora se alega, a certeza imperaria e a transparência sobre a real situação do Erário determinaria as providências de toda ordem para sanar as possíveis falhas.

Desde 2001, vinha se verificando a ocorrência de passivos perante bancos públicos federais relativos a despesas decorrentes de contratos de prestação de serviço ou instituídas por leis específicas. Esses passivos, contudo, até onde se sabe, jamais haviam sido identificados como operação de crédito.

É fato que no período alegado no Relatório, especialmente a partir de 2010, os passivos aumentaram significativamente. No entanto, conforme afirmado pelo Senhor Ministro da Fazenda em audiência na CEI, isso se deve ao fato de que foi nesse período que se implantaram políticas mais fortes de sustentação e de fomento econômicos, inclusive com benefícios sociais, como o programa Minha Casa Minha Vida.

O fato mais relevante, contudo, é que a questão não foi alegada anteriormente como ilegalidade justo pelos órgãos de controle externo (que têm a missão precípua de resguardar o Erário), devendo-se questionar se os agora potenciais defeitos teriam ocorrido se tal missão tivesse sido desempenhada a tempo e a contento.

As referências a acórdãos do TCU, que teriam servido de alerta à época, em nada minimiza o "descontrole", tendo em vista que esses acórdãos se referem a dados de 2014 e que somente vieram a se tornar definitivos por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015.

A questão da convalidação dos atos praticados, no que tange à abertura dos créditos, não parece relevante. Não haveria necessidade de convalidação de atos que estão de acordo com o ordenamento jurídico, especialmente porque não se pode afirmar que a abertura de um crédito impacta a **obtenção** da meta, conforme demonstrado ao longo desta Nota.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Os argumentos aqui apresentados demonstram que o impacto não ocorre no momento da abertura. E, no caso concreto dos seis decretos, que foram abertos segundo a legislação vigente, tal impacto sequer ocorreu na efetiva execução das despesas. Há de se recordar que a possibilidade de empenhar e de pagar está sempre subordinada, não apenas ao montante das dotações autorizadas e do estoque de restos a pagar, mas também aos limites impostos pela programação financeira.

O ponto primeiro e fundamental que se apresenta no processo, e que em nenhum momento foi debatido, diz respeito à existência de obrigatoriedade de geração do resultado primário em montante que, na lei, apresenta-se apenas como "meta".

A depender de circunstâncias graves como as decorrentes de queda vertiginosa da arrecadação, do aumento de despesas obrigatórias, ou do aumento expressivo de despesas urgentes autorizadas por créditos extraordinários, pode-se considerar que atrasos de pagamento constituem alternativas legítimas ao contingenciamento em níveis insuportáveis para a administração pública e, em última análise, para a sociedade, a quem se destinam os bens e serviços públicos.

A conclusão quanto a essa questão deveria ser solvida em primeiro lugar, tendo em vista que a Chefe do Poder Executivo foi denunciada, pelo menos em relação à edição dos decretos, porque não teria cumprido no tempo a "meta" fixada na LDO.

Dever-se-ia avaliar se o atingimento da meta de resultado primário é uma obrigação imposta ao gestor ou constitui uma diretriz.

As disposições da LRF parecem apontar para essa última hipótese.

Isso porque, quando a LRF quis o próprio resultado foi precisa. Basta ver no art. 31, § 1º, inciso II, em que estabelece a obrigação de o ente da Federação, quando ultrapassar o limite da sua dívida consolidada, "obter **resultado primário** necessário à recondução da dívida ao limite".

Para outras situações, a LRF estabelece uma "meta" (por exemplo, no art. 4º, §§ 1º, 2º e 4º; e art. 9º, **caput** e §§ 4º e 5º), mas não obriga que seja

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

alcançada a qualquer custo. Isso leva ao entendimento de que a Lei exige do Poder Público (e não apenas do Executivo) um comportamento condizente com o atingimento das "metas" que estabelece, inclusive por meio da limitação de empenho e de pagamento na programação financeira. Isso se mostra verdadeiro, ainda, porque o mesmo dispositivo estabelece "meta" tanto para o resultado *primário* quanto para o *nominal*.

Não haveria razoabilidade em se pretender obrigatoriedade apenas para a "meta" do resultado primário, quando o texto se refere a ambas sem qualquer distinção. Além disso, o § 4º do mesmo art. 9º prevê a demonstração e avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, não somente da meta primária.

Nesse mesmo sentido, quando a Lei se refere à avaliação do "cumprimento" da meta, não se poderia concluir daí haver uma obrigatoriedade de atingi-la. Essa mesma expressão é utilizada também para a meta "nominal", assim como para outras metas sobre as quais a administração não tem um controle absoluto, tais como as "relativas a receitas e despesas" e "montante da dívida pública" (art. 4º, §§ 1º e 2º, I) e "metas das políticas monetária, creditícia e cambial" (art. 9º, § 5º).

Sendo assim, a "meta" de resultado seria uma diretriz de comportamento, não uma obrigação. Ocorrendo desvios, mesmo após adoção de providências ao seu alcance exigidas em lei, a administração deve demonstrar o resultado alcançado, cotejando-o com a meta, e apresentar a avaliação com as justificativas necessárias, cabendo aos órgãos de controle técnico e político (TCU e Congresso Nacional) apreciá-las.

No caso do Parecer em apreço, o julgamento incide sobre o mero inatingimento da "meta", sem qualquer ponderação quanto à plausibilidade dos eventos que levaram aos resultados frustrantes de 2015. Se os fundamentos de constituição da meta (arrecadação, despesa, PIB, taxa de inflação) se alteraram, parece lógico que naturalmente o atingimento da "meta" tenha fracassado.

Num quadro de gravidade para o Erário, como o verificado em 2014 e 2015, e também agora em 2016, em que as receitas ficam muito aquém da necessidade dos gastos, em grande maioria previamente contratados (gastos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

obrigatórios), a mudança legal da "meta" apenas formaliza um comportamento inevitável para a administração.

Essa inevitabilidade certamente conduziu à apresentação do PLN 5/2015, que, preventivo, pretendia evitar contingenciamentos em valores muito acima daqueles já realizados, para não comprometer o funcionamento da administração pública, os direitos sociais, o interesse público.

O contrário, a opção pelo mero corte de gastos em volumes insuportáveis, com a finalidade de cumprir formalmente a meta de resultado primário, não se coadunaria com uma conduta nem fiscal, nem social, nem politicamente responsável.

Em razão disso, tudo leva a crer que não havia conduta diversa disponível ao Poder Executivo, no quadro de engessamento de despesas e de fragilidade de arrecadação, como o verificado em 2014 e 2015. Os resultados alcançados seriam inevitáveis, diante dos números apresentados.

2.2. Comentários sobre o item "2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia"

Ganha relevo agora comentar o tópico 2.5 do Relatório, na medida em que o Parecer constata, acertadamente, que o pano de fundo da análise empreendida "não é de governo, mas de Estado" (fl. 58).

Apesar de tal constatação, em nenhum momento, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, tratou-se dos temas debatidos como de responsabilidade do Estado, mas tão somente do Governo.

Ora, se de um lado há o dever do Poder Executivo em praticar uma gestão financeira que conduza ao cumprimento das metas traçadas, de outro há a inafastável responsabilidade do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União no controle tempestivo das práticas adotadas.

