



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

TERMO DE ABERTURA DE VOLUME

Em 6/7/2016, às 14:12

Por este termo, inicio à folha nº 23702 o volume nº 63 do processado referente à 1ª autuação da matéria DEN 1/2016.

A handwritten signature in blue ink, reading 'Eduardo Sá', is positioned above a horizontal line.

Eduardo Bruno do Lago de Sá
Secretário de Comissão
Matrícula nº 228210

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

TERMO DE JUNTADA

Certifico que, nesta data, juntei aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, os seguintes documentos:

1. Lista de presença da 28ª reunião (fl. 23704);
2. Requerimentos prejudicados (fls. 23705 a 23711);
3. DOC 167 – manifestação encaminhada pela Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff (fls. 23712 a 23744);
4. Ata da 28ª reunião (fls.23745-23770);
5. Mandado de intimação da Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff e contrafé de recebimento (fls. 23771-23772).

E, por ser expressão da verdade, dou fé.

Brasília, em 6 de julho de 2016.


LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO FILHO
Escrivão da Denúncia nº 1, de 2016





SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE COMISSÕES

Reunião: 28ª Reunião da CEI2016

Data: 06 de julho de 2016 (quarta-feira), às 11h

Local: Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT 2016 - CEI2016

TITULARES	SUPLENTES
Maioria (PMDB)	
Raimundo Lira (PMDB)	1. Hélio José (PMDB)
Magno Malta (PR)	2. Marta Suplicy (PMDB) <i>Marta Suplicy</i>
Simone Tebet (PMDB)	3. Garibaldi Alves Filho (PMDB)
Dário Berger (PMDB)	4. João Alberto Souza (PMDB)
Waldemir Moka (PMDB)	5. VAGO
Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	
Ricardo Ferraço (PSDB)	1. Tasso Jereissati (PSDB)
Antonio Anastasia (PSDB)	2. Ataídes Oliveira (PSDB)
Cássio Cunha Lima (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
Ronaldo Caiado (DEM)	4. Davi Alcolumbre (DEM)
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
Gleisi Hoffmann (PT)	1. Humberto Costa (PT) <i>Humberto Costa</i>
Lindbergh Farias (PT)	2. Fátima Bezerra (PT)
Kátia Abreu (PMDB)	3. Acir Gurgacz (PDT)
Telmário Mota (PDT)	4. João Capiberibe (PSB)
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	
Fernando Bezerra Coelho (PSB)	1. Roberto Rocha (PSB)
Lúcia Vânia (PSB)	2. Randolfe Rodrigues (REDE)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	3. Cristovam Buarque (PPS) <i>Vanessa</i>
Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
Wellington Fagundes (PR)	1. Eduardo Amorim (PSC)
Zeze Perrella (PTB)	2. VAGO
Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
Ana Amélia (PP)	1. Sérgio Petecão (PSD)
José Medeiros (PSD)	2. Wilder Moraes (PP)
Gladson Cameli (PP)	3. Otto Alencar (PSD)



**Requerimento
Nº 112/2016****COMISSÃO ESPECIAL DO "IMPEACHMENT"****REQUERIMENTO Nº DE 2016**

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos regimentais, que essa Comissão Especial conceda um intervalo de 1 hora a cada 4 horas de trabalho para que todos os membros, profissionais e partícipes dos trabalhos desse colegiado possam ter direito à alimentação e para que possam recuperar, em parte, a capacidade física e psíquica para o bom andamento da reunião.

O referido intervalo tem como objetivo principal resguardar a saúde de todos que acompanham o trabalho da Comissão.

JUSTIFICATIVA

As reuniões dessa Comissão, quase que invariavelmente, têm sido longas e cansativas. Além do grande volume de trabalho, há embates inevitáveis sobre os diversos pontos colocados sobre análise do Colegiado.



SF/16594.05364-66

Página: 1/2 13/06/2016 14:55:03

d6e223a88aa13a7f624e88740e7dddf35458d495



Folha nº 23705

Nesse cenário, tenho notado que muitos membros, servidores e demais profissionais que acompanham os trabalhos estão reclamando da ausência de intervalo durante as reuniões da Comissão para que possam cumprir com suas necessidades mais básicas, como alimentar-se adequadamente e recarregar suas energias. E com razão!

A fadiga física e mental se traduz na diminuição do ritmo da atividade e na perda da capacidade de atenção ordinária, com consequente perda de produtividade. Sendo assim, é necessário estabelecer intervalos de trabalho para que a Comissão possa manter o ritmo acelerado de trabalho,

Diante disso, requero ao Presidente desta Comissão que adote, no procedimento de trabalho desta Comissão, intervalos intrajornada (a cada 4 horas) para que todos possam exercer os direitos mais básicos do princípio da dignidade humana.

Sala da Comissão, em 13 de junho de 2016.


Senadora GLEISI HOFFMANN



SF/16594_05364-66

Página: 2/2 13/06/2016 14:55:03

d6e223a88aa13a7f624e88740e7dddf35458d495



23706

Sc

Requerimento
Nº 113/2016



PREJUDICADO EM 6/7/16.

[Assinatura]

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

REQUERIMENTO Nº , DE 2016
COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT 2016

Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do art. 52, inciso I, da Constituição Federal, combinado com os arts. 89, inciso I; 377, inciso I; e 382, todos do Regimento Interno do Senado Federal; e com o art. 52, da Lei nº 1.079/1950, seja convocado a comparecer perante esta Comissão, na condição de testemunha, o Sr. Vinícius Leopoldino do Amaral, Consultor Legislativo da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF/SF.

A pretendida oitiva objetiva instruir a Denúncia nº 1, de 2016 (DEN1/2016), relativa à autorização para processo e julgamento da Senhora Presidenta da República por suposto crime de responsabilidade, cuja análise compete a esta Comissão Especial.

JUSTIFICAÇÃO

A atual fase processual destina-se a instrução probatória da Denúncia nº 1, de 2016, objeto de análise desta Comissão Especial. Assim sendo, requereu a defesa da Senhora Presidenta da República, Dilma Rousseff, a realização de perícia técnica, entretanto, inexplicavelmente, na reunião ocorrida no último 08 de junho, em decisão tomada pela maioria dos membros da Comissão, houve o indeferimento da referida produção de provas.

[Assinatura]

Folha nº 23707

[Assinatura]



SF/16636.68646-01

Página: 1/2 13/06/2016 14:11:34

f00603c0c00b3cf0b559a23c49fe1779698e0b26



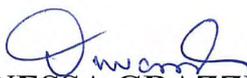
SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

Diante ao exposto, e a fim de minimizar os efeitos do aludido equívoco tomado na última reunião da Comissão, proponho seja convocado para ser inquirido por este colegiado, na condição de testemunha, o Sr. Vinícius Leopoldino do Amaral, Consultor Legislativo da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF/SF.

Destaca-se que, além do fato de a respeitada Consultoria legislativa do Senado Federal possuir dentre seus quadros profissionais experientes, isentos e qualificados, o referido especialista teve a oportunidade de debruçar-se em estudo ao caso, haja vista a elaboração da Nota Técnica nº 109/2016-CONORF/SF.

Rogo aos nobres pares a aprovação do presente requerimento de produção de provas.

Sala das Sessões, em de junho de 2016.


Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/Amazonas



SF/16636.68646-01

Página: 2/2 13/06/2016 14:11:34

f00603c0c00b3cf0b559a23c49fef779698e0b26



PREJUDICADO EM 6 / 7 / 16



COMISSÃO ESPECIAL DO “IMPEACHMENT”

CEI - IMPEACHMENT

**REQ] Requerimento
 N° 115/2016**

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do artigo 58, §2º da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 1.079/1950, recepcionado pela Constituição, nos termos da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal por oportunidade do julgamento da ADPF nº378 MC/DF – Distrito Federal, que, com a anuência deste plenário, seja convidado o Sr. Marcelo Barbosa Saintive, Secretário do Tesouro Nacional no ano de 2015, a fim de prestar esclarecimentos e informações perante esta Comissão.

Sala da Comissão, 13 de abril de 2016.

Senador Lindbergh Farias



SF/16030.55207-80

Página: 1/2 13/06/2016 16:20:52

9e9f2275ab5052cad568efdc138ee02ba72efb2a



1
23203
Sen



PREJUDICADO EM 6 / 7 / 16

Gat

SENADO FEDERAL
CEI - IMPEACHMENT

OTIN

COMI

Requerimento
Nº 117/2016

2016
MENT 2016

Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do art. 52, inciso I, da Constituição Federal, combinado com os arts. 89, inciso I; 377, inciso I; e 382, todos do Regimento Interno do Senado Federal; e com o art. 52, da Lei nº 1.079/1950, seja convocado a comparecer perante esta Comissão, na condição de testemunha, o Sr. Marcus Pereira Aucélio ex-Subsecretário de Política Fiscal do Tesouro Nacional.

Sala das Sessões, em de junho de 2016.

Senadora VANESSA GRAZZIOTIN
PCdoB/Amazonas



SF/16984.81413-09

Página: 1/1 13/06/2016 16:51:02

cff33096ea35ae100476124eeb13175ff69d6063

Folha nº 23710





PREJUDICADO EM 6/7/16

Gab. **SENADO FEDERAL** OTIN
CEI - IMPEACHMENT

COMIS **Requerimento** 016
Nº 118/2016 **MENT 2016**

Senhor Presidente,

Requiro a Vossa Excelência, nos termos do art. 52, inciso I, da Constituição Federal, combinado com os arts. 89, inciso I; 377, inciso I; e 382, todos do Regimento Interno do Senado Federal; e com o art. 52, da Lei nº 1.079/1950, seja convocada a comparecer perante esta Comissão, na condição de testemunha, a Sra. Esther Dweck ex-Secretária de Orçamento Federal.

Sala das Sessões, em de junho de 2016.


Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/Amazonas



SF/16020.53340-30

Página: 1/1 13/06/2016 16:48:19

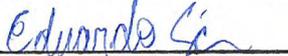
c58734d68eb444c828acea8f30cb076cb27f061

Folha nº 23711



Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Especial do Senado Federal criada com a finalidade de proferir parecer sobre a Denúncia n. 1, de 2016

Recebido na COCETI em 6/7/16

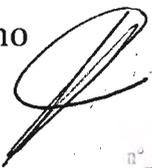

Eduardo Bruno do Lago de Sá
Matrícula: 228210

Interessado: **SENADO FEDERAL**

Assunto: *Depoimento pessoal a ser prestado pela Sra. Presidenta da República perante a Comissão Especial criada com a finalidade de processar a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.*

A Excelentíssima Senhora Presidenta da República, DILMA ROUSSEFF, tendo sido regularmente intimada para comparecer perante esta DD Comissão responsável pelo processamento da Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1, de 2016, vem apresentar, por escrito, na conformidade do disposto no art. 25 da Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950, seu depoimento pessoal, a ser prestado e lido pelo advogado subscritor da presente, na sessão do dia 5 de julho do corrente ano.

Assim sendo, requer a Vossa Excelência a juntada deste documento aos autos, e a sua leitura em sessão, como

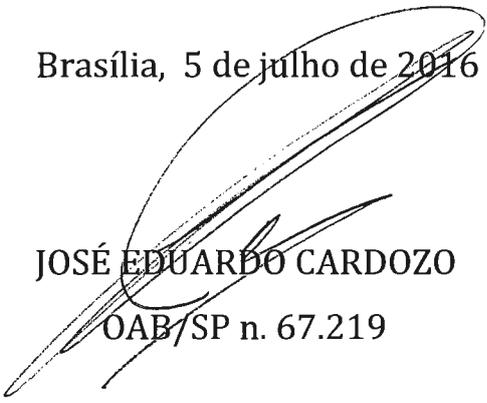

n.º 23712
Sa

forma de prestação do depoimento pessoal, colocando-se, ainda, o subscritor, à inteira disposição desta DD. Comissão para responder às eventuais indagações que porventura possam vir a ser ofertadas pelos Srs. membros desta Comissão, relativamente ao objeto do presente processo.

Termos em que

P. Deferimento

Brasília, 5 de julho de 2016



JOSÉ EDUARDO CARDOZO

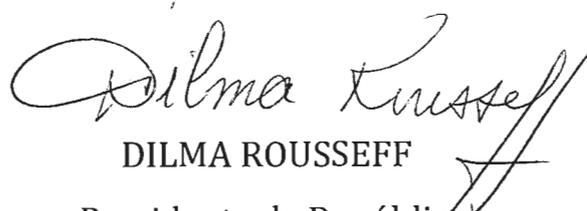
OAB/SP n. 67.219

23713
Sc

AUTORIZAÇÃO

Autorizo, para todos os fins de direito, na conformidade do disposto no artigo 25 da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, o Dr. José Eduardo Martins Cardozo, OAB/SP n. 67.219, na condição de meu advogado regularmente constituído nestes autos, a proceder a leitura do meu depoimento pessoal, na sessão da Comissão Especial do Senado criada para processar a Denúncia por Crime de responsabilidade contra mim ofertada (Denúncia n.1. de 2016), ficando ainda por mim autorizado a responder, em meu nome, eventuais questões ou indagações apresentadas pelos Senadores membros desta DD. Comissão, relativamente ao objeto do presente processo.