A incumbência do Executivo é imensa e complexa, na medida em que, na condição de principal responsável pela execução da grande maioria das políticas públicas, deve zelar não apenas pelo equilíbrio das contas, mas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

também pela oferta de bens e serviços que garantam direitos sociais, pacificação nas relações humanas, meio ambiente sadio, geração de empregos, fomento à economia, estabilidade econômica.

O atendimento dessas questões também deve ser objeto de permanente regulação, acompanhamento e controle responsável do Legislativo, bem assim de aprovação de normas que favoreçam o atingimento dos propósitos estatais.

Nesse passo, o Relatório argumenta em síntese que o bem jurídico protegido pela LRF é a estabilidade fiscal e monetária do País, que seria um patrimônio inestimavelmente caro à Nação (fl. 60).

Com todo o respeito, mas o Relatório parece minimizar a existência do Estado. A estabilidade fiscal e monetária pode ser, e certamente o é, um bem caro à Nação. Contudo, não é o único, tampouco o mais relevante. A Constituição é frequente na citação de deveres do Estado em favor da cidadania e do bem-estar do seu povo. A LRF não pode negar esse fato, tampouco se sobrepor a ele.

A LRF não é o único instrumento normativo a ser observado. Haverá sempre de se questionar e ponderar se a estabilidade fiscal e monetária deve ser alcançada em situações em que há risco de outras atribuições estatais não serem cumpridas.

É certo que a LRF estabelece em bases bimestrais e quadrimestrais o monitoramento do alcance das "metas" de resultado primário.

Contudo, não se pode perder de vista que a mesma Lei **fixa essas metas para o lapso temporal de um ano**, em respeito ao consagrado princípio da anualidade, entendido como o ciclo apropriado que os governos têm para arrecadar os recursos e realizar as políticas prometidas.

Nenhum sentido faz exigir resultados em intervalos de tempo inferior ao exercício financeiro, pois sempre haverá um natural descompasso entre a arrecadação e o pagamento das despesas ao longo do ano. E, em decorrência de conjunturas ou falhas de estimativas, poderá ocorrer frustração dos ingressos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

esperados e/ou tornar-se necessária a realização de maiores gastos, por serem obrigatórios ou necessários.

O monitoramento dentro de cada exercício existe para corrigir rumos, dentro do possível, mas não para cobrar, de forma implacável, resultados parciais, uma vez que a meta é fixada para o exercício financeiro. Ao final do período, pode-se inclusive constatar o inatingimento da meta fixada, mas esse fato pode ser objeto de justificação, segundo a compreensão que a lei permite.

Em outro ponto, quando no Relatório se afirma que os resultados primários devem ser observados em duas dimensões (na da execução e na das autorizações orçamentárias), tal afirmação não se mostra de acordo com o ordenamento.

O equilíbrio pretendido e que deve ser objeto de aferição é o substancial, não o formal.

As programações de gastos não se restringem ao que consta dos orçamentos, porque têm de levar em conta os créditos adicionais, abertos e reabertos, e o estoque de restos a pagar inscrito até o exercício anterior.

Essa situação, por si só, mostra a dificuldade, senão a impossibilidade, de se obter um equilíbrio formal, vez que inexistem recursos suficientes que permitam o pagamento de todos os gastos autorizados (lei orçamentária + créditos + restos a pagar). No caso, como se pode depreender, ainda que não ocorra frustração de receita, haverá a necessidade de se contingenciar a despesa, pela imposição de limites de empenho e, especialmente, limite de pagamento.

Além disso, as fontes de receita sofrem interferências legais, como a vinculação a certos gastos ou órgãos, que, por isso, gozam de garantias de destinação. Por essa razão, ainda que em exercícios subsequentes ao da arrecadação, os recursos vinculados devem ser utilizados para abrir ou reabrir crédito adicional para atender o objeto da vinculação.

A variação da arrecadação durante o exercício, que independe da vontade do gestor, e a própria variação dos custos das ações programadas,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

fazem com que a possibilidade do almejado equilíbrio formal fique ainda mais distante. É, portanto, ineficaz tentar estabelece-lo.

Não é verdade, porém, que a não ocorrência do equilíbrio formal inviabiliza a geração do resultado primário previsto quando da definição da meta.

A própria LRF estabelece que o acompanhamento bimestral e quadrimestral deve ocorrer com base na execução das despesas, mas não apenas na elaboração das leis orçamentárias. Tanto é verdade que o art. 9º dessa Lei encontra-se topograficamente na Seção IV, dedicada à "execução orçamentária".

Logo, com toda vênia, a Denúncia e todo o Parecer perdem consistência, pois se ampararam meramente na abertura do crédito adicional, para afirmar que os decretos não observaram a meta de resultado primário, quando sequer se poderia afirmar se as dotações por eles autorizadas seriam executadas. E não observaram que a meta somente deve ser apurada no final do exercício, como o próprio art. 4º da LOA 2015 previa, não em fração dele.

Quanto à questão dos débitos da União junto a bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa e BNDES, e com o FGTS), o gráfico apresentado à fl. 67 de fato desperta curiosidade.

Preocupa que os órgãos de controle, numa questão que é do interesse do Estado e não do Governo, como se afirmou no Relatório, não tenham detectado tamanha variação, ao longo dos anos, de passivos que somente agora se pretende realçar e imputar à responsabilidade única da Chefe do Poder Executivo.

Tentando minimizar o fato de que somente se chamou a atenção para o caso nas Contas de 2014, o Relatório sugere que em anos anteriores os valores eram irrisórios, não passando da casa de R$ 1 bilhão.

O gráfico mostra que realmente, de dez/2001 a dez/2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de R$ 1,0 bilhão ao ano. Mas tal média não se poderia chamar de desprezível,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

especialmente para valores da época, e considerando as políticas públicas então em vigor.

Já em dez/2008, contudo, segundo o gráfico do Parecer, o débito anual da dívida com os bancos públicos mais que duplicou em relação ao ano anterior, tendo passado para R$ 2,3 bilhões (aumento de 130%), sem qualquer alerta ou atuação dos órgãos de controle.

De dez/2008 a dez/2009, o valor volta a praticamente dobrar mais uma vez, passando a R$ 4,0 bilhões, quadruplicando em relação a 2007, também sem qualquer observação desses mesmos controladores.

De dez/2009 a dez/2010, o valor do débito novamente mais que duplica, passando a R$ 8,4 bilhões (aumento de 110% em único exercício). Num curto período de quatro anos (dez/2007 a dez/2010), o débito anual em atraso com os bancos públicos (BB, BNDES e CEF) e com o FGTS se multiplica, tendo variação de 740%, porém sem qualquer apontamento de irregularidade por parte de qualquer órgão de controle.

Nos três anos seguintes, ou seja, de dez/2010 a dez/2013, a dívida da União mais que quadruplicou, saltando de R$ 8,4 bilhões para R$ 36,1 bilhões. Mesmo assim, todas as contas presidenciais contaram com o "parecer prévio" favorável à aprovação, sem qualquer alegação de irregularidade, referência a existência de "operação de crédito" ou demanda de registro nos passivos das estatísticas fiscais. Tampouco se conhece qualquer procedimento adotado para apurar conduta dos gestores, até essa data.