Brasília, 4 de julho de 2016.


DILMA ROUSSEFF
Presidenta da República

23714
Sa

Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Especial do Senado Federal criada com a finalidade de processar a Denúncia n.1, de 2016, por crime de responsabilidade,

Excelentíssimo Senhor Relator,

Senhoras e Senhores Senadores,

Quero iniciar minha defesa registrando meu profundo respeito pelo Senado da República e por todas as senhoras senadoras e todos os senhores senadores. Assim como defendo a legitimidade do mandato que me foi conferido pelo voto de mais de 54 milhões de brasileiros, tenho perfeita compreensão da legitimidade dos mandatos daqueles que serão agora os meus 81 juízes, que chegaram a esta Casa, igualmente amparados no voto popular.

Dito isto, peço às senhoras e aos senhores o direito de me apresentar como sou, com toda a clareza e sinceridade. Saibam todos que vocês estão julgando uma mulher honesta, uma servidora pública dedicada e uma lutadora de causas justas.

Tenho orgulho de ser a primeira mulher eleita Presidenta do Brasil. Nestes anos, exerci meu mandato de forma digna e honesta. Honrei os votos que recebi.

Em nome desses votos e em nome de todo o povo do meu país, vou lutar com todos os instrumentos legais de que disponho para exercer o meu mandato até o fim.



23715
Sa

O destino sempre me reservou grandes desafios. Alguns pareciam intransponíveis, mas eu consegui vencê-los. Já sofri a dor indizível da tortura, já passei pela dor aflitiva da doença, e hoje sofro a dor igualmente inominável da injustiça.

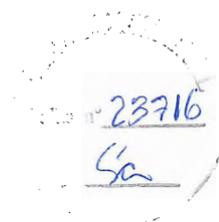
O que mais dói neste momento é a injustiça. O que mais dói é perceber que estou sendo vítima de uma farsa jurídica e política.

Não esmoreço. Olho para trás, e vejo tudo o que fizemos. Olho para frente, e vejo tudo o que ainda precisamos e podemos fazer. O mais importante é que posso olhar para mim mesma e ver a face de alguém que, mesmo marcada pelo tempo, tem forças para defender suas ideias e seus direitos.

Nunca deixei de lutar, ao longo de toda a minha vida, pelo que acredito. Nunca me desviei das minhas crenças ou das minhas convicções éticas e políticas. Sempre acreditei na liberdade e na possibilidade de construção de uma sociedade justa e fraterna, onde a exploração e a miséria não existam. Sempre acreditei na igualdade entre homens e mulheres, na necessidade de lutarmos com paixão, intransigência e firmeza, contra todas as formas de opressão, preconceito e intolerância.

Também sempre acreditei na democracia e por ela lutei, abdicando de muitas coisas na minha vida pessoal. A ela dediquei a minha juventude. Sofri, como tantos outros, na carne, a ação violenta do ódio, da intolerância e do autoritarismo daqueles que nunca receberam do povo, o poder de governar.

A experiência tem me ensinado que a democracia não é conquista definitiva, da qual se possa descuidar. É construção permanente, constante, a ser aperfeiçoada e protegida de ameaças.



Tenho orgulho de continuar ainda hoje servindo à esta mesma democracia pela qual sempre lutei. Agora, com a serenidade e a experiência adquiridas ao longo do tempo, como mulher que tem orgulho de ser mulher, e que jamais temerá defender o que entende por correto e justo, pouco importando o preço pessoal que tenha que pagar por isso.

Por isso, sigo ainda, como no passado, conclamando a todos os que acreditam na soberania nacional, na Democracia, no Estado de Direito e na justiça social, para que jamais esmoreçam ou se afastem dessa luta justa que não admite retrocessos. Independentemente da simpatia ou não pelo governo eleito no final de 2014, essa é uma luta da qual todos os que acreditam honestamente nesses valores não podem transigir, recuar por medo, por comodismo ou pela busca de vantagens pessoais. Os que forem dignos e honrados, se nessa luta capitularem, não deixarão, cedo ou tarde, de sentir o terrível peso da vergonha, ao vislumbrarem seu próprio rosto no espelho da história. Nunca poderão afastar das suas mentes a lembrança dos que morreram e foram torturados, para que pudéssemos ser um país soberano, livre e regido pelo Estado Democrático de Direito.

Não poderão fingir que desconhecem o fato de que muitos tombaram para que pudéssemos dizer o que pensamos, para que pudéssemos escolher pelo voto direto nossos governantes, e para que pudéssemos ser sempre julgados, nos termos da nossa Constituição, por órgãos imparciais e justos, após um devido processo legal.

A covardia ou a traição a esta causa serão sempre imperdoáveis. Histórica, ética e humanamente imperdoáveis.



Na minha vida, os que me conhecem sabem que incorri provavelmente em erros e equívocos, de natureza pessoal e política. Errar, por óbvio, é uma decorrência inafastável da vida de qualquer ser humano. Todavia, dentre estes erros, posso afirmar em alto e bom som, jamais se encontrará na minha trajetória de vida a desonestidade, a covardia ou a traição. Jamais desviei um único centavo do patrimônio público para meu enriquecimento pessoal ou de terceiros. Jamais fugi de nenhuma luta, por mais difícil que fosse, por covardia. E jamais trai minhas crenças, minhas convicções, ou meus companheiros, em horas difíceis.

Por isso, se alguém ainda hoje espera de mim o abandono da luta em defesa do mandato presidencial que me foi outorgado pelo voto do povo brasileiro, a partir de uma Constituição que estabelece para o nosso país a existência de um Estado Democrático de Direito, afirmo que comete um ledó engano. Não luto, nem nunca lutarei, pelo privilégio de continuar sendo Presidente da República. Nunca me apeguei à vaidade do exercício dos cargos; entrei na vida pública por ideais.

É fato que, nesses últimos tempos, foram muitas as ofensas, as discriminações, as traições, as mentiras, as farsas, as tentativas de humilhação e as decepções com pessoas que julgava dignas e honestas. Talvez, para alguém, isso possa sugerir que, para meu conforto e sossego, o melhor seria o abdicar da luta, buscar refúgio na minha consciência tranquila, relegando para historiadores futuros e honestos o dever de resgatar a verdade dos fatos. Deixar a eles a denúncia das ações antidemocráticas e antipopulares que motivam este infundado processo de *impeachment*.



Apreendi, porém, que quando se está do lado certo da história e se empunha uma bandeira justa, nunca se deve renunciar à uma boa luta, por mais difícil que ela seja. Como já se disse poeticamente, *“também dá fruto doce, a adversidade”*¹. Tenho a convicção de que os frutos dessa resistência democrática, empreendida por todos os que não querem o retrocesso político e social no nosso país, aparecem cada vez mais a cada dia. Apesar dos esforços destrutivos de algumas lideranças políticas e empresariais, e de alguns setores da mídia, creio que apenas seja uma questão de tempo para que os que hoje se julgam vitoriosos venham a ser colocados no devido lugar que a luta democrática e a história lhes reserva.

Continuo a lutar, assim, pela democracia do meu país e para que a vontade popular não seja desrespeitada, como já o foi tantas vezes no passado. Continuo a lutar para que soe o alerta democrático de que não é com a destituição inconstitucional de um governo legítimo, isto é, não é por meio de um golpe de estado apoiado na farsa e construído pela falsa retórica jurídica, que se poderá trazer melhores dias para o nosso povo.

Sou alvo dessa farsa porque, como Presidenta, nunca me submeti a chantagens. Não aceitei fazer concessões e conciliações escusas, de bastidores, tão conhecidas da política tradicional do nosso país. Nunca aceitei a submissão, a subordinação e a traição dos meus eleitores como preço a pagar pelos acordos que fiz.

¹ A expressão literal, traduzida por Carlos Alberto Nunes, de *SHAKESPEARE* (*Como gostais, Ato II, palavras do Duque Sênior*) é *“Sweet are the uses of adversity”*.

É por ter repellido a chantagem que estou sendo julgada. Este processo de *impeachment* somente existe por eu ter rechaçado o assédio de chantagistas.

Não nego que tenha cometido erros, e por eles certamente sou e serei cobrada, mas estou sendo perseguida pelos meus acertos. Estou sendo julgada, injustamente, por ter feito o que a lei me autorizava a fazer.

Nunca, em nenhum país democrático, o mandato legítimo de um presidente foi interrompido por causa de atos de rotina da gestão orçamentária. O Brasil ameaça ser o primeiro país a fazer isto.

O maior risco para o Brasil neste momento é continuar a ser dirigido por um governo sem voto. Um governo que não foi eleito diretamente pela população não terá legitimidade para propor saídas para a crise. Um governo sem respaldo popular não resolverá a crise porque será sempre, ele próprio, a crise.

Um governo sem voto simboliza o restabelecimento da eleição indireta, contra a qual nosso povo lutou por muitos e muitos anos. Um governo sem voto não será respeitado e se tornará, mais do que um entrave às soluções, a própria causa do impasse. Interromper meu mandato de forma injusta e irregular representará impor grande risco a todas as cidadãs e cidadãos de nosso Brasil.

É com esse espírito e por estas razões pessoais e de Estado que, por meio do meu advogado de defesa, presto os esclarecimentos que a seguir passam a ser firmados nos autos deste processo de *impeachment*.

Contra mim, neste processo, são dirigidas duas denúncias por crime de responsabilidade. Sou acusada de editar decretos de abertura de crédito suplementar, sem a devida autorização

DN

legislativa. Sou acusada também de determinar o atraso de pagamentos de subvenções econômicas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução de um programa de crédito rural (Plano Safra).

Conforme revelam todas as alegações produzidas pela minha defesa, e as demais provas fartamente produzidas ao longo deste processo, estas denúncias são manifestamente improcedentes. Não pratiquei nenhum crime de responsabilidade que pudesse legitimar o meu afastamento ou a cassação do meu mandato de Presidenta da República.

Diz a nossa Constituição Federal, no seu artigo 85, que “*são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal*”. Afirma ainda o seu parágrafo único que “*estes crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento*”.

Diante desse dispositivo constitucional, nenhuma dúvida poderá existir de que somente caracterizarão crimes de responsabilidade atos gravíssimos que sejam diretamente praticados pelo Presidente da República, na conformidade do definido em lei, e ainda em decorrência de sua inequívoca conduta dolosa. Também não podem existir dúvidas de que a ocorrência destes crimes, apesar de ensejarem um juízo de valoração política por parte dos membros do Poder Legislativo que atuarão como julgadores, deve restar plenamente provada em um devido processo legal, para que possa existir a responsabilização política do Chefe de Estado e de Governo e a afirmação legal e legítima do seu *impeachment*.

No que diz respeito a edição dos decretos suplementares referidos na denúncia parcialmente recebida pelo Sr. Presidente da Câmara, no dia 2 de dezembro de 2015, é importante observar que

DM

dos 6 (seis) atos administrativos originalmente mencionados, após o decidido por esta Comissão e a perícia realizada por requerimento da nossa defesa neste processo, reconhece-se agora que apenas 3 (três) devem continuar ainda a ser discutidos quanto a se poderiam ou não ter sido editados sem uma prévia autorização legislativa.

Não tenho a menor dúvida de que estes decretos foram baixados com a devida autorização legal e sem qualquer ofensa às nobres atribuições constitucionais do Poder Legislativo. Esta autorização foi dada pelo art. 4º da Lei n. 13.115, de 20 de abril de 2015 (Lei Orçamentária anual vigente para o ano de 2015).

De fato, este dispositivo legal autorizava expressamente a edição de decretos de 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”.

E assim foi feito pelo meu governo, como demonstrado nestes autos.

Conforme atestado pelos diversos órgãos técnicos que firmaram posicionamentos favoráveis à edição destes três atos administrativos, de acordo com a concepção jurídica e financeira pacificamente admitida à época da sua edição, estes decretos de abertura de crédito suplementar não mantinham nenhuma situação jurídica de incompatibilidade financeira com as metas fiscais.

Deveras, de acordo com o que sempre se entendeu desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), nenhum desrespeito às metas fiscais haveria na edição de simples decretos de suplementação de crédito que adotassem como fontes o “excesso de

arrecadação de receitas próprias” ou o “superávit financeiro aprovado no balanço patrimonial do exercício de 2014”, desde que houvesse, por meio de outros atos administrativos (decretos), um contingenciamento que impedisse um gasto, a maior, por força desta modificação orçamentária.

Não é difícil entender-se esta interpretação pacificamente dada pelos órgãos técnicos, durante muitos anos, aos dispositivos normativos das diferentes leis orçamentárias que foram aprovadas após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um orçamento, por si, apenas autoriza aos administradores públicos a possibilidade da realização de uma despesa. Um decreto presidencial que suplementa créditos de uma lei orçamentária aprovada, em sendo assim, apenas “autoriza” a suplementação daquelas programações que originalmente estão previstas na Lei aprovada pelo Congresso Nacional. Por óbvio, se os gastos previstos, todavia, forem por um outro ato “impedidos de serem realizados” (em linguagem técnica, “contingenciados”), de maneira a que a alteração feita pelo decreto de suplementação não implique em quaisquer gastos “a maior” do que os originalmente previstos, do ponto de vista financeiro não haverá qualquer possibilidade lógica e jurídica de que estes atos venham a contribuir com um desrespeito à obtenção das metas fiscais. Afinal, as metas fiscais possuem natureza estritamente financeira, ou seja, dizem respeito apenas a gastos efetivamente feitos, jamais guardando qualquer pertinência, por si só, com as meras autorizações de gastos formalmente estabelecidas na lei orçamentária vigente.

Este, repita-se, era o entendimento jurídico dominante seguido por todos os órgãos administrativos, ao longo de todos os

governos que se seguiram à entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E foi o entendimento seguido, naturalmente, em relação aos decretos discutidos neste processo. Sem qualquer sombra de dúvida, os créditos suplementados por estes decretos, de acordo com esta concepção pacificamente admitida à época, guardavam indiscutível compatibilidade com a meta fiscal. Isto porque, por força do contingenciamento das verbas orçamentárias determinado por outros decretos por mim assinados, estes atos administrativos jamais poderiam ensejar gastos a maior do que o originalmente estabelecido. Não há como se dizer que decretos de abertura de crédito suplementar possam prejudicar o alcance das metas fiscais, quando as autorizações orçamentárias por eles acrescidas não puderem ser financeiramente gastas, em decorrência da limitação imposta pelos decretos de contingenciamento.

Por isso, é absolutamente descabido afirmar-se que a impossibilidade de atingimento das metas fiscais, ao longo do ano de 2015, se deveu, em qualquer medida, a edição destes decretos de abertura de créditos suplementares. Qualquer análise, por mais superficial que seja, revela, que esta dificuldade ocorreu, única e exclusivamente, pela queda vertiginosa da receita ao longo deste ano, motivada pela crise econômica. Por óbvio, não foram estes decretos, na medida em que não implicaram em nenhum gasto a maior, por força do já aludido contingenciamento, que ensejaram, em si, qualquer alteração na realidade financeira da Administração federal. Eles apenas implicaram em mera realocação formal e abstrata das atividades em que poderiam ser dispendidos os mesmos valores financeiros disponíveis, sem qualquer elevação dos gastos



financeiros. Foram atos, como de praxe acontecia, praticados ao longo de uma rotineira gestão orçamentária.

A propósito, é importante observar que, ao contrário do que muitas vezes se afirma de forma equivocada, no ano de 2015, o governo federal fez o maior contingenciamento da sua história. Meu governo, com isso, demonstrou um claro compromisso com a responsabilidade fiscal. Contingenciou-se tudo o que se podia, sem a paralização de atividades consideradas essenciais para a população brasileira, dentro de padrões de razoabilidade e de um absoluto compromisso com o interesse público.

O agravamento da crise, todavia, fez com que apesar do contingenciamento, a queda das receitas viesse a indicar a necessidade de que o governo propusesse ao Congresso Nacional a mudança legislativa das metas fiscais estabelecidas. Dentro desse procedimento recomendado e utilizado por diferentes governos, desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi aprovada pelo Congresso Nacional, antes do final do ano, a alteração da meta fiscal.

Considerando que, sem dúvida, as metas fiscais são anuais, por força de disposição legal expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal, em nenhum momento, de acordo com a interpretação dominante, as metas fiscais de 2015 foram desrespeitadas pelo meu governo. Tenho, assim, como sempre também o tiveram os órgãos técnicos da Advocacia Geral da União, como inadmissível que se pretenda que as metas sejam tidas como respeitadas ou não antes do período anual para o qual foram estabelecidas. O fato da lei de responsabilidade fiscal obrigar, saudavelmente, a expedição de relatórios periódicos ao longo do ano



do exercício orçamentário, em nada altera esta realidade. Trata-se de uma mera providência para que o administrador, ao constatar que as metas ao final do ano possam vir a não ser atingidas, tome as providências necessárias ao seu alcance ou providencie, se for o caso, a sua alteração legislativa.

Foi o que foi feito pelo meu governo.

Ora, assim se vê, com absoluta clareza, que os decretos de abertura de crédito suplementar em nada feriram a lei orçamentária, a lei de diretrizes orçamentárias ou a lei de responsabilidade fiscal. Foram atos praticados em total consonância com a autorização legislativa conferida ao Executivo nos termos do art. 4º. da Lei Orçamentária do ano de 2015, de acordo com a interpretação vigente na época. Solicitados por diferentes unidades governamentais, e de outros Poderes, sem qualquer ingerência da Presidência da República, foram estes atos administrativos analisados por diferentes órgãos técnicos e jurídicos. E, após detida análise em procedimento técnico “parametrizado”, foram por mim assinados e expedidos, como foram sempre, os simples atos próprios de uma rotina administrativa preestabelecida.

Observe-se ainda que estes decretos não foram editados para atender a necessidades injustificadas ou desconformes ao interesse público. Muito pelo contrário. Visaram atender a necessidades relevantes de importantes órgãos da administração federal, tais como a Polícia Federal, as universidades federais e outros Poderes, como a Justiça do Trabalho. Não tivessem sido eles por mim editados, as atividades ordinárias destes órgãos e a sua própria eficiência funcional poderiam restar seriamente comprometidas.

23726
Sen

Sendo assim, se era possível, de acordo com o entendimento dominante, que fossem baixados decretos que determinassem a abertura de créditos suplementares, não havia razão lógica alguma para que se viesse a sobrecarregar o Poder Legislativo, com o envio de projetos de lei que 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.

Justamente por esse entendimento, anualmente, é feita uma avaliação pelo Poder Legislativo para definir os incisos que constarão do artigo 4º da Lei Orçamentária e que conferirão, ao Presidente da República, prerrogativas para maior celeridade na abertura de créditos suplementares durante a execução dessa Lei.

Cumprir observar, contudo, que o Tribunal de Contas da União, modificando claramente o seu posicionamento anterior, veio a entender que os decretos que determinavam a abertura de créditos suplementares deveriam guardar, formalmente, uma pertinência *in abstracto* com o atendimento das metas fiscais.

Esse entendimento, ao ver dos órgãos técnicos e jurídicos do governo federal, e também ao que hoje se sabe de vários juristas, não representa a melhor interpretação ao *caput* do art. 4º. da Lei orçamentária de 2015. Se as metas fiscais dizem respeito a uma realidade financeira, parece ser juridicamente pouco razoável que se impeça a edição de simples decretos de suplementação de crédito

quando, por força de um efetivo contingenciamento, se garante que não haverá nenhum desembolso a maior de verbas com a sua edição. Ao adotar-se um tal entendimento, se atribui maior morosidade a máquina administrativa e se inibe a boa e rápida gestão de recursos públicos já existentes para o bom exercício de funções públicas relevantes. Altera-se, deste modo, a pretexto de uma “melhor interpretação jurídica” aquilo que vinha sendo feito regularmente, e com grande razoabilidade, desde o ano 2001, com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mas os órgãos de controle devem ser respeitados nas suas decisões, mesmo que os administradores e seus órgãos técnicos discordem do entendimento adotado.

E assim também fez o meu governo. A partir do momento em que foi decidido pelo Tribunal de Contas da União a impropriedade, a seu ver, da expedição de decretos de crédito suplementar em situações de “incompatibilidade orçamentária” (e não financeira) com a meta fiscal, mesmo que as verbas estivessem contingenciadas, o governo federal deixou de editar tais decretos. Obedecemos, assim, fielmente, as determinações do órgão de controle.

Relevante, observar, nesta medida, que os decretos em discussão neste processo foram editados anteriormente a que o Tribunal de Contas da União tivesse tomado qualquer decisão a respeito da matéria. Como já salientado, para a sua expedição foi seguido o procedimento “parametrizado”, adotado há anos, obtendo-se prévias manifestações técnicas e jurídicas favoráveis de diferentes órgãos da administração federal, que afirmavam a legalidade dos

atos, em especial sua compatibilidade com a obtenção da meta de resultado, conforme determinava a explícita autorização legal.

Imaginar-se, assim, por todo o exposto, que a edição de tais decretos implicaram em atos atentatórios à Constituição e em crimes de responsabilidade, se apresenta como algo inadmissível técnica e juridicamente.

Onde estaria o crime de responsabilidade materializado pela edição destes decretos? No fato de ter a Chefe do Executivo atendido a solicitação de órgãos públicos, inclusive de outros Poderes, para atender às suas necessidades inadiáveis, seguindo um procedimento de rotina adotado há anos? No fato de ter seguido à risca o parecer de vários órgãos técnicos, de diferentes Ministérios, que recomendavam a medida? No fato de estar seguindo uma orientação jurídica dominante, até então incontestada, de que estes decretos não estariam, por si só, apesar do contingenciamento decretado, desatendendo às metas fiscais? No fato de ter baixado decretos que não implicaram, por força de contingenciamento, em nenhum gasto efetivo capaz de atingir mesmo que levemente o atendimento das metas fiscais? No fato de ter supostamente descumprido metas fiscais que vieram a ser alteradas por ato legislativo antes do momento em que poderiam restar juridicamente feridas?

Não há, na edição destes decretos, a menor possibilidade de que se possa configurar juridicamente a ocorrência de qualquer crime de responsabilidade, em conformidade com o que define a legislação brasileira. Afirmo, com convicção, que com a edição destes decretos, de acordo com os órgãos técnicos da Administração federal, não houve ilegalidade, nem qualquer desrespeito às metas



financeiras estabelecidas, posto que não geraram quaisquer gastos a maior do que o previsto. Não houve, assim, no caso, qualquer comportamento ilícito e grave capaz de configurar um verdadeiro “atentado” à nossa Constituição.

Aliás, mesmo que assim não fosse e tivesse eu editado decretos sem qualquer amparo do art. 4º da Lei orçamentária de 2015, um ponto a mais poderia ser invocado para descaracterizar, de plano, a ocorrência de um crime de responsabilidade na edição destes atos administrativos. Falo da absoluta falta de comportamento doloso na edição destes decretos presidenciais de abertura de crédito suplementar.

Como é notório, nos termos da nossa ordem jurídica em vigor, não existe a possibilidade de configuração de um crime de responsabilidade sem a configuração da prática, pelo Presidente da República, de um ato doloso.

Onde está, devemos perguntar, a má-fé, o dolo grave que marcaram a minha conduta no caso da edição destes decretos? Os decretos foram editados com base na interpretação técnica e jurídica dominante, acolhida expressamente e manifestada por todos os órgãos responsáveis pelo exame da matéria. A solicitação de expedição dos decretos atendia a razões comprovadamente de interesse público. Todos os governos anteriores haviam feito a mesma coisa. O Tribunal de Contas União, outros órgãos de controle ou mesmo o próprio Poder Judiciário, nunca antes da edição destes decretos, haviam firmado qualquer contrariedade definitiva a esse entendimento. O procedimento que marcou a sua edição é “parametrizado”, sendo despachado pelo Presidente da República como um verdadeiro ato de rotina.

Onde estará então o dolo que caracterizaria o meu ato delituoso? No que, ao assinar e mandar publicar estes decretos, teria eu atentado gravemente contra a Constituição da República?

Aliás, restou demonstrado pela minha defesa que no ano de 2001 (governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso) e no ano de 2009 (governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva), em períodos em que se impôs a modificação das metas fiscais, também foram editados decretos idênticos aos meus, ora discutidos nestes autos. Na oportunidade, o Tribunal de Contas da União aprovou as contas destes Presidentes, inclusive no caso de 2001 fazendo expressa referência a estes decretos de abertura de crédito suplementar.

Teriam estes Presidentes também atentado contra a Constituição, incorrendo na prática de crimes de responsabilidade? Por que teriam então silenciado os órgãos de controle, aprovando as suas contas, após a detida análise da execução orçamentária? Por que então, exclusivamente no meu governo, que seguiu um procedimento e um entendimento acolhido e reproduzido há anos, se deveria qualificar a edição destes decretos de abertura de crédito suplementar como prática de atos ilícitos graves e dolosos? Por que se adota, no caso, diante de atos idênticos praticados por governos diferentes, dois pesos e duas medidas?

É, portanto, descabida, inaceitável e profundamente injusta a denúncia por crime de responsabilidade que contra mim é dirigida, pelo simples fato de ter editado rotineiros decretos de abertura de crédito suplementar. Não havia ilicitude, segundo a afirmação expressa dos órgãos técnicos que encaminharam a minha assinatura destes atos. E mesmo que houvesse, por força de ter

ocorrido uma interpretação feita *a posteriori* da sua edição pelo Tribunal de Contas da União, não haveria dolo capaz de configurar um grave “atentado” à Constituição.