Dívida do Tesouro junto a Bancos Públicos
Variação % durante os anos 2007 a 2015

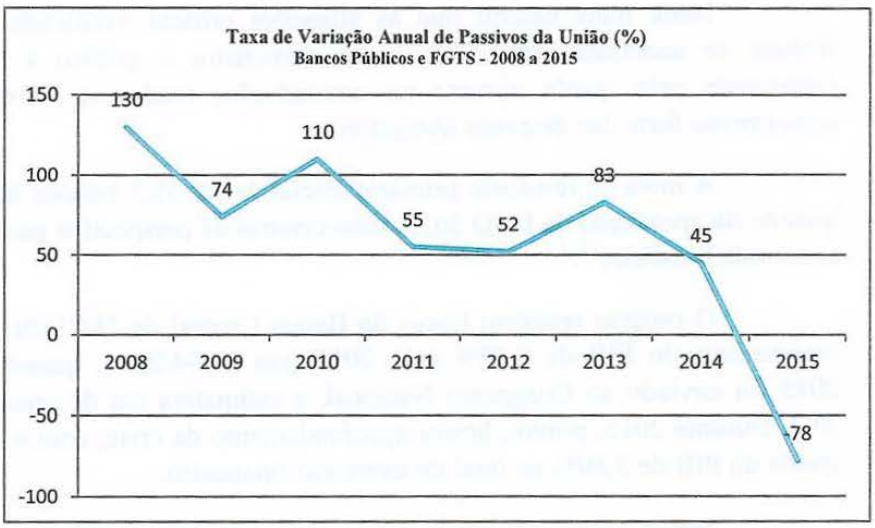
Tabela 8 R$ bilhões

Período	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Δ% em relação ao ano anterior	130	74	110	55	52	83	45	-78
Δ% em relação a 2007	130	300	740	1200	1870	3510	5120	1030
Valor no final do Exercício	2,3	4,0	8,4	13,0	19,7	36,1	52,2	11,3

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

O gráfico a seguir apresenta a variação anual, em relação ao ano anterior, dos débitos da União juntos às instituições financeiras federais[21].



Surpreendentemente, contudo, apenas nas contas de 2014, quando o exercício já se encontrava encerrado e os acréscimos aos passivos em queda, chega-se a conclusões bastante diferentes, taxando-se tais débitos de "operação de crédito", que, como consequência, deveriam ter efeitos sobre as estatísticas fiscais.

No caso, o argumento central para caracterizar tais passivos como operação de crédito foi a magnitude dos valores observados a partir de 2010, como se tal característica integrasse o conceito jurídico previsto no art. 29, III, da LRF.

Simplesmente ignorou-se o fato de que os compromissos financeiros existentes junto ao Banco do Brasil, BNDES/FINAME e FGTS decorrem de determinação legal e não da vontade do Poder Executivo em tomar recursos emprestados em tais instituições.

Na verdade, dado o contexto em que foram implantadas as medidas que deram causa aos débitos junto às instituições públicas, verifica-se que estas

[21] Considerando, ainda, os dados constantes do gráfico à página 67 do Relatório.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

decorrem em verdade de políticas fomentadoras do crescimento econômico, a partir de leis como de nº 11.977 e nº 12.096, ambas de 2009. Não foi opção do Governo em vigor.

Nada mais natural que as situações críticas verificadas em 2014 tenham se acentuado em 2015, como demonstra o gráfico à página 69, justamente pela queda abrupta na arrecadação, tendo em conta ainda o crescimento forte das despesas obrigatórias.

A meta de resultado primário inicial de R$ 55,3 bilhões foi decidida, quando da aprovação da LDO 2015, num cenário de perspectiva positiva para a economia brasileira[22].

O próprio relatório Focus do Banco Central de 28/11/2014 indicava crescimento do PIB de 0,77% para 2015 (em 11/04/2014, quando o PLDO 2015 foi enviado ao Congresso Nacional, a estimativa era de crescimento de 2%). Durante 2015, porém, houve aprofundamento da crise, com o registro de queda do PIB de 3,80% ao final do exercício financeiro.

Sendo assim, o gráfico reflete uma realidade econômica, em que o Governo, embora tenha adotado políticas anticíclicas, como as relativas ao PSI, não conseguiu obter sucesso.

Por isso, a insuficiência da geração de resultado primário frente à meta estabelecida não poderia ser atribuída apenas ao Poder Executivo, uma vez que a queda vertiginosa do PIB produz efeito negativo relevante sobre a arrecadação.

A opção por atrasar pagamentos junto a bancos públicos, em vez de deixar de realizar outras despesas necessárias ao funcionamento da administração pública e à oferta de bens e serviços à sociedade, pode não ter sido escolha fácil.

Precisa ser ressaltado neste ponto, que o elevado déficit primário registrado em 2015 (R$ 116,7 bilhões) tem relação também com o vultoso

[22] A proposta original do Governo para a meta constou do PLDO e do PLOA de 2015: superávit de R$ 114,7 bilhões. Com a possibilidade de redução de R$ 28,7 bilhões referente ao PAC, a meta podia chegar a R$ 86,0 bilhões. A LDO e a LOA aprovadas, no entanto, consideraram meta de resultado primário de R$ 55,3 bilhões, já levando em conta a redução em virtude do PAC (R$ 28,7 bilhões).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

pagamento de valores em atraso devidos a bancos públicos, no importe aproximado de R$ 72,4 bilhões (fl. 110), grande parte imputável ao exercício de 2014, em atendimento à determinação do TCU.

Enfim, não se pode fazer uma análise meramente pontual das contas, sem uma visualização da situação em que se encontrava o Poder Público, em face de uma conjuntura econômica debilitada, com enfraquecimento direto da arrecadação.

Diante desse quadro, embora não se ressalte no Parecer, o corte no custeio da máquina pública foi profundo em 2015, como nunca antes. A tabela a seguir demonstra que, em relação às despesas discricionárias (RP 2, 3 e 6), do total autorizado de R$ 211,8 bilhões (LOA + créditos adicionais), houve um corte definitivo R$ 72,8 bilhões (as programações sequer foram inscritas em restos a pagar), o que corresponde a 34,4% do total autorizado para o exercício.

DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS
Autorização x Empenho x Dotação não usada - 2004 a 2015

Tabela 9 R$ milhões

Ano	Despesa Autorizada (LOA + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada	Dotação não utilizada (%)	Crescimento anual (%)
2004	49.214	40.244	8.970	18,23	-
2005	64.665	51.913	12.752	19,72	28,99
2006	67.749	56.563	11.186	16,51	8,96
2007	93.762	79.089	14.673	15,65	39,82
2008	103.025	84.074	18.951	18,39	6,30
2009	123.153	103.095	20.058	16,29	22,62
2010	144.706	116.570	28.136	19,44	13,07
2011	151.081	115.971	35.110	23,24	-0,51
2012	213.821	144.413	69.408	32,46	24,52
2013	201.490	159.507	41.983	20,84	10,45
2014	197.442	155.346	42.096	21,32	-2,61
2015	211.722	138.905	72.817	34,39	-10,58