A segunda denúncia contra mim dirigida, diz respeito ao alegado atraso nos pagamentos, ao longo do ano de 2015, das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução de um programa de crédito rural (Plano Safra). Afirma-se que estes supostos atrasos teriam qualificado uma verdadeira “operação de crédito” entre o Poder Executivo e um banco público, o que estaria vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 36 e 38).

Em primeiro lugar, cumpre afirmar que aqui existe, novamente, uma clara colisão entre o que era reconhecido como apropriado pelos órgãos jurídicos da Administração Federal e o que, mais tarde, passou a ser decidido pelo Tribunal de Contas da União.

Desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, nunca se havia sequer cogitado do entendimento de que eventuais atrasos de pagamento em prestações de serviços feitas por bancos públicos, em favor do governo federal, deveriam ser entendidas juridicamente como “operações de crédito”, ou então, como ajustes a estas “equiparados”. Isto porque não existem, nestes casos, quaisquer transferências de recursos do pretendido “credor” para o “devedor”; não há prazo para o pagamento e nem mesmo um contrato entre o banco e a União; e a previsão de atualização dos valores está contida em portarias do Ministério da Fazenda desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2001. Nestes vínculos, há apenas um mero atraso no pagamento, o que, por si, não qualificaria a existência de um contrato de mútuo firmado entre um banco credor e o ente administrativo devedor.

23732
Sc

Por diversos governos, nunca se considerou qualquer possibilidade jurídica, portanto, de que essas situações de inadimplência relativa de um ajuste pertinente a uma prestação de serviços, pudessem ser vistas como algo vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O fato de que, no meu governo, os valores envolvidos nesses atrasos tenham assumido um patamar específico, em nada altera esta realidade. A natureza de um negócio jurídico não é alterada pela quantidade de recursos financeiros que nele são alocados. Ou seja: um atraso no pagamento de um contrato de prestação de serviços, não se transforma, “juridicamente”, em uma operação de crédito pela quantificação dos valores nele envolvidos. Ou é para o direito uma “operação” de crédito, ou não é, pouco importando se o valor quantificado em um eventual atraso é de um real ou de um bilhão de reais.

Até antes do Tribunal de Contas da União mudar sua posição sobre a matéria, atrasos desta natureza realizados em contratos de prestação de serviços com instituições financeiras governamentais, nunca haviam sido consideradas como tal.

Não bastasse isso, no caso específico do Plano Safra, sequer um “ajuste negocial” propriamente dito existe entre o governo federal e o Banco do Brasil. Trata-se de uma situação jurídica inteiramente determinada por lei (Lei n. 8.427, de 27 de maio de 1992), onde a União recebe o comando normativo de arcar com uma subvenção econômica em operações de crédito rural. A própria execução do Plano Safra, assim, não decorre das cláusulas estabelecidas em um convênio ou em um ajuste contratual. Ela é unilateralmente disciplinada e regulamentada por meio de portarias

23732
Sa

do Ministério da Fazenda. Nestas portarias, diga-se, nunca se fixou um prazo determinado para o pagamento das subvenções.

Donde nunca terem os órgãos jurídicos, ainda por maiores razões, vislumbrado a possibilidade da existência de uma tese jurídica de que supostos atrasos de pagamento, no âmbito deste Plano, pudessem ser compreendidos como “operações de crédito” vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar disso, como já salientado, no final de 2015, o Tribunal de Contas veio a alterar a sua compreensão sobre a matéria. Passou a entender o que antes os órgãos jurídicos da Advocacia Geral da União não vislumbravam: que eventuais atrasos de pagamento na prestação de serviços estariam legalmente vedados, por força de disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, um importante detalhe deve aqui ser observado. Esta alteração definitiva de entendimento do Tribunal de Contas da União, veio ocorrer apenas em dezembro de 2015, ou seja, em momento posterior à ocorrência dos supostos atrasos no pagamento de subvenções no Plano Safra, qualificados, na denúncia, como crime de responsabilidade.

Não se pode tentar qualificar como ilícita ou mesmo como dolosa uma conduta realizada por uma Administração em período anterior àquele em que a posição do órgão de controle veio a firmar o seu novo posicionamento sobre a matéria. Se uma conduta era antes admitida como válida, não se pode *a posteriori*, ao se compreender que seria inválida, se tentar imputar uma sanção retroativa a quem, no momento dos fatos, tinha a convicção de que não estava descumprindo a lei.



Todavia, não bastasse essa circunstância, por si só descaracterizadora da possibilidade de ocorrência, no caso, de um crime de responsabilidade, uma outra questão merece ser legitimamente suscitada.

De acordo com a legislação em vigor, a execução e o gerenciamento do Plano Safra não competem à Presidência da República. A sua regulamentação decorre de portarias do Ministério da Fazenda. Logo, não coube a mim qualquer determinação quanto ao momento em que deveria ser efetuado o pagamento das subvenções econômicas devidas do Banco do Brasil.

Deveras, não foi submetido a meu âmbito decisório, e nem deveria ser, qualquer questão relativa a regulamentação ou a gestão concreta do Plano Safra. Não foi a Presidência da República quem definiu prazos, momentos ou montantes de pagamento de quaisquer valores a serem repassados à instituição financeira responsável pela sua execução.

Sendo assim, como aliás restou provado nestes autos por toda a prova testemunhal e pela própria prova pericial produzida, não se pode falar na existência de qualquer ato por mim praticado em relação ao Plano Safra que pudesse vir a qualificar a ocorrência de um crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, da Constituição Federal. Não há crime de responsabilidade sem ato atentatório à Constituição praticado por um Presidente da República.

Apresenta-se, desta forma, como inteiramente descabida a acusação em apreço. Desde a abertura deste processo, a minha defesa indagou qual o ato que teria eu praticado, no caso, para a tipificação da ocorrência de um crime de responsabilidade. Tanto no relatório produzido na Câmara, como no Senado, essa pergunta não

foi respondida. E agora, pelas provas documentais juntadas aos autos, pelas testemunhas e pela perícia resta provado, de forma indiscutível: não houve qualquer ato jurídico por mim praticado que pudesse ser tipificado como um crime de responsabilidade.

Aliás, o texto da denúncia originalmente chega a afirmar curiosamente que teria eu praticado um “ato comissivo” em relação aos supostos atrasos de pagamento no âmbito do Plano Safra. Que “ato comissivo” seria este? Segundo os denunciantes, este ato restaria materializado no simples fato de que eu conversaria frequentemente com o Secretário do Tesouro, Sr. Arno Augustin, segundo notícias divulgadas pela imprensa. Em outras palavras: a prova da existência do ato jurídico que materializa a acusação contra mim dirigida estaria no fato de que eu manteria constantes conversas com o aludido Secretário do Tesouro Nacional

Esta afirmação - não é necessário ter formação jurídica para se perceber - é verdadeiramente absurda. Além de eu nunca ter tratado de assuntos pertinentes ao Plano Safra, com nenhum Secretário do Tesouro, é importante observar que o Sr. Arno Augustin não exercia esta função em 2015, no momento em que ocorreram os fatos denunciados. Ou seja, “conversas” pretensamente realizadas com o ex-Secretário do Tesouro, substituído em 2015, é que seriam a absurda prova do “ato comissivo” por mim praticado.

Tal afirmação, pela sua própria irrazoabilidade, demonstra a debilidade das acusações que são dirigidas contra mim nestes autos.

Da mesma forma, imaginar-se que eu teria me “omitido” em relação ao dever de impedir os supostos atrasos de pagamento das subvenções econômicas ao Banco do Brasil na execução do Plano



Safra também parece uma afirmação marcada por uma profunda incongruência jurídica. 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 a 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 numa 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.

Como provado nestes autos, o conhecimento da gestão cotidiana do Plano Safra, a exemplo de dezenas de outras situações correlatas, não passa pelo conhecimento direto do Presidente da República ou mesmo do seu próprio Gabinete. Supor o contrário, revela um profundo desconhecimento da máquina administrativa e da distribuição de competências e responsabilidades no âmbito do Poder Executivo, ou o incontido desejo de que eu seja incriminada, a qualquer preço, por atos praticados ao longo do primeiro ano do meu segundo mandato presidencial.

Não há, pois, por quaisquer das vias que se adote, a menor possibilidade de se pretender que possa vir a ser procedente a denúncia de crime de responsabilidade, contra mim dirigida, em relação a eventuais atrasos no pagamento das subvenções do Plano Safra. Não há ato, comissivo ou omissivo, passível de ser a mim



atribuído. Não há responsabilidade presidencial passível de ser configurada no caso.

Finalmente, um importante aspecto merece ainda ser abordado neste depoimento. Afirmou a minha Defesa, desde a sua primeira manifestação nestes autos, textualmente, que este processo foi aberto e vem sendo promovido com manifesto e inequívoco desvio de poder.

De fato, este processo de *impeachment* nunca visou o atendimento da finalidade pela qual a Constituição e a lei vieram, *in abstracto*, a admiti-lo. Reconhecidamente, não se partiu de atos ilícitos graves por mim praticados dolosamente, para que se pudesse apurar uma eventual e necessária responsabilização política da Chefia do Executivo. Ao revés: partiu-se do desejo claro de que, por razões puramente políticas, houvesse o meu afastamento da Presidência da República, para então passar-se a procurar, de forma ávida, quaisquer pretextos jurídicos que pudessem justificar, retoricamente, a consumação desta intenção. Isso explica, aliás, a absoluta fragilidade das acusações que constituem a denúncia por crime de responsabilidade contra mim dirigida neste processo.

Desde a sua abertura pelo Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, as razões reais e a finalidade objetiva que movem este processo de *impeachment* são absolutamente claras. Várias forças políticas, viam e continuam a ver, a minha postura de não intervir ou de não obstar as investigações realizadas pela operação “Lava Jato”, como algo que colocava em risco setores da “classe política” brasileira.

Como disse um dos líderes mais importantes do governo interino, o senador Romero Jucá, era preciso me destituir da

DR

23738
Sen

presidência da República para que, enfim, fosse possível um acordo que esvaziasse as operações policiais contra a corrupção e fosse estancada a “sangria” resultante dessas investigações. Várias outras declarações de integrantes do grupo que apoia ou está hoje no governo confirmaram esta revelação: era preciso me derrubar para ter uma chance de escapar da ação da Justiça.

A estes setores se somaram os que, desde o resultado eleitoral de 2014, não absorveram a derrota nas urnas. Queriam uma outra política para o país, com finalidades e propósitos completamente diferentes daqueles que foram escolhidos pela maioria dos brasileiros.

Faço questão de lembrar: em 2014, fui reeleita para dar sequência a um projeto de desenvolvimento para o Brasil, iniciado ainda no governo Lula, que está alicerçado na ampliação de direitos e oportunidades para todos os brasileiros. Um projeto que, graças ao Bolsa Família, nos tirou do mapa da fome da ONU e permitiu que superássemos a extrema pobreza. Que, com o Mais Médicos, levou atendimento médico a 63 milhões de cidadãos de todo o Brasil, eliminando a desatenção que, por séculos, comprometeu o direito à saúde de nosso povo.

Fui escolhida para dar continuidade ao Minha Casa Minha Vida, o mais bem-sucedido programa habitacional de nossa história, que garantiu acesso a casa própria a 2 milhões e 760 mil famílias. E que, no momento de meu afastamento, já havia contratado a construção de outras 1 milhão e 500 mil moradias. Tudo isso porque decidimos usar recursos do orçamento da União para subsidiar o custo dessas moradias, providência imprescindível para viabilizar o acesso de famílias de baixa renda à casa própria.

AK

23730
S

A população escolheu a continuidade de nossa política de democratização do acesso ao ensino superior. Graças a políticas como o ProUni e o FIES e à expansão da rede de universidades federais, dobramos o número de estudantes universitários no Brasil. Graças à política de cotas, nossas universidades têm, cada vez mais, as cores da nossa população.

Os brasileiros que me elegeram entenderam a importância de nossa parceria com Estados e Municípios para melhorar as condições de transporte urbano em nossas cidades, manifestada em uma carteira de investimentos de 143 bilhões de reais em obras de metrô, trens, BRTs, corredores de ônibus. Reconheceram que nosso modelo de concessão, que buscou combinar a modicidade das tarifas de pedágio e a adequada rentabilidade do investidor, foi bem-sucedido, como mostram os 5.350 km de rodovias que concedemos, 64% dos quais com compromisso de duplicação pelos concessionários; os seis aeroportos cuja gestão foi transferida à iniciativa privada e hoje estão completamente modernizados e ampliados; e a verdadeira revolução que promovemos no sistema portuário brasileiro. Validaram o modelo de investimento no setor elétrico, que resultou, desde 2011, no acréscimo de 29.987 MW ao sistema de geração de energia e de 28.113 km ao sistema de transmissão.