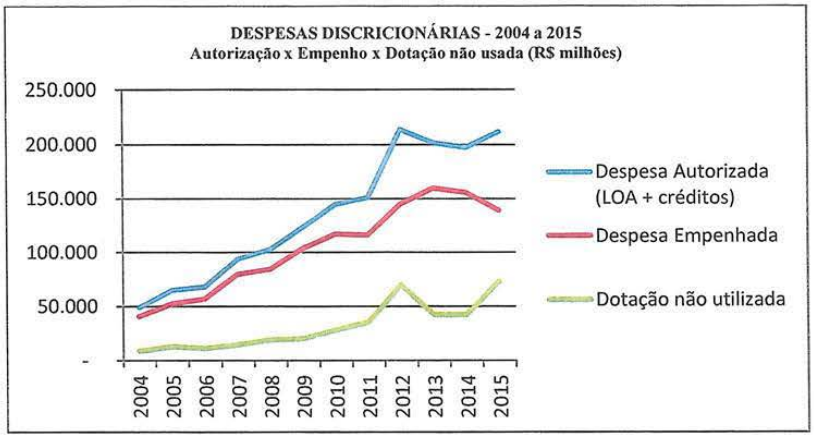
Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

A tabela acima também nos permite verificar que, na situação de 2015, o Governo reduziu os gastos discricionários a valores inferiores em cerca de 3,8% aos praticados em 2012. Esse quadro demonstra efetivamente que o Estado precisa repensar seus compromissos, não sendo uma questão meramente de Governo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Graficamente, os dados registram redução dos empenhos da despesa em 2014 e especialmente em 2015, com aumento substancial do não uso das programações:



O nível de corte mais próximo do de 2015 (34,39%) ocorreu apenas em 2012 (32,46%). Naquele ano, porém, os gastos executados (empenhados) ainda foram maiores que em 2015.

As despesas obrigatórias, por sua vez, que são gastos decorrentes da legislação e que, portanto, não têm como ser contidos apenas com a gestão, vêm se comportando em sentido inverso. Em 2015, os gastos obrigatórios aumentaram mais de R$ 102,0 bilhões em relação a 2014, gastos esses que nunca pararam de crescer a uma média de 12,2% ao ano, no período demonstrado.

Esse aumento sequer foi possível compensar pelo corte nas despesas discricionárias (R$ 72,8 bilhões), que mostram esgotamento para futuras reduções, salvo efetiva redução de funções estatais. Isso estaria a indicar que, para fins de melhorar o resultado primário **no curto prazo** há a necessidade de aumentar a arrecadação.

A tabela abaixo apresenta o que se acaba de expor, quanto à evolução das despesas obrigatórias:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

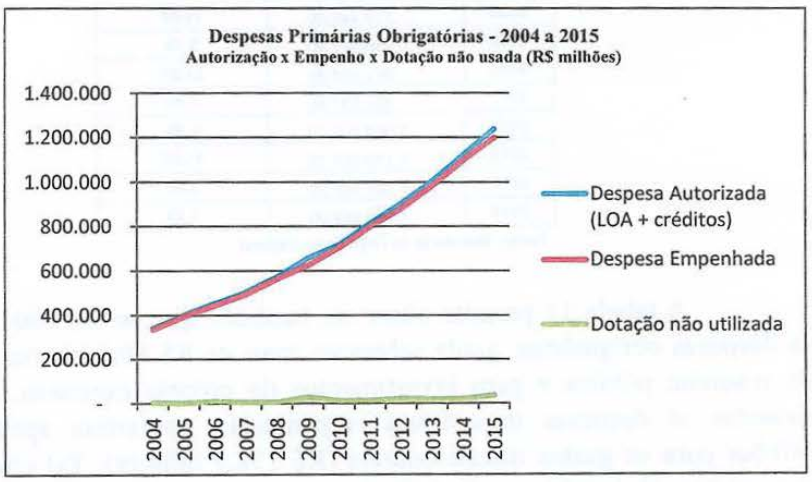
DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS
Autorização x Empenho x Cancelamento - 2004 a 2015

Tabela 10 R$ milhões

Ano	Despesa Autorizada (LOA + créditos)	Despesa Empenhada	Dotação não utilizada	Dotação não utilizada (%)	Crescimento anual (%)
2004	340.522	336.454	4.069	1,19	-
2005	398.813	396.338	2.475	0,62	17,80
2006	454.318	444.845	9.473	2,09	12,24
2007	501.483	495.585	5.898	1,18	11,41
2008	572.018	565.878	6.140	1,07	14,18
2009	656.645	627.795	28.850	4,39	10,94
2010	716.398	704.758	11.639	1,62	12,26
2011	812.139	799.522	12.616	1,55	13,45
2012	902.091	880.055	22.036	2,44	10,07
2013	1.003.404	983.539	19.865	1,98	11,76
2014	1.120.289	1.098.737	21.552	1,92	11,71
2015	1.237.496	1.200.826	36.670	2,96	9,29

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

Graficamente, tais despesas estão sempre em posição de ascendência, sem qualquer inflexão, desde 2004:



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em relação a 2012, as despesas obrigatórias cresceram cerca de 36,4% (R$ 320,8 bilhões).Tal comportamento tira a possibilidade de o Estado atuar em favor do fomento ao crescimento. Mais do que isso, retira-lhe a capacidade de maiores investimentos em ações sociais essenciais, como saúde, educação, cultura, desenvolvimento científico e tecnológico.

De 2004 a 2015, as despesas obrigatórias passaram de R$ 336,4 bilhões para R$ 1.200,8 bilhões, crescendo cerca de 256,9% no período.

As receitas, por sua vez, depois de um período de incessante crescimento elevado, a média anual de 12,3% entre 2005 a 2013, nos últimos dois anos não chegou a 3%, mesmo considerando uma taxa de inflação de 2015 da ordem de 10,67%.

Receita Primária Bruta - 2004 a 2015

Tabela 11 R$ milhões

Ano	Receita	Variação % anual
2004	425.014,90	-
2005	490.736,30	15,46
2006	545.630,40	11,19
2007	620.357,30	13,70
2008	717.442,20	15,65
2009	740.627,90	3,23
2010	921.054,90	24,36
2011	991.037,90	7,60
2012	1.060.245,00	6,98
2013	1.178.987,70	11,20
2014	1.221.465,70	3,60
2015	1.248.654,90	2,23

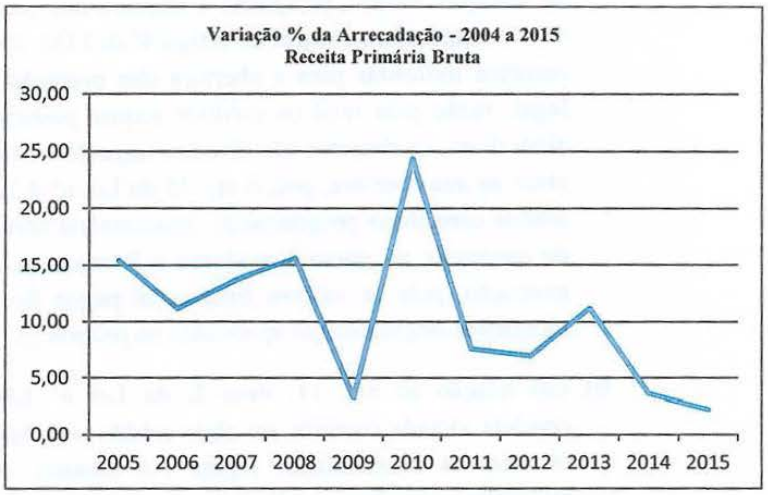
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

A tabela 11 permite observar, também, que se em 2004, após quitar as despesas obrigatórias, ainda sobravam mais de R$ 88,5 bilhões para custeio da máquina pública e para investimentos do próprio exercício; em 2015, se quitadas as despesas impositivas empenhadas, sobrariam apenas R$ 47,8 bilhões para os gastos discricionários (R$ 138,9 bilhões). Tal comportamento dos gastos obrigatórios, aliado à queda na arrecadação, justifica, portanto, porque naquele ano foi possível cumprir a meta; porém não em 2015.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Graficamente, pode-se se perceber que o pico de aumento na arrecadação ocorreu em 2010, com aumento de 24,36%. De lá para cá, apenas em 2013 houve um incremento de mais de 11%, sendo que em 2014 e 2015 os acréscimos de 3,60% e 2,23%, respectivamente, demonstram clara trajetória descendente:



3. Considerações finais

As considerações técnicas desta Nota são compatíveis com o conteúdo da Nota Técnica nº 178/2015 (elaborada a pedido da mesma ilustre Senadora), que não merece retoque após o Parecer do Plenário do Senado Federal.

O Parecer analisado chegou à conclusão de que:

1) No que se refere à abertura de crédito por decreto em 2015, resta tipificada a conduta da Chefe do Poder Executivo no art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, e art. 10, item 4, e art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950 (fl. 125).

No entanto, outra foi a conclusão desta Nota, nos seguintes termos:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

a) Em relação ao **art. 10, item 4, da Lei nº 1.079, de 1950**: a ação delitiva seria "infringir" (violar, transgredir, ofender), de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja "patente" (explícita, notória, manifesta) e "de qualquer modo" (generalizado, disseminado). Não houve "infringência" a dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma "patente e de qualquer modo", porquanto a abertura dos créditos por decreto estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015. As fontes de recursos indicadas para a abertura têm proteção constitucional e legal, razão pela qual os créditos sequer poderiam ser negados; além disso, os decretos não tiveram impacto na obtenção da meta, tanto na sua abertura, pois o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, não admite considerar programação orçamentária como sendo despesa do exercício, tal como considerou o Parecer, quanto na posterior execução, pois os valores finalmente pagos ficaram abaixo dos montantes originalmente aprovados na própria LOA 2015;

b) Em relação ao **art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950**: a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais. No entanto, os seis decretos analisados atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, mas também visaram atender dispositivos constitucionais e legais, pois se fundamentaram em fontes vinculadas a órgãos e a despesas específicas, não havendo outra conduta esperada à Presidência da República que não a abertura dos créditos, restando patente a consonância da abertura com o ordenamento jurídico, inclusive o art. 8º da LRF, que veda a destinação de recursos vinculados para despesas diversas do objeto da vinculação. Os créditos todos trataram de fontes vinculadas. Antes de tudo, porém, ter-se-ia de analisar se esse art. 11, inserido entre os "crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos" previstos na Lei nº 1.079/1950, foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta Carta Política não albergou tais tipos de crime no art. 85; e

c) No que se refere aos **artigos 85, VI, e 167, V, da Constituição Federal**: estando os procedimentos analisados de acordo com as

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

leis orçamentárias e financeiras, especialmente com a LRF, a LOA 2015 e a LDO 2015, não foi constatada qualquer afronta ao inciso V do art. 167 da Constituição, tendo em vista que havia autorização na LOA 2015 para a abertura dos créditos, o que não habilitaria fazer uso do disposto no art. 85, VI, para abrir o procedimento do **impeachment** ou dar-lhe seguimento.

2) No que se refere ao relacionamento do Tesouro com o Banco do Brasil no ano de 2015, resta tipificada a conduta da Chefe do Poder Executivo no art. 85, inciso VI, da Constituição Federal, e no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950 (fl. 125).

No entanto, outra foi a conclusão desta Nota, nos seguintes termos:

a. Em relação ao **art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950**: a conduta viciada consiste em contrair empréstimo, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal. No entanto, os atos praticados pela administração em 2015, e não pela Chefe do Poder Executivo, dizem respeito a atraso no pagamento de despesas correntes (subvenção econômica), que há mais de 13 anos se repete com essa configuração. Não seria operação de crédito, porque não há repasse de dinheiro dos bancos à União, tampouco contrato entre as partes nesse sentido. Ter-se-ia de analisar primeiro, no entanto, se esse art. 11, inserido entre os "crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos" da Lei nº 1.079/1950, foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta não albergou tais tipos de crime no art. 85;

b. Em nenhum ponto do Parecer é demonstrada a existência de atos da Presidência da República em relação à matéria, cuja competência é definida por lei ao Ministério da Fazenda;

c. Não foi apresentada a prova de existência da conduta delituosa aqui referida, conforme exige o art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950, tampouco havia decisão pelo menos do TCU até 9/12/2015, quanto à existência do possível vício na relação da União com o Banco do Brasil, por causa do Plano Safra, o que permite deduzir inexistir justa causa para a Denúncia, que fora apresentada ainda em outubro de 2015; e

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

d. No que se referes ao **artigo 85, VI**: a Constituição, neste inciso, estabelece como crime de responsabilidade os atos que atentem contra a lei orçamentária. Contudo, como visto ao longo desta Nota, o atraso ou inadimplemento de obrigação legal não caracteriza contratação de "operação de crédito", nos termos definidos no art. 29, III, da LRF.

Finalmente, é fato que a LRF (art. 73) estabelece que as infrações a seus dispositivos serão punidas segundo, entre outras, a Lei nº 1.079, de 1950. Contudo, essa disposição possivelmente contrarie a Constituição, a qual já define a lista de crimes de responsabilidade (art. 85), não incluindo entre eles crimes de responsabilidade fiscal.

E mais: para haver crime de responsabilidade tem de haver a conjugação de ofensa direta à Constituição e de ofensa aos bens jurídicos que a Carta Política elenca no art. 85, o que não seria o caso pelo menos do débito da União junto ao Banco do Brasil.

Em razão do exposto, os autores se colocam à inteira disposição para esclarecimentos, inclusive adicionais.

José de Ribamar Pereira da Silva
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Vinícius Leopoldino do Amaral
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Orçamento Federal

Nota Técnica nº 6358/2016-MP

ASSUNTO: Edição de decretos para abertura de créditos suplementares em 2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta Nota objetiva apresentar a posição desta Secretaria de Orçamento Federal sobre a abertura de 7 (sete) decretos de suplementação orçamentária, questionados pelo Tribunal de Contas da União como tendo sido editados em desconformidade com a autorização do Congresso Nacional, expressa no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária Anual de 2015 – LOA 2015.

ANÁLISE

2. Os atos questionados são os seguintes:

a) Decreto sem número 14.241 de 27/7/2015, publicado no DOU de 28/7/2015, que abriu crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no montante de R$ 1.629.519.495,00;
b) Decreto sem número 14242 de 27/7/2015, publicado no DOU de 28/7/2015, que abriu crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no montante de R$ 1.701.389.025,00;
c) Decreto sem número 14243 de 27/7/2015, publicado no DOU de 28/7/2015, que abriu crédito suplementar ao Orçamento Fiscal da União no montante de R$ 36.759.382.520,00;
d) Decreto sem número 14244 de 27/7/2015, publicado no DOU de 28/7/2015, que abriu crédito suplementar ao Orçamento Fiscal da União no montante de R$ 29.922.832,00;
e) Decreto sem número 14250 de 20/8/2015, publicado no DOU de 21/8/2015, que abriu crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no montante de R$ 600.268.845,00;
f) Decreto sem número 14252 de 20/8/2015, publicado no DOU de 21/8/2015, que abriu crédito suplementar ao Orçamento Fiscal da União no montante de R$ 55.237.582.569,00; e
g) Decreto sem número 14256 de 2/9/2015, publicado no DOU de 3/9/2015, que abriu crédito suplementar ao Orçamento Fiscal da União no montante de R$ 18.017.149,00.