Minha reeleição significou também a autorização para que déssemos sequência aos investimentos em segurança hídrica em todo o Nordeste. O projeto de integração do São Francisco está deixando de ser sonho porque garantimos os recursos para realizar esta obra. Implantamos mais de 1 milhão de cisternas por todo o



semiárido e, hoje, os carros pipa circulam sob controle do Exército, para garantir que a água chegue a quem realmente precisa.

Estou certa que os micro e pequenos empresários reconheceram as atualizações que fizemos nos valores de enquadramento do Super Simples, universalizado no meu governo. E que a indústria nacional foi altamente beneficiada por nossa política de conteúdo nacional e pelos mais de 32 bilhões que investimos no Inova Empresa.

Há muitas outras razões para que as brasileiras e os brasileiros tivessem escolhido a continuidade do projeto de Nação que defendemos. Citaria ainda a garantia que as riquezas do pré-sal, por meio do modelo de partilha, seriam apropriadas por todos os cidadãos e transformadas em elemento dinamizador dos investimentos em educação e saúde. Ou, o orgulho de o Brasil ter sediado, com sucesso inquestionável, grandes eventos como a Copa do Mundo de 2014, a Jornada Mundial da Juventude, os Jogos Mundiais Militares, os Jogos Mundiais dos Povos Indígenas, e que, graças ao planejamento e investimentos que fizemos, se repetirá nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, desde que o governo provisório e interino dê sequência às ações previstas.

No entanto, os derrotados buscaram, desde o momento da divulgação dos resultados eleitorais, encontrar uma forma de reverter a decisão democrática tomada pelo povo brasileiro. E assim, no momento certo, souberam unir seus esforços com aqueles que entendiam que o meu governo era um real obstáculo a seu desejo de construir um verdadeiro pacto de impunidade no país.

Foi, portanto, desse modo, pelo encontro destas duas vertentes políticas que nasceu e que continua a se desenrolar o



presente processo de *impeachment*. Um processo aberto e impulsionado por razões que não podem ser confessadas pelos seus mentores, mas que acabaram sendo conhecidas de todos por revelações públicas fartamente noticiadas por toda a imprensa. Um processo provocado pela retórica jurídica e política daqueles que, sabendo que nos dias atuais seria descabido articular golpes de Estado pela força das armas, criaram pretextos para justificar um novo *modus* golpista, um golpe, onde a Constituição e o Estado de Direito são invocados para que se possa, com absoluta desfaçatez, melhor pisoteá-los.

Postulo, assim, senhoras Senadoras e senhores Senadores, que Vossas Excelências meditem sobre as frágeis acusações que me são dirigidas, confrontando-as com as provas irrefutáveis que nestes autos foram produzidas e que acabam por demonstrar, de forma cabal e irretorquível, a absoluta improcedência da denúncia por crime de responsabilidade que motiva este processo. Postulo que, ao fazerem essa análise, pensem na injustiça da condenação de alguém que não praticou qualquer crime e teve a sua vida pública sempre marcada por uma profunda honestidade. Peço que reflitam, com absoluta isenção, sobre a história do nosso país e sobre o que representará para a nossa jovem democracia a cassação de um mandato presidencial realizada nestas circunstâncias e por estes motivos.

Manifesto minha sincera confiança na compreensão das Senadoras e dos Senadores que, mesmo sendo de oposição ao meu governo, estejam abertos a considerar meus argumentos. Espero que muitos estejam dispostos a agir com isenção.



Basta que se analise este processo para que se saiba que não cometi as irregularidades que são atribuídas a mim. As provas são evidentes e demonstram cabalmente que agi de boa-fé, pelo bem do País e do nosso povo – e sempre dentro da lei.

A consumação do meu *impeachment* será uma grande injustiça. Os que forem verdadeiramente isentos e justos jamais vincularão suas biografias a esta farsa.

Neste momento, a história acontece diante de nós. A gravidade da situação não nos oferece a opção do silêncio e da omissão.

Quem quer que tenha compromisso com a democracia tem o dever de tomar posição. O que está em questão, neste momento, não é o apoio ou a oposição ao meu governo, mas a unidade de todos em defesa do Estado Democrático de Direito. O que está em questão, neste momento, é a preservação dos direitos individuais e coletivos do povo brasileiro.

Há duas grandes demandas que nos cobram uma posição: a preservação da democracia em sua integridade e a manutenção dos direitos da população. Demandas que cobram uma posição ativa, corajosa e honesta dos senadores que julgarão um pedido de *impeachment* sem amparo na Constituição, pela absoluta inexistência de crime de responsabilidade.

O Brasil não merece viver uma nova ruptura democrática. Devemos mostrar ao mundo e a nós mesmos que conseguimos construir instituições sólidas, capazes de resistir a intempéries econômicas e políticas. Devemos mostrar que sabemos honrar a nossa Constituição, a Democracia e o Estado de Direito, zelando pelo respeito ao voto popular. Devemos mostrar, finalmente, que sabemos



dizer não a todos os que, de forma elitista e oportunista, agindo com absoluta falta de escrúpulos, valem-se da traição, da mentira, do embuste e do golpismo, para hipocritamente chegar ao poder e governar em absoluto descompasso com os desejos da maioria da população.

Brasília, 6 de julho de 2016


DILMA ROUSSEFF
Presidenta da República



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 28ª REUNIÃO

Ata Circunstanciada da 28ª Reunião, realizada em 6 de julho de 2016, às 11 horas e 39 minutos, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, sob a presidência do **Senador Raimundo Lira** e com a presença dos Senadores: **Magno Malta, Simone Tebet, Dario Berger, Waldemir Moka, Antonio Anastasia, Cássio Cunha Lima, Lindbergh Farias, Kátia Abreu, Telmário Mota, Fernando Bezerra Coelho, Lúcia Vânia, Vanessa Grazziotin, Wellington Fagundes, Ana Amélia, José Medeiros, Gladson Cameli, Marta Suplicy, Humberto Costa, Fátima Bezerra e Cristovam Buarque**. Deixaram de comparecer os Senadores **Ricardo Ferraço, Ronaldo Caiado, Gleisi Hoffmann e Zeze Perrela**. Na oportunidade, deixou de ser realizado o interrogatório da Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff, em virtude de sua ausência. O Dr. José Eduardo Cardozo fez a leitura de manifestação encaminhada pela Denunciada. Foi indeferida a petição da Denunciada que solicitava o desentranhamento de documentos (DOC 120). O Presidente declarou prejudicados os Requerimentos nºs 112, 113, 115, 117 e 118/2016. Após aprovação, a presente Ata será publicada juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Bom dia a todos. Bom dia, Sr^{as} e Srs. Senadores.

Havendo número regimental, declaro aberta a 28ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment, constituída nos termos do art. 44 da Lei nº 1.079, de 1950, e do art. 380, inciso II, do Regimento Interno, para proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, apresentada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, por suposto crime de responsabilidade.

Antes de iniciar os nossos trabalhos, esta Presidência deseja prestar alguns esclarecimentos. A Comissão foi instalada em 26 de abril. Desde então, este Colegiado tem trabalhado arduamente, cujos resultados traduzem-se nos seguintes números: 28 reuniões, sendo que a mais longa teve quase 15 horas de duração; 127 ofícios expedidos; 166 documentos recebidos; 135 requerimentos apresentados, sendo 130 aprovados; e os autos do processo no Senado já totalizam 11.655 folhas em 29 volumes.

Há sobre a mesa petição da Defesa em que solicita o desentranhamento dos autos dos Documentos nºs 64 e 80, encaminhados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Com a palavra o Relator para se manifestar sobre a petição.

O SR. ANTONIO ANASTASIA (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Muito obrigado, Sr. Presidente.

Bom dia, Sr^{as} Senadoras, Srs. Senadores, Srs. Advogados, senhoras e senhores.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A Defesa requer, por meio de manifestação de fls. 64 a 80, o desentranhamento dos requerimentos que requisitam informações sobre as operações de crédito mantidas com outras instituições públicas, além do Banco do Brasil, assim como relativas a anos anteriores.

No parecer pela admissibilidade da Denúncia, votado por esta Comissão no dia 6 de maio e, pelo Plenário do Senado Federal, em 2 de maio, consta expressamente que os julgadores devem analisar o fato em todas as suas circunstâncias para a sua correta compreensão, tanto que foi feita, naquela ocasião, a análise preliminar das operações de crédito mantidas com outras instituições e anteriores a 2015.

Sigo e cito um trecho da admissibilidade nessa linha.

Com o fim de melhor esclarecer os Senadores, informamos que as operações semelhantes ou idênticas realizadas com outras instituições públicas, em outros períodos temporais, compõem, tecnicamente, o quadro de circunstâncias do crime narrado na Denúncia. Circunstâncias, conforme pacificamente consta do Direito Penal, são fatos que, acompanhando, seguindo ou precedendo o fato principal, têm efeitos na aplicação de pena ou na configuração ou significação do fato principal.

Ademais, sempre é bom lembrar que o julgamento do Mandado de Segurança nº 34.150, julgado em 15 de abril de 2016, consignou que o objeto do processo abrange a reiteração das pedaladas fiscais, o que significa a apuração de fatos no decurso do tempo.

Por outro lado, esta Relatoria sempre frisou que o objeto do processo cinge-se à questão da alegada operação de crédito com o Banco do Brasil, no âmbito do Plano Safra e dos decretos de 2015 que teriam extrapolado a autorização legislativa. Mas tal entendimento não pode impedir que se levantem dados referentes às circunstâncias que, não sendo objeto do processo, podem colaborar na identificação da verdade.

Dessa forma, opino pelo indeferimento do requerimento formulado pela Defesa.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – O Relator, Senador Antonio Anastasia, indefere a petição.

Em votação a manifestação do Relator.

Aqueles que estão de acordo com a manifestação do Relator permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovada.

Está indeferida a petição da Defesa.

Esclareço, por fim, que sendo este o último ato de produção de provas, declaro encerrada, na data de hoje, essa etapa de produção probatória.

Os próximos atos processuais serão a apresentação de alegações finais, pela Acusação e pela Defesa, nessa ordem, e a leitura do parecer do Relator, o que ocorrerá na próxima reunião da Comissão, que fica desde já convocada para o dia 2 de agosto, ao meio-dia.

Conforme convocação, a presente reunião destina-se ao interrogatório da Denunciada,...

(*Soa a campainha.*)

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ...a Senhora Presidente afastada Dilma Rousseff.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Informo aos presentes que a Senhora Presidente afastada mandou um texto por escrito, com o seu Advogado, Dr. José Eduardo Cardozo, que já protocolou esse texto aqui na Secretaria da Comissão.

Eu vou passar a palavra ao Dr. José Eduardo Cardozo para que ele possa ler, em nome da Senhora Presidente afastada. E, naturalmente, o Dr. José Eduardo vai confirmar que está aqui em seu nome, representando a Senhora Presidente afastada, convocada para esta reunião.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Presidente, só para um esclarecimento.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu queria também, Sr. Presidente...

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Pela ordem.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – É só, Sr. Presidente, para V. Ex^a registrar o nosso voto contrário, deixar registrado o nosso voto contrário à decisão.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Antes, entretanto, esclareço às Sr^{as} e aos Srs. Senadores que, tendo em vista que não haverá interrogatório, não haverá oportunidade para formulação de perguntas nem mesmo lista de oradores.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Na verdade, é esse o questionamento que eu ia fazer. Porque, pelo que me consta, o Advogado tem autorização da Presidenta para falar em nome dela. Se não era o caso de a gente abrir também para questionamentos, interrogatórios.

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Pela ordem, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não, porque processualmente só ela poderá responder às indagações. É uma posição personalíssima.

Passo a palavra, pela ordem, ao Senador Cássio Cunha Lima.

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Sr. Presidente, apenas para cumprimentar V. Ex^a e o digno Relator por esse exercício de ampla defesa.

Nós estamos aqui inovando no que diz respeito ao direito processual no mundo inteiro. Em homenagem a esse procedimento de ampla defesa está sendo permitido que o Advogado traga uma mensagem da ré.

Não há notícias, em nenhum tribunal do mundo, de que o advogado possa falar em nome do réu.

(Soa a campanha.)

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Até porque, como acaba de consignar V. Ex^a, o depoimento, a oitiva do réu é personalíssima, é intransferível. É o momento em que o réu pode confessar o crime e, quem sabe, a Presidente Dilma estaria aqui para confessar que cometeu as pedaladas, que assinou os decretos, que cometeu os crimes. É o momento em que o réu pode apresentar contradições graves na sua defesa.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Portanto, não cabe, de forma nenhuma, de fato – eu apenas faço o reforço da decisão correta, sábia que V. Ex^a tem ao lado do Relator –, tolerar, permitir a expressão do Advogado que trará uma mensagem de Sua Excelência a Presidente Dilma Rousseff, mas é inconcebível, é inaceitável imaginar que possam ser formuladas perguntas, já que a Presidente Dilma optou, dentro do seu direito legítimo, por não comparecer, pelo menos nesta oportunidade, à Comissão do Impeachment.