3. Primeiramente cabe esclarecer que o Decreto sem número 14243, de 27 de julho de 2015, no valor de R$ 36.759.382.520,00 e o Decreto sem número 14252, de 20 de agosto de 2015, no valor de R$ 55.237.582.569,00 objetivaram o atendimento de despesas com a Dívida Pública Federal, despesas classificadas como financeiras. Ressalta-se que as alterações decorrentes da abertura deste tipo de crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário, tendo em vista que estas despesas não são consideradas no cálculo do referido resultado. Por esse motivo esta Nota não abordará estas despesas.

4. Nesse sentido, cabe discorrer sobre o entendimento histórico desta Secretaria de Orçamento Federal sobre a edição de créditos suplementares pelo Poder Executivo e sua compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário.

5. Para isto faz-se necessária a divisão do assunto em dois tipos de abertura de créditos adicionais, os referentes a despesas discricionárias e aqueles que envolvem despesas de execução obrigatória.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Parte I – Abertura de Créditos Suplementares Relativos a Despesas Discricionárias

6. Quanto aos créditos adicionais de despesas discricionárias cabe inicialmente fazer a distinção entre a disponibilidade orçamentária e a possibilidade de sua execução. É fato que a Lei Orçamentária Anual - LOA é elaborada compatibilizando as dotações orçamentárias autorizadas com as receitas estimadas de forma a atingir uma determinada meta fiscal. Este procedimento é complexo, dado a diferença existente entre a dotação orçada para um determinado ano, no conceito de competência, e a real execução financeira desta mesma dotação, conceito de caixa, que é o utilizado para aferição da meta fiscal. Tal distinção é compatibilizada na LOA em um Quadro Orçamentário Consolidado intitulado "Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Federal" que faz um ajuste do regime de caixa com o regime orçamentário por competência.

7. Assim, inicia-se o ano com uma LOA que autoriza despesas compatíveis com a obtenção da meta fiscal. No entanto, durante o exercício, ao serem revisadas as projeções de receitas e de despesas obrigatórias, conforme mandamento da LRF, pode ser dada condição na qual seja necessária a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias. O efeito desta limitação nada mais é do que deixar dotações orçamentárias constantes na LOA sem possibilidade de execução, por escassez de espaço fiscal para tanto.

8. O mesmo ocorre com os créditos de despesas discricionárias abertos durante o exercício As LDOs anuais têm disposto que a execução das despesas decorrentes da abertura destes créditos adicionais fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos. Como tais limites são fixados de forma a compatibilizar a execução dos Orçamentos à obtenção da Meta de Resultado Primário definida na LDO não há que se falar de incompatibilidade de tais atos que abrem créditos adicionais com a meta. Vejamos o disposto na LDO-2015:

> *"Art. 52. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2015, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei.*
> .....
> *§ 13. **A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo**, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando as referidas abertura e reabertura ocorrerem à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964" (grifo nosso)*

9. Essa condicionalidade é explicitada nas Exposições de Motivos de tais Decretos, como por exemplo a EM 00099/2015 MP, relativa ao Decreto s/nº 14242, de 27 de julho de 2015:

> *"8. Esclareço, a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015, que as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, pois:*
> *a) R$ 441.088.922,00 (quatrocentos e quarenta e um milhões, oitenta e oito mil, novecentos e vinte e dois reais) se referem a remanejamento entre despesas primárias do Poder Executivo para priorização da programação e/ou dotação suplementada;*
> *b) R$ 642.162.433,00 (seiscentos e quarenta e dois milhões, cento e sessenta e dois mil, quatrocentos e trinta e três reais) à suplementação de despesas primárias discricionárias à conta de recursos de origem financeira;*
> *c) R$ 12.909.477,00 (doze milhões, novecentos e nove mil, quatrocentos e setenta e sete reais) ao atendimento de despesas primárias discricionárias à conta de excesso de*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

arrecadação de receitas primárias;
d) R$ 7.037.311,00 (sete milhões, trinta e sete mil, trezentos e onze reais) ao atendimento de despesas primárias discricionárias à conta de excesso de arrecadação de receitas financeiras;
e) R$ 594.831.467,00 (quinhentos e noventa e quatro milhões, oitocentos e trinta e um mil, quatrocentos e sessenta e sete reais) são despesas atendidas com recursos de doações e de convênios, dos quais R$ 574.166.878,00 (quinhentos e setenta e quatro milhões, cento e sessenta e seis mil, oitocentos e setenta e oito reais) referem-se a excesso de arrecadação dos referidos recursos e R$ 20.664.589,00 (vinte milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e oitenta e nove reais) a superávit financeiro dessas fontes, que serão considerados na avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
f) R$ 3.359.418,00 (três milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e dezoito reais) não são considerados no cálculo do referido resultado, constante do Anexo XI do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, conforme dispõe seu art. 1º, § 1º, inciso II, por tratar-se de despesas financeiras; e
g) ***a execução das despesas descritas nos itens "a", "b", "c" e "d" será realizada de acordo com os limites constantes do Anexo I do Decreto nº 8.456, de 2015, conforme estabelecido no art. 1º, § 2º, do referido Decreto****. " (grifo nosso)*

10. Portanto, a fonte de recursos utilizada para a abertura desses créditos suplementares, seja remanejamento de dotações, excesso de arrecadação ou superávit financeiro não afeta a obtenção da Meta Fiscal, dado que os mesmos são submetidos aos limites constantes do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. A inclusão ou ampliação das dotações relativas a esses créditos tem o condão de permitir ao gestor a revisão de suas prioridades, por vezes impossíveis de acomodar via remanejamento, tendo em vista as especificidades relacionadas à vinculação de receitas.

Parte II – Abertura de Créditos Suplementares relativos a Despesas Obrigatórias

11. Quanto aos créditos adicionais relativos a despesas de execução obrigatória a situação é distinta. A execução de tais despesas é, por definição, obrigatória. Cabe ao Poder Executivo acompanhar a progressão da execução destas despesas, agregar eventuais proposições de alteração legislativa, de cronograma ou de expectativa de indicadores econômicos que as afetem e adequar os Orçamentos a esta realidade.

12. Portanto, não há que se falar em inadequação de uma suplementação de despesa obrigatória com a obtenção da meta de resultado. Quando se verifica a necessidade de tal suplementação, é necessário adequar as previsões fiscais a ela e não o contrário.

13. Neste sentido, ao identificar a necessidade de acréscimo de dotação para uma despesa obrigatória, o Poder Executivo pode atuar de duas formas: (1) se há tempo suficiente até a próxima Avaliação Bimestral para prever tal despesa, sem correr o risco de esgotar a dotação orçamentária existente, incorpora-se o valor do acréscimo na avaliação e, posteriormente, abre-se o crédito suplementar necessário; (2) caso a premência de dotação seja urgente, procede-se a abertura do crédito e, posteriormente, incorpora-se o valor na Avaliação bimestral subsequente. Este procedimento é explicitado nas LDOs anuais. Especificamente na LDO-2015 tem-se:

"Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

.....

§ 4º O Poder Executivo divulgará na ***internet*** *e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no* ***caput*** *deste artigo, no prazo nele previsto, relatório que será*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, contendo:
I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;
II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXI do Anexo II e o Anexo de Metas Fiscais;
***III - a justificativa das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária**, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos;" (grifo nosso)*

14. Dessa forma, a abertura de crédito suplementar para fazer frente a uma despesa obrigatória não impacta a meta de resultado primário, aferida anualmente, pois será necessariamente considerada no relatório bimestral, o que conduzirá, se necessário, ao contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para que se garanta o atingimento daquela meta.

15. Como no caso anterior, quando da abertura dos créditos para despesas obrigatórias, este procedimento é explicitado na Exposição de Motivos dos mesmos, no caso em questão na EM do Decreto s/nº 14241, de 27 de julho de 2015:

"7. Esclareço, a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015, que as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, pois:
a) R$ 1.508.197.660,00 (um bilhão, quinhentos e oito milhões, cento e noventa e sete mil, seiscentos e sessenta reais) se referem a remanejamento entre despesas primárias obrigatórias;
b) R$ 3.095.800,00 (três milhões, noventa e cinco mil e oitocentos reais), a remanejamento entre despesas primárias do Poder Legislativo;
c) R$ 61.675.935,00 (sessenta e um milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, novecentos e trinta e cinco reais) a remanejamento entre despesas financeiras não consideradas no cálculo do mencionado resultado; e
*d) R$ 56.550.100,00 (cinquenta e seis milhões, quinhentos e cinquenta mil e cem reais) a despesas primárias obrigatórias, atendidas com superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, **que serão consideradas na avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 9º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, relativa ao terceiro bimestre de 2015.** " (grifo nosso)*

16. Como pode ser observado, o crédito em análise efetuou remanejamento orçamentário constantes da LOA-2015 no montante de dotações R$ 1.573,0 milhões e elevou dotações em apenas R$ 56,6 milhões para fazer frente às despesas com Pensões especiais do Instituto Nacional do Seguro Social. A incorporação do superávit foi feita devido à vinculação de receita de fonte originária à seguridade social, possibilitando a regularidade dos saldos existentes das fontes de recursos.

17. Ressalte-se, ainda, que a abertura de créditos suplementares durante a tramitação, no Congresso Nacional, de projetos de lei alterando a meta de resultado primário não ocorreu apenas no exercício de 2015.

18. Entre 15 de maio e 08 de outubro de 2009 a redução da meta de superávit estava em discussão no Congresso, conforme se pode observar pela tramitação dos PLN 015/2009 e 063/2009, este último convertido na Lei 12.053, de 9 de outubro de 2009.

19. Durante esse período do processo legislativo, foram publicados 32 (trinta e dois) Decretos de Crédito Suplementares, os quais totalizaram R$ 188,7 bilhões. Desses 32 Decretos, 4 (quatro) utilizaram R$ 1,9 bilhão de superávit do exercício anterior, conforme quadro abaixo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Decreto s/nº	Data	Valor (em R$ milhões)	Fonte de superávit financeiro do ano anterior (em R$ milhões)
12039	15/05	23,3	
12041	25/05	99,9	
12042	25/05	17,0	
12050	4/06	32,6	
12052	4/06	1.947,9	
12053	4/06	1.040,2	8,3
12054	4/06	34,3	
12062	10/06	14,4	
12108	2/07	86.146,6	48,2 (+ excesso de arrecadação do BACEN de 85,8 bi)
12109	2/07	18,2	
12111	14/07	44,9	
12112	14/07	79,5	
12113	14/07	223,8	
12114	14/07	62,8	
12122	15/07	0,4	
12149	30/07	1.277,3	1.269,10
12150	30/07	267,6	
12151	3/08	211,2	
12154	11/8	1.987,5	
12155	11/08	644,7	
12159	13/08	750,6	613,5
12160	17/08	558,6	
12164	25/08	55,8	
12165	26/08	220,6	
12166	31/08	55,0	
12203	8/09	44,3	
12204	14/09	4,0	
12205	14/09	7.266,9	
12208	16/09	155,6	
12209	29/09	162,0	
12210	29/09	230,0	
12224	07/10	85.037,3	

20. Merece destaque o fato de que, no Relatório Prévio de Avaliação das Contas do Governo da República de 2009, não houve qualquer ressalva a essa questão entre os apontamentos feitos pela Corte de Contas da União.

21. Ademais, conforme exposto acima, a abertura dos mencionados créditos, por si só, não impacta a meta de resultado primário, eis que, no que tange às despesas discricionárias, essas estão sujeitas aos limites de empenho e movimentação financeira. No que tange às despesas obrigatórias, conforme a própria legislação estabelece, os créditos referentes a essas despesas devem ser abertos, e seu

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

impacto considerado nas avaliações bimestrais, prévia ou posteriormente. Eis a razão pela qual não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA/2015.

22. Esse entendimento, de que a abertura de crédito suplementar para o atendimento de despesas não implica em descumprimento da condicionante prevista no art. 4º da Lei Orçamentária da União de 2015, está pautado na evolução do ordenamento jurídico que rege essa matéria ao longo dos exercícios financeiros de 2001 (primeira LOA elaborada observando as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal) a 2015. A seguir, demonstra-se a evolução dessas regras nas Leis Orçamentárias Anuais:

Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001 (LOA - 2001)

*Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, **observados os arts. 8º, 9º e 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000:***

.....

*Art. 7º Fica o Poder Executivo **autorizado a abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação**, nos termos do art. 43, § 1º, inciso II, e §§ 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).*

Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002 (LOA - 2002)

*Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e **desde que demonstrada, no decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2002**, para suplementação de dotações consignadas:*

.....

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado **a abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação,** nos termos do art. 43, § 1º, inciso II, e §§ 3º e 4º da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).*

Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003 (LOA - 2003)

*Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado **a abrir créditos suplementares**, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e **desde que demonstrada, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003**, para suplementação de dotações consignadas:*

.....

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado **a abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação**, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).*

Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004 (LOA - 2004)

*Art. 4º Fica autorizada a **abertura de créditos suplementares**, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 64 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004, **desde que demonstrada, em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do citado dispositivo da Lei de***

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

Diretrizes Orçamentárias[1], a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:

.....

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação, nos termos do art. 43, §§ 1o, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).

Lei nº 11.100, de 25 de janeiro 2005 (LOA - 2005)

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 11 do art. 65 e no art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005[2], respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas.

.....

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação, nos termos do art. 43, §§ 1º, II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).

Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006 (LOA - 2006)[3]

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 13, §§ 2º e 3º, 63, § 9º, 64, 68, 70 e 73 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas

Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA - 2015)

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: (grifos nossos)

23. Verifica-se que, na LOA de 2001, havia o condicionamento explícito da abertura de créditos suplementares, em geral, ao limite de empenho e movimentação financeira previsto no art. 9º da LRF. O art. 5º da referida lei explicitava autorização específica para a abertura de créditos suplementares

---

[1] § 5º do art. 64 da LDO-2004: O órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal disponibilizará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, mensalmente, na forma de banco de dados, a título informativo, os créditos de que trata este artigo.

[2] § 11 do art. 65 da LDO: Os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, **ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo.**

[3] A redação da condição constante do art.4º-da LOA-2006 manteve-se praticamente a mesma de 2006 a 2015.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

tendo como fonte o excesso de arrecadação para atender as despesas decorrentes de transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT.