Então, felicito V. Ex^a pela decisão. E vamos ouvir, mais uma vez, com prazer, o digno Advogado de Defesa, o Ministro José Eduardo Cardozo.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Presidente...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Só para esclarecer que a Presidente Dilma não é ré.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Ex^a, Senador Cássio Cunha Lima, colocou muito bem, falou que é uma situação personalíssima e que não deve haver naturalmente indagação, não pode haver, porque a Senhora Presidente afastada não está aqui.

Eu quero informar a todos que a excepcionalidade desse fato é porque nós também estamos vivenciando um momento excepcional. É um julgamento excepcional. Trata-se de um julgamento histórico de afastamento de uma Presidente da República, um julgamento jurídico, mas também político. Sobre essa questão é que nós temos que, a todo momento, tomar as decisões que sejam mais adequadas para o melhor funcionamento e eficiência desta Comissão.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Pela ordem.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Sr. Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pela ordem, Senadora Vanessa.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Muito obrigada, Sr. Presidente.

Primeiro, como V. Ex^a acaba de anunciar aqui, nós deveremos retornar a esta Comissão no próximo dia 2, desta feita para apresentação do relatório do nobre Relator Antonio Anastasia, a quem digo reconhecer a competência, a capacidade, mas lamentando o fato de ele ser o Relator por questões políticas, por ser do partido que é. Não é, Senador?

Então, creio que merece V. Ex^a, neste momento, os nossos cumprimentos e, mais do que isso, o nosso reconhecimento, Senador Raimundo Lira. V. Ex^a procurou – e nós somos testemunhas vivas – dar espaço e voz a todos aqui nesta Comissão, inclusive a nós que somos e representamos a minoria – infelizmente – neste processo.

Mas em relação à fala que me antecedeu, Sr. Presidente, eu não quero... Acho que não é bom, nem para o entendimento público, ou mesmo para o conhecimento público, que fique registrado como se o que foi dito aqui fosse verdade. Aqui ninguém está sendo benevolente com ninguém. O que nós estamos fazendo aqui é cumprir rigorosamente um rito processual. Um rito. E nesse aspecto, Presidente, e somente nesse aspecto é que nós reconhecemos que o rito vem sendo cumprido, mas somente o rito.

Não estamos a debater o mérito, porque o mérito não se confunde com o rito.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Mas o rito, tanto V. Ex^a quanto o próprio Relator, a representante dos denunciantes, o representante da Defesa, os Srs. e as Sr^{as} Senadoras, nós temos procurado cumprir o rito, apesar de uma série de discordâncias que nós apresentamos, como por exemplo, a limitação no questionamento das testemunhas.

Mas se o Dr. José Eduardo Cardozo está à mesa, falará, não é porque alguém aqui esteja sendo bondoso e abrindo gratuitamente o espaço à Sr^a Presidente. O art. 25 da Lei nº 1.079 garante esse espaço. Aliás, diz que a Defesa sempre fala por último.

Então, para que não passe como se isso fosse um favor que a Presidente Dilma está tendo, que não passe como isso, mas como um direito que ela tem, o direito que tem da ampla defesa, somente que fique registrado.

Mas eu concluo esta minha participação, Senador Raimundo Lira, dizendo que quando cheguei aqui, já admirava muito V. Ex^a. E dessa primeira etapa, ou da segunda da nossa Comissão, eu saio admirando ainda muito mais, Senador. Então meus cumprimentos.

Obrigada.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Sr. Presidente, pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Muito obrigado, Senadora Vanessa Grazziotin.

Pela ordem, Senador Lindbergh.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – É a última vez antes de o Ministro José Eduardo Cardozo falar. Vou fazer uma fala aqui, mas não quero que se sintam agredidos. Mas nessa discussão com a própria Presidenta Dilma, eu fui um dos que aconselhei que ela não viesse aqui, que ela fosse ao Plenário lá à frente, porque infelizmente, Sr. Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Vamos, vamos...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não, eu só quero...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Lindbergh, Senador Lindbergh...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – É muito importante essa justificativa.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não, um momentinho, um momentinho, Senador Lindbergh.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – É muito importante.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu quero apenas...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – É muito importante.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sabe a estima e a amizade que eu tenho por V. Ex^a. E eu quero que V. Ex^a faça a sua fala restrita ao assunto de hoje, sem criar nenhuma palavra ou frase que possa eventualmente dar o direito de resposta ou a contradita. Faça a sua fala totalmente voltada para o assunto de hoje.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Desculpe, Sr. Presidente, ninguém vai me censurar no que eu vou falar. Eu só quero dizer o seguinte, não quero agredir ninguém, mas essa é uma posição pública que eu tenho que expressar. As pessoas têm que saber.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Por que a Presidenta Dilma não veio? Qual o papel da sua Base Parlamentar aqui? Nós aconselhamos, sim, que não era o caso vir aqui, porque infelizmente, Sr. Presidente, o senhor pode discordar, mas aqui não estamos discutindo critérios jurídicos, só políticos. Esta Comissão não está analisando isso. E para nós é um jogo de cartas marcadas. Para que trazer a Presidenta Dilma aqui? Qual voto ela ia convencer aqui nesta situação?

Então, por achar que isto aqui que está acontecendo é um jogo de cartas marcadas, para não legitimar este golpe – porque o que está em curso é um golpe –, nós aconselhamos a Presidenta a não vir. E que viesse só ao Plenário do Senado Federal, para fazer a sua fala de defesa.

Então eu quero aqui, Sr. Presidente... Não fiz essa fala no sentido de agredir ninguém, mas é uma posição política que tem que ser registrada.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu queria...

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Pela ordem, Sr. Presidente.

A SRª SIMONE TEBET (PMDB - MS) – Pela ordem, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Um momentinho, um momentinho.

Senador Cássio, eu queria esclarecer o seguinte: tanto eu, como o Relator, o Senador Antonio Anastasia, oferecemos a opção, caso a Senhora Presidente afastada quisesse vir à Comissão, de instalar a Comissão no plenário do Senado Federal por se tratar de uma Presidente da República.

Então, tudo aquilo que foi importante e necessário para dar dignidade ao processo nós fizemos. Eu gostaria de que V. Exª ficasse informado dessa questão.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Mas é que ela tem um novo direito lá, à frente, de ir ao plenário do Senado, entendeu?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sim, mas eu estou dizendo a V. Exª que foi oferecida essa alternativa.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Isso não mudaria em nada as questões; só mudaria o ambiente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sim. V. Exª disse que ela só iria ao plenário...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – No plenário no momento da defesa, que ela tem direito.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Exatamente. Mas nós já antecipamos e oferecemos essa opção. Eu acho que foi não só uma gentileza, mas sobretudo um respeito ao rito que nós estamos dando a esta Comissão.

Pela ordem, Senador Cássio Cunha Lima.

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Sr. Presidente, eu quero deixar consignado que esta Comissão, sob o seu comando, ao lado do Relator Antonio Anastasia, teve um gesto de condescendência, sim. Não há nenhuma previsão processual legal – nem aqui, nem em nenhuma parte do mundo – de o Advogado ler uma carta do réu no momento do seu testemunho. Não existem precedentes em nenhuma parte do mundo, nem mesmo no processo anterior de *impeachment*.



Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, S. Ex^a o Ministro Ricardo Lewandowski, deixou claro que o rito também se basearia no que aconteceu no processo pretérito, em que o Presidente Collor se recusou a prestar o depoimento e simplesmente não houve espaço para a defesa. Então, aqueles que aconselham a Presidente Dilma, observando o que aconteceu nos últimos anos no Brasil, não são bons conselheiros, porque o Brasil vive hoje uma crise de profunda dificuldade por fruto exatamente das posturas, das atitudes, dos atos e das omissões da Presidente Dilma Rousseff.

Ela não comparece a esta sessão por uma razão simples: ela não conseguiria responder, por exemplo, a uma pergunta que o Senador Magno Malta – e eu tomo a liberdade de fazer a pergunta na ausência do Senador Magno Malta – faria à Presidente Dilma. Se a Presidente Dilma estivesse sentada ali, onde está o Ministro José Eduardo Cardoso, seria perguntado a ela: "A Senhora mentiu ou não mentiu no processo eleitoral?" Seria feita essa pergunta pura e simples, e ela não teria capacidade de responder nem essa, nem outras indagações que seriam feitas. Portanto ela não veio, porque não tem condições de vir.

Ela fez uma opção, dentro do seu direito. Estamos dando, num gesto de absoluta benevolência, a oportunidade de, mais uma vez, a Defesa se manifestar e, desta feita, em caráter inédito e inovador, com uma missiva, uma carta do réu. É a primeira vez que eu vejo isso; eu sou advogado inscrito regularmente na OAB e não tenho notícias, de nenhuma parte do mundo, insisto, de que o advogado passe a ser portador de cartas, de missivas do réu, no momento do testemunho, perante um tribunal, perante uma corte, perante um juiz.

Portanto estamos aqui prestigiando, mais uma vez, a ampla defesa e vamos ouvir, então, a carta, a missiva que a Presidente Dilma manda para esta Comissão, para o povo brasileiro,...

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Pela ordem, Sr. Presidente.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu também quero pela ordem, Sr. Presidente.

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – ... para que possamos...

A SR^a SIMONE TEBET (PMDB - MS) – Eu pedi pela ordem antes, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não, antes, antes... Um momentinho, um momentinho.

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – A pergunta que ela teria que responder primeiro é se mentiu ou não mentiu na campanha eleitoral. A partir daí...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Concluiu, Senador?

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Concluí.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu quero dizer o seguinte...

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM. *Fora do microfone.*) – Eu quero pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu sei, mas eu quero dizer o seguinte: eu já falei que isso aqui é um julgamento histórico. Vai ficar na história do País. Daqui a 50, 60 ou 100 anos...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Vai ficar como um golpe, Sr. Presidente. Vai entrar para a história como um golpe.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ...ou 50 ou 60 ou 100 anos, que eventualmente surja um fato semelhante, um julgamento semelhante, Dr. José Eduardo, esse fato que hoje está acontecendo, de V. Ex^a representar a Senhora Presidente afastada, vai servir de precedente, e a história é assim. A história cria os precedentes, e os estamos criando porque achamos que, desta forma, estamos dando dignidade à Presidente afastada, que teve a opção de não vir neste momento aqui – nem aqui, nem ao plenário. Foi uma alternativa, uma decisão dela, e temos de dar dignidade a essa decisão.

Pela ordem, Senadora Simone Tebet. Em seguida, Senadora Vanessa.

A SR^a SIMONE TEBET (PMDB - MS) – Obrigada, Sr. Presidente.

Eu não vou polemizar, mas eu não posso ouvir calada algumas afirmações. Acho que é direito da Senhora Presidente não vir, acho até que foi bem aconselhada. Quero simplesmente dizer o seguinte: ela seria muito bem recebida nesta Casa, porque esta Casa tem tido uma conduta republicana, que, aliás, é nossa obrigação; é obrigação de cada um de nós ter espírito público, porque representamos não só os Estados, mas toda a população brasileira. Então, quero deixar muito claro que é um direito da Senhora Presidente não comparecer.

Agora, afirmar que é um jogo de carta marcada seria menosprezar a inteligência de cada um dos Srs. Senadores e das Sr^{as} Senadoras, porque nós ficamos aqui quase dois meses, 60 dias. Foram mais de 200 horas de oitivas de testemunhas. Ora, se nós não formamos o juízo de valor a respeito de dar nosso voto pelo menos nesta Comissão, realmente seria diminuir a nossa inteligência. Então, não há um jogo de carta marcada.

Acho até que a Senhora Presidente da República não deveria realmente vir. Acho que foi correta a decisão da Defesa.

Agora, temos de ter equilíbrio e respeito com os colegas, Srs. Senadores, porque estamos aqui há 60 dias, deixando inclusive de votar outras matérias nas comissões. Por quê? Porque estamos aqui formando um juízo de valor. Esse juízo de valor já foi formado, pelo menos para efeito de votação nesta Comissão. Agora, cada um já tem seu voto. Não é jogo de carta marcada, mas é, sim, um processo legítimo de *impeachment*, previsto na Constituição Federal e que vai ser votado por cada um dos Srs. Senadores e das Sr^{as} Senadoras, representando aqui o Brasil e a população brasileira.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Vanessa, pela ordem.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Quero dizer, Sr. Presidente, que vou procurar contribuir ao máximo não só com V. Ex^a, com o nobre Advogado que aqui está, com o Relator, com os meus pares, mas não posso deixar de falar, porque eu me absteve de falar de questões políticas, conforme V. Ex^a nos orientou.

Eu tenho o mesmo pensamento do Senador Lindbergh, mas não fiz nenhuma observação sobre isso. Falei de uma forma tranquila e reconhecendo o trabalho de V. Ex^a, sobretudo em relação ao rito.

Agora, nós não podemos, Sr. Presidente, deixar que passe para a sociedade que o Sr. Advogado José Eduardo Cardozo está aqui como um favor. Isso não pode. Isso não é justo. Isso não é correto, Sr. Presidente. Está aqui o art. 25 da Lei nº 1.079, que fala do período do julgamento, mas nós estamos na pronúncia. E o Supremo Tribunal





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Federal tem deixado claro que, sim, o acusado pode e deve falar por si ou por seu representante – por si ou por seu representante.

Então, eu acho desnecessários pronunciamentos como esse, porque palavras agridem, palavras distorcem, mesmo sendo ditas de forma mansa.

Aliás, essas, na minha opinião, são as piores, porque parece, Dr. José Eduardo Cardozo, que estamos prestando um favor a V. Ex^a, uma favor à Presidente Dilma.

Estamos aqui no processo mais grave que possa existir no âmbito da política, julgando uma Presidente. Nós sabemos que isso aqui é um meio, mas não quero entrar nesse mérito. Então, penso que não é correto, não é justo.

Por isso, Sr. Presidente, fui impertinente, ao pedir a palavra a V. Ex^a pela segunda vez, mas movida que fui por outras atitudes impertinentes também.

Então, que não fique... Assim como, em 1992, todo aquele rito passou a ser utilizado e compreendido, estamos nos aperfeiçoando, porque o pior dos cenários seria diminuir o espaço da acusada para poder fazer a sua defesa.

Estamos aqui cumprindo o que determina a Lei e não prestando qualquer favor a quem quer que seja.

Obrigada, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Marta Suplicy, pela ordem.

A SR^a MARTA SUPLICY (PMDB - SP) – Acredito que a intervenção da Senadora Vanessa Grazziotin está correta, no sentido de que realmente possa ser feito das duas maneiras.

Mas, primeiro, quero parabenizar V. Ex^a, Senador Raimundo Lira, pela condução desta Comissão. Não estou presente em todas as vezes, porque sou Suplente, mas tenho acompanhado, muitas vezes, pela televisão. A condução tem sido a melhor possível, e os gestos de elegância, de consideração e, diria, de extrema paciência de V. Ex^a são reconhecidos pela sociedade brasileira, não importando por onde passemos.

Também quero colocar que uma grande questão que fica, uma ponderação, para todos os apoiadores da Presidente é a de que ela está numa situação muito difícil, no sentido de se tratar de uma Presidente afastada.

Uma Presidente afastada é uma situação muito complicada pessoal e internamente em todos os sentidos. Essa era, e é, uma grande oportunidade para se colocar e fazer a sua defesa, oportunidade única, porque a próxima, no plenário, será um discurso e não uma interação.

Então, penso ser importante registrar aqui que ela não veio, porque, exatamente, como os Senadores Cássio Cunha Lima e Magno Malta colocaram, as perguntas que seriam colocadas aqui diretamente, como "a Senhora mentiu" ou "a Senhora sabia", são, se não me engano, sob juramento também.

(Intervenção fora do microfone.)

A SR^a MARTA SUPLICY (PMDB - SP) – São perguntas não sob juramento – o Advogado José Eduardo Cardoso está dizendo que não é sob juramento – mas, de qualquer forma, são perguntas muito difíceis de serem respondidas e complicadas, além de outras perguntas que poderiam ensejar uma dificuldade da Senhora Presidente afastada em se colocar.

Isso tem de ficar registrado. Agora, vamos ouvir a carta, mas gostaria de deixar registrado que é muito complicado os seus apoiadores entenderem tal escolha.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. HUMBERTO COSTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) – Sr. Presidente, por uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pela ordem.

O SR. HUMBERTO COSTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) – Peço a V. Ex^a que não conceda mais a palavra para ninguém se manifestar.

V. Ex^a teve aqui com cada Senador, antes do início, dizendo que não iria permitir uma discussão política e já a permitiu.

Então, queria pedir a V. Ex^a...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não. Senador Humberto Costa, veja bem, não disse que não ia permitir perguntas após a leitura pelo Advogado, representando a Senhora Presidente, mas alguma eventual questão de ordem ou pela ordem, antes do início da leitura é perfeitamente aceitável para que exista, podemos dizer, um conhecimento do que está acontecendo, um esclarecimento, para que cada pessoa, cada Senador possa ter a sua oportunidade de manifestação, com V. Ex^a teve agora.

Vamos, encerrada esta fase, passar a palavra agora ao Dr. José Eduardo Cardozo, que vai, antes de começar a leitura, confirmar que está aqui substituindo a Senhora Presidente da República afastada, Dilma Rousseff.

Com a palavra o Dr. José Eduardo.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Sr. Presidente, Sr. Relator, Srs. Senadores e Sr^{as} Senadoras, de início, um breve esclarecimento.

Neste momento, a Excelentíssima Senhora Presidente da República utiliza uma faculdade legalmente estabelecida de forma expressa. Essa faculdade legal não está prevista no Código de Processo Penal. Está prevista desde 1950, na Lei nº 1.079. O art. 25 desta lei é expresso ao dizer que Sua Excelência a Presidente da República, comparecerá pessoalmente ou por seu advogado aos atos do processo. Ou seja, é uma faculdade, um direito que se determina legalmente. E cabe, portanto, a Chefe de Estado definir o que julga adequado em cada momento.

Pondero que, à época do procedimento do *impeachment* de S. Ex^a o Presidente Fernando Collor de Mello, ele encaminhou uma carta, não comparecendo ao depoimento, o que era absolutamente permitido.

Neste momento, por orientação da sua Defesa, Sua Excelência a Senhora Presidente da República presta, encaminha não uma carta a esta Comissão, mas presta um depoimento, por escrito, a esta Comissão, em que faz considerações próprias e pertinentes à natureza jurídica desse processo. Esse é um processo jurídico-político e, como tal, fará considerações dessa natureza.

Há dois momentos em que Sua Excelência a Presidente da República poderá, pessoalmente, comparecer a esse processo, ambos com a mesma característica – o interrogatório. Isso poderia ser feito nesta Comissão ou plenário, onde ela não se limitará, se assim comparecer e entender, a fazer um discurso. Ela estará diante de um interrogatório com as mesmas características desta Comissão.

A decisão da Sua Excelência a Presidente da República em comparecer por seu Advogado, mediante depoimento escrito, na manhã de hoje, se prende a uma análise muito simples. Em geral, em todos os lugares do mundo, os chefes de Estado comparecem aos órgãos máximos do Poder Legislativo. Os chefes de governo também o fazem normalmente. Mas, no presidencialismo, o chefe de Estado e o chefe de governo comparecem aos plenários das Casas. Em geral, quem comparece às





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

comissões são os ministros de Estado para falarem em nome da Presidência da República.

Então, do ponto de vista daquilo que parece adequado a uma Presidente da República que, embora afastada, é Presidente da República, é Chefe de Estado, entendeu Sua Excelência a Presidente da República, por orientação, sugestão da sua Defesa, encaminhar, em respeito ao Senado Federal, em respeito a esta Comissão um documento, e registra o seu depoimento, por escrito.

Não há nenhum receio de Sua Excelência a Presidente da República em responder a quaisquer questões. Ela as tem respondido sempre que formuladas. Neste depoimento, enfrenta as questões políticas e jurídicas abordadas nesse processo. E o fará sempre que necessário, diretamente ou por seu Advogado. Ou seja, é uma decisão tomada por Sua Excelência a Presidente da República dentro da estrita conformidade e da regularidade que acontece diante de situações em que chefes de Estado comparecem ao Parlamento.

Normalmente, isso é feito no plenário da Casa e não nas comissões. E, assim, então, se entendeu que deveria ser feito, Sr. Presidente, Sr. Relator.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Dr. José Eduardo, V. S^a confirma que, neste ato, neste momento, está representando e substituindo a Senhora Presidente afastada Dilma Rousseff?

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Confirmando e tenho, já encaminhada a V. Ex^a, a autorização escrita de Sua Excelência a Presidente da República, para que pudesse fazê-lo. Inclusive, se necessário fosse – não o será, pelo entendimento desta Comissão – , para que pudesse responder a eventuais questões e indagações que os Srs. Senadores e as Sr^{as} Senadoras pudessem dirigir à Senhora Presidente da República. Eu o faço em nome dela, portanto.

Sendo assim, se V. Ex^a me permite, passo a ler o depoimento escrito encaminhado por Sua Excelência a Senhora Presidente da República, Dilma Rousseff.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. S^a está autorizado a fazer a leitura.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Início, então, a leitura:

"Excelentíssimo Sr. Presidente da Comissão Especial do Senado Federal criada com a finalidade de processar a Denúncia nº 1, de 2016, por crime de responsabilidade, Excelentíssimo Senhor Relator, Senhoras e Senhores Senadores, quero iniciar minha defesa registrando meu profundo respeito pelo Senado da República e por todas as senhoras senadoras e todos os senhores senadores. Assim como defendo a legitimidade do mandato que me foi conferido pelo voto de mais de 54 milhões de brasileiros, tenho perfeita compreensão da legitimidade dos mandatos daqueles que serão agora os meus 81 juízes, que chegaram a esta Casa igualmente, amparados no voto popular.

Dito isto, peço às senhoras e aos senhores o direito de me apresentar como sou, com toda a clareza e sinceridade. Saibam todos que vocês estão julgando uma mulher honesta, uma servidora pública dedicada e uma lutadora de causas justas.

Tenho orgulho de ser a primeira mulher eleita Presidenta do Brasil. Nestes anos, exerci meu mandato de forma digna e honesta. Honrei os votos que recebi.

Em nome desses votos e em nome de todo o povo do meu País, vou lutar com todos os instrumentos legais de que disponho para exercer o meu mandato até o fim.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O destino sempre me reservou grandes desafios. Alguns pareciam intransponíveis, mas eu consegui vencê-los. Já sofri a dor indizível da tortura, já passei pela dor aflitiva da doença, e hoje sofro a dor igualmente inominável da injustiça.

O que mais dói neste momento é a injustiça. O que mais dói é perceber que estou sendo vítima de uma farsa jurídica e política.

Não esmoreço. Olho para trás e vejo tudo o que fizemos. Olho para frente e vejo tudo o que ainda precisamos e podemos fazer. O mais importante é que posso olhar para mim mesma e ver a face de alguém que, marcada pelo tempo, tem forças para defender suas ideias e seus direitos.

Nunca deixei de lutar, ao longo de toda a minha vida, pelo que acredito. Nunca me desviei das minhas crenças ou das minhas convicções éticas e políticas. Sempre acreditei na liberdade e na possibilidade de construção de uma sociedade justa e fraterna, onde a exploração e a miséria não existam. Sempre acreditei na igualdade entre homens e mulheres, na necessidade de lutarmos com paixão, intransigência e firmeza, contra todas as formas de opressão, preconceito e intolerância.

Também sempre acreditei na democracia e por ela lutei, abdicando de muitas coisas na minha vida pessoal. A ela dediquei a minha juventude. Sofri, como tantos outros, na carne, a ação violenta do ódio, da intolerância e do autoritarismo daqueles que nunca receberam do povo o poder de governar.

A experiência tem me ensinado que a democracia não é conquista definitiva, da qual se possa descuidar. É construção permanente, constante, a ser aperfeiçoada e protegida de ameaças.

Tenho orgulho de continuar ainda hoje servindo à esta mesma democracia pela qual sempre lutei. Agora, com a serenidade e a experiência adquiridas ao longo do tempo, como mulher que tem orgulho de ser mulher, que jamais temerá defender o que entende por correto e justo, pouco importando o preço pessoal que tenha que pagar por isso.

Por isso, sigo ainda, como no passado, conclamando a todos os que acreditam na soberania nacional, na Democracia, no Estado de Direito e na justiça social, para que jamais esmoreçam ou se afastem dessa luta justa que não admite retrocessos. Independentemente da simpatia ou não pelo Governo eleito no final de 2014, essa é uma luta da qual todos os que acreditam honestamente nesses valores não podem transigir, recuar por medo, por comodismo ou pela busca de vantagens pessoais. Os que forem dignos e honrados, se nessa luta capitularem, não deixarão, cedo ou tarde, de sentir o terrível peso da vergonha, ao vislumbrarem seu próprio rosto no espelho da história. Nunca poderão afastar das suas mentes a lembrança dos que morreram e foram torturados para que pudéssemos ser um país soberano, livre e regido pelo Estado Democrático de Direito.

Não poderão fingir que desconhecem o fato de que muitos tombaram para que pudéssemos dizer o que pensamos, para que pudéssemos escolher pelo voto direto nossos governantes e para que pudéssemos ser sempre julgados, nos termos da nossa Constituição, por órgãos imparciais e justos, após um devido processo legal.

A covardia ou a traição a esta causa serão sempre imperdoáveis. Histórica, ética e humanamente imperdoáveis.