24. Durante o exercício de 2002, era solicitada a compatibilidade das alterações com a meta de resultado primário. No entanto, em 2003, foi imposta a necessidade de demonstrar, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003 e mantinha-se em separado a autorização para a abertura de créditos suplementares para a incorporação de excesso de arrecadação para transferências a entes, fundos constitucionais e FAT

25. Para 2005, passa-se a exigir demonstração de que a abertura de créditos suplementar não afeta a meta fiscal ou a compensação necessária para o não descumprimento da mencionada meta. Nessa época, a abertura de créditos suplementares tendo como fonte recursos decorrentes de superávit financeiro era acompanhado de cancelamento de dotação no mesmo montante, a título de exemplo encaminha-se em anexo Decreto de 24 de novembro de 2005, no qual é incluído o Anexo III que cumpre essa finalidade.

26. No entanto, a partir de 2011, alterou-se as regras para excluir a necessidade de cancelamento de dotações quando a fonte de recursos fosse de origem financeira, uma vez que após a aprovação da LOA, a verificação do cumprimento da meta fiscal transcende a execução da LOA e de seus créditos. Isso porque, é impossível demonstrar, exclusivamente pela execução das despesas orçamentárias, o atendimento da referida meta, pois a meta fiscal é apurada pelo regime de caixa e o pagamento de despesas extra-orçamentárias, como os restos a pagar, a afetam, tal qual o pagamento das despesas autorizadas na LOA do correspondente exercício.

27. Esse entendimento é confirmado pela alteração da redação do dispositivo que tratava da adequação do encaminhamento dos projetos de lei relativos aos créditos suplementares e especiais da LDO de 2010 para 2011, que passou a afirmar que só há impacto quando da realização da despesa, deixando de exigir os cancelamentos compensatórios, conforme segue, visto que esse procedimento era inócuo, considerando que a execução de todas as despesas discricionárias estavam condicionadas aos limites dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira:

> *LDO - 2010 (Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009)*
>
> *Art. 56.....*
>
> *§ 12. Os projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados a despesas primárias* ***deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, indicando, quando for o caso, os cancelamentos compensatórios***
>
> *LDO - 2011 (Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010)*
>
> *Art. 56. .....*
>
> *§ 12. As exposições de motivos a que se refere o § 5º deste artigo, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados a despesas primárias,* ***deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual*** *previsto nesta Lei*

28. Ainda nesse sentido, os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira de 2001 a 2016 corroboram esse entendimento, considerando que neles são estabelecidos limites financeiros para atender ao pagamento das despesas da LOA do exercício em curso e de restos a pagar (despesas extraorçamentárias). Cumpre destacar que é esse o limite que está diretamente relacionado ao cumprimento da meta fiscal. A princípio, inclusive, não há qualquer obrigação de que o limite de empenho seja idêntico ao de pagamento, considerando que o gestor pode priorizar o pagamento de restos a pagar restringindo a execução das dotações aprovadas para determinado exercício.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

29. Em consonância com esse entendimento, todos os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira de 2000 a 2016 também trouxeram a previsão de que as despesas primárias discricionárias autorizadas por meio de créditos suplementares e especiais abertos, e ou créditos especiais reabertos ficam restritas aos limites de empenho e movimentação financeira do exercício, conforme se observa no art. 1º do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015 abaixo transcrito:

> *Art. 1º Os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União poderão empenhar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei no 13.115, de 20 de abril de 2015, observados os limites estabelecidos no Anexo I.*
>
> *§ 1º Não se aplica o disposto no caput às dotações orçamentárias relativas:*
>
> *I - aos grupos de natureza de despesa:*
>
> *a) "1 - Pessoal e Encargos Sociais";*
>
> *b) "2 - Juros e Encargos da Dívida"; e*
>
> *c) "6 - Amortização da Dívida";*
>
> *II - às despesas financeiras, relacionadas no Anexo VI;*
>
> *III - às despesas custeadas com receitas oriundas de doações e de convênios; e*
>
> *IV - às despesas relacionadas na Seção 1 do Anexo III à Lei no 13.080, de 2 de janeiro de 2015, e não constantes do Anexo VII.*
>
> ***§ 2º Os créditos suplementares e especiais abertos, e os créditos especiais reabertos neste exercício, relativos aos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", ressalvadas as exclusões de que trata o § 1º, terão sua execução condicionada aos limites constantes do Anexo I. (grifo nosso)***

30. Acrescente-se a isso, que na LDO-2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) foi inserido novo dispositivo, abaixo transcrito, aplicando-se essa mesma regra a todos os Órgãos e Poderes, dispositivo mantido na LDO-2015 (§ 13 do art. 52 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), conforme segue:

> LDO-2014
>
> Art. 51.....
>
> § 13. A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2014, **fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo**, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, quando a abertura e a reabertura de créditos adicionais ocorrer à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

31. Em síntese, entende-se que a edição dos decretos questionados, no que tange às despesa primárias discricionárias, não afeta a meta de resultado primário, pois as despesas autorizadas ficam limitadas ao espaço fiscal previamente fixado no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Quanto se trata de elevação de despesa primária obrigatória, caso não esteja dentro do espaço fiscal disponível, ou seja, incorporada na Avaliação Bimestral de Receita e Despesa Primária do bimestre imediatamente anterior, implica no necessário contingenciamento em igual valor de despesa primária

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

00100.123354/2016-79 - 00100.123354/2016-79-1 (ANEXO: 001)

discricionária a ser efetivado após a Avaliação Bimestral de Receita e Despesa Primária do bimestre imediatamente posterior.

CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, conclui-se que o Governo Federal não incorreu em qualquer irregularidade à luz da LRF e da LDO, bem como adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das despesas dos referidos créditos. Ademais, cabe observar que após o Tribunal de Contas da União externar seu posicionamento, contrário ao entendimento do Governo de que a abertura de crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário por ficar a execução dessas despesas restritas aos limites de empenho estabelecidos nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, por meio do Acórdão nº 2461/2015 - TCU - Plenário, de 7 de outubro de 2015, que trata da apreciação das Contas da Presidência da República de 2014, o Governo não mais editou decretos de créditos suplementares utilizando como fontes de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, inclusive quando esse excesso era destinado a repartição de receitas entre os demais Entes.

33. Pelos argumentos apresentados nesta Nota Técnica, entende-se que os procedimentos adotados pelo Poder Executivo observam o ordenamento jurídico e são consistentes com os princípios da legalidade, da moralidade, e dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

34. Isso posto, submete-se o assunto à consideração superior e sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 6 de maio de 2016.

De acordo. Encaminha-se a presente Nota ao Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Clayton Luiz Montes
Diretor do Departamento de Programas da Área Econômica

Felipe Daraich Neto
Diretor do Departamento de Programas Sociais

Marcos Ferreira
Diretor do Departamento de Programas Especiais

Zarak de Oliveira Ferreira
Diretor do Departamento de Programas de Infraestrutura

Cilair Rodrigues de Abreu
Secretário-Adjunto de Orçamento Federal
Assuntos de Gestão Orçamentária

George Alberto de Aguiar Soares
Secretário-Adjunto de Orçamento Federal
Assuntos de Gestão Fiscal

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Fale com o Senado
0800 61 2211

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 793580BC0012AC8C.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.