Na minha vida, os que me conhecem sabem que incorri provavelmente em erros e equívocos, de natureza pessoal e política. Errar, por óbvio, é uma decorrência inafastável da vida de qualquer ser humano. Todavia, dentre estes erros, posso afirmar



Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

em alto e bom som, jamais se encontrará na minha trajetória de vida a desonestidade, a covardia ou a traição. Jamais desviei um único centavo do patrimônio público para meu enriquecimento pessoal ou de terceiros. Jamais fugi de nenhuma luta, por mais difícil que fosse, por covardia. E jamais trai minhas crenças, minhas convicções ou meus companheiros, em horas difíceis.

Por isso, se alguém ainda hoje espera de mim o abandono da luta em defesa do mandato presidencial que me foi outorgado pelo voto do povo brasileiro, a partir de uma Constituição que estabelece para o nosso País a existência de um Estado Democrático de Direito, afirmo que comete um ledro engano. Não luto nem nunca lutarei pelo privilégio de continuar sendo Presidente da República. Nunca me apeguei à vaidade do exercício dos cargos; entrei na vida pública por ideais.

É fato que, nesses últimos tempos, foram muitas as ofensas, as discriminações, as traições, as mentiras, as farsas, as tentativas de humilhação e as decepções com pessoas que julgava dignas e honestas. Talvez, para alguém, isso possa sugerir que, para meu conforto e sossego, o melhor seria o abdicar da luta, buscar refúgio na minha consciência tranquila, relegando para historiadores futuros e honestos o dever de resgatar a verdade dos fatos. Deixar a eles a denúncia das ações antidemocráticas e antipopulares que motivam esse infundado processo de *impeachment*.

Aprendi, porém, que quando se está do lado certo da história e se empunha uma bandeira justa, nunca se deve renunciar à uma boa luta, por mais difícil que ela seja. Como já se disse poeticamente, "também dá fruto doce, a adversidade". Tenho a convicção de que os frutos dessa resistência democrática, empreendida por todos os que não querem o retrocesso político e social no nosso país, aparecem cada vez mais a cada dia. Apesar dos esforços destrutivos de algumas lideranças políticas e empresariais, e de alguns setores da mídia, creio que apenas seja uma questão de tempo para que os que hoje se julgam vitoriosos venham a ser colocados no devido lugar que a luta democrática e a história lhes reserva.

Continuo a lutar, assim, pela democracia do meu País e para que a vontade popular não seja desrespeitada, como já o foi tantas vezes no passado. Continuo a lutar para que soe o alerta democrático de que não é com a destituição inconstitucional de um governo legítimo, isto é, não é por meio de um golpe de estado apoiado na farsa e construído pela falsa retórica jurídica, que se poderá trazer melhores dias para o nosso povo.

Sou alvo dessa farsa porque, como Presidenta, nunca me submeti a chantagens. Não aceitei fazer concessões e conciliações escusas, de bastidores, tão conhecidas da política tradicional do nosso país. Nunca aceitei a submissão, a subordinação e a traição dos meus eleitores como preço a pagar pelos acordos que fiz.

É por ter repellido a chantagem que estou sendo julgada. Este processo de *impeachment* somente existe por eu ter rechaçado o assédio de chantagistas.

Não nego que tenha cometido erros, e por eles certamente sou e serei cobrada, mas estou sendo perseguida pelos meus acertos. Estou sendo julgada, injustamente, por ter feito o que a lei me autorizava a fazer.

Nunca, em nenhum país democrático, o mandato legítimo de um presidente foi interrompido por causa de atos de rotina da gestão orçamentária. O Brasil ameaça ser o primeiro país a fazer isto.

O maior risco para o Brasil neste momento é continuar a ser dirigido por um governo sem voto. Um governo que não foi eleito diretamente pela população não





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

terá legitimidade para propor saídas para a crise. Um governo sem respaldo popular não resolverá a crise porque será sempre, ele próprio, a crise.

Um governo sem voto simboliza o restabelecimento da eleição indireta, contra a qual nosso povo lutou por muitos e muitos anos. Um governo sem voto não será respeitado e se tornará, mais do que um entrave às soluções, a própria causa do impasse. Interromper meu mandato de forma injusta e irregular representará impor grande risco a todas as cidadãs e cidadãos de nosso Brasil.

É com esse espírito e por estas razões pessoais e de Estado que, por meio do meu Advogado de Defesa, presto os esclarecimentos que a seguir passam a ser firmados nos autos deste processo de *impeachment*.

Contra mim, neste processo, são dirigidas duas denúncias por crime de responsabilidade. Sou acusada de editar decretos de abertura de crédito suplementar, sem a devida autorização legislativa. Sou acusada também de determinar o atraso de pagamentos de subvenções econômicas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução de um programa de crédito rural (Plano Safra).

Conforme revelam todas as alegações produzidas pela minha defesa, e as demais provas fartamente produzidas ao longo deste processo, estas denúncias são manifestamente improcedentes. Não pratiquei nenhum crime de responsabilidade que pudesse legitimar o meu afastamento ou a cassação do meu mandato de Presidenta da República.

Diz a nossa Constituição Federal, no seu artigo 85, que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal”.

Afirma ainda o seu parágrafo único que “estes crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e de julgamento”.

Diante desse dispositivo constitucional, nenhuma dúvida poderá existir de que somente caracterizarão crimes de responsabilidade atos gravíssimos que sejam diretamente praticados pelo Presidente da República, na conformidade do definido em lei, e ainda em decorrência de sua inequívoca conduta dolosa. Também não podem existir dúvidas de que a ocorrência desses crimes, apesar de ensejarem um juízo de valoração política por parte dos membros do Poder Legislativo que atuarão como julgadores, deve restar plenamente provada em um devido processo legal, para que possa existir a responsabilização política do Chefe de Estado e de Governo e a afirmação legal e legítima do seu *impeachment*.

No que diz respeito à edição dos decretos suplementares referidos na denúncia parcialmente recebida pelo Sr. Presidente da Câmara, no dia 2 de dezembro de 2015, é importante observar que dos 6 (seis) atos administrativos originalmente mencionados, após o decidido por esta Comissão e a perícia realizada por requerimento da nossa defesa neste processo, reconhece-se agora que apenas 3 (três) devem continuar ainda a ser discutidos quanto a se poderiam ou não ter sido editados sem uma prévia autorização legislativa.

Não tenho a menor dúvida de que esses decretos foram baixados com a devida autorização legal e sem qualquer ofensa às nobres atribuições constitucionais do Poder Legislativo. Essa autorização foi dada pelo art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (Lei Orçamentária anual vigente para o ano de 2015).

De fato, este dispositivo legal autorizava expressamente a edição de decretos de abertura de créditos suplementares, “desde que as alterações promovidas na





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”.

E assim foi feito pelo meu governo, como demonstrado nestes autos.

Conforme atestado pelos diversos órgãos técnicos que firmaram posicionamentos favoráveis à edição desses três atos administrativos, de acordo com a concepção jurídica e financeira pacificamente admitida à época da sua edição, esses decretos de abertura de crédito suplementar não mantinham nenhuma situação jurídica de incompatibilidade financeira com as metas fiscais.

Deveras, de acordo com o que sempre se entendeu desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), nenhum desrespeito às metas fiscais haveria na edição de simples decretos de suplementação de crédito que adotassem como fontes o “excesso de arrecadação de receitas próprias” ou o “superávit financeiro aprovado no balanço patrimonial do exercício de 2014”, desde que houvesse, por meio de outros atos administrativos (decretos), um contingenciamento que impedisse um gasto, a maior, por força desta modificação orçamentária.

Não é difícil entender-se esta interpretação pacificamente dada pelos órgãos técnicos, durante muitos anos, aos dispositivos normativos das diferentes leis orçamentárias que foram aprovadas após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um orçamento, por si, apenas autoriza aos administradores públicos a possibilidade da realização de uma despesa. Um decreto presidencial que suplementa créditos de uma lei orçamentária aprovada, em sendo assim, apenas “autoriza” a suplementação daquelas programações que originalmente estão previstas na Lei aprovada pelo Congresso Nacional. Por óbvio, se os gastos previstos, todavia, forem por um outro ato “impedidos de serem realizados” (em linguagem técnica, “contingenciados”), de maneira que a alteração feita pelo decreto de suplementação não implique quaisquer gastos “a maior” do que os originalmente previstos, do ponto de vista financeiro não haverá qualquer possibilidade lógica e jurídica de que estes atos venham a contribuir com um desrespeito à obtenção das metas fiscais.

Afinal, as metas fiscais possuem natureza estritamente financeira, ou seja, dizem respeito apenas a gastos efetivamente feitos, jamais guardando qualquer pertinência, por si só, com as meras autorizações de gastos formalmente estabelecidas na lei orçamentária vigente.

Este, repita-se, era o entendimento jurídico dominante seguido por todos os órgãos administrativos, ao longo de todos os governos que se seguiram à entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E foi o entendimento seguido, naturalmente, em relação aos decretos discutidos neste processo. Sem qualquer sombra de dúvida, os créditos suplementados por estes decretos, de acordo com esta concepção pacificamente admitida à época, guardavam indiscutível compatibilidade com a meta fiscal. Isto porque, por força do contingenciamento das verbas orçamentárias determinado por outros decretos por mim assinados, estes atos administrativos jamais poderiam ensejar gastos a maior do que o originalmente estabelecido. Não há como se dizer que decretos de abertura de crédito suplementar possam prejudicar o alcance das metas fiscais, quando as autorizações orçamentárias por eles acrescidas não puderem ser financeiramente gastas, em decorrência da limitação imposta pelos decretos de contingenciamento.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Por isso, é absolutamente descabido afirmar-se que a impossibilidade de atingimento das metas fiscais, ao longo do ano de 2015, se deveu, em qualquer medida, à edição destes decretos de abertura de créditos suplementares. Qualquer análise, por mais superficial que seja, revela que esta dificuldade ocorreu, única e exclusivamente, pela queda vertiginosa da receita ao longo deste ano, motivada pela crise econômica. Por óbvio, não foram esses decretos, na medida em que não implicaram nenhum gasto a maior, por força do já aludido contingenciamento, que ensejaram, em si, qualquer alteração na realidade financeira da Administração federal. Eles apenas implicaram mera realocação formal e abstrata das atividades em que poderiam ser dispendidos os mesmos valores financeiros disponíveis, sem qualquer elevação dos gastos financeiros. Foram atos, como de praxe acontecia, praticados ao longo de uma rotineira gestão orçamentária.

A propósito, é importante observar que, ao contrário do que muitas vezes se afirma de forma equivocada, no ano de 2015, o governo federal fez o maior contingenciamento da sua história. Meu governo, com isso, demonstrou um claro compromisso com a responsabilidade fiscal. Contingenciou-se tudo o que se podia, sem a paralisação de atividades consideradas essenciais para a população brasileira, dentro de padrões de razoabilidade e de um absoluto compromisso com o interesse público.

O agravamento da crise, todavia, fez com que, apesar do contingenciamento, a queda das receitas viesse a indicar a necessidade de que o governo propusesse ao Congresso Nacional a mudança legislativa das metas fiscais estabelecidas. Dentro desse procedimento recomendado e utilizado por diferentes governos, desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi aprovada pelo Congresso Nacional, antes do final do ano, a alteração da meta fiscal.

Considerando que, sem dúvida, as metas fiscais são anuais, por força de disposição legal expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal, em nenhum momento, de acordo com a interpretação dominante, as metas fiscais de 2015 foram desrespeitadas pelo meu governo. Tenho, assim, como sempre também o tiveram os órgãos técnicos da Advocacia Geral da União, como inadmissível que se pretenda que as metas sejam tidas como respeitadas ou não antes do período anual para o qual foram estabelecidas. O fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal obrigar, saudavelmente, a expedição de relatórios periódicos ao longo do ano do exercício orçamentário, em nada altera esta realidade. Trata-se de uma mera providência para que o administrador, ao constatar que as metas ao final do ano possam vir a não ser atingidas, tome as providências necessárias ao seu alcance ou providencie, se for o caso, a sua alteração legislativa.

Foi o que foi feito pelo meu governo.

Ora, assim se vê, com absoluta clareza, que os decretos de abertura de crédito suplementar em nada feriram a lei orçamentária, a lei de diretrizes orçamentárias ou a lei de responsabilidade fiscal. Foram atos praticados em total consonância com a autorização legislativa conferida ao Executivo nos termos do art. 4º da lei orçamentária do ano de 2015, de acordo com a interpretação vigente na época. Solicitados por diferentes unidades governamentais, e de outros Poderes, sem qualquer ingerência da Presidência da República, foram estes atos administrativos analisados por diferentes órgãos técnicos e jurídicos. E, após detida análise em procedimento técnico "parametrizado", foram por mim assinados e expedidos, como foram sempre, os simples atos próprios de uma rotina administrativa preestabelecida.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Observe-se ainda que estes decretos não foram editados para atender a necessidades injustificadas ou desconformes ao interesse público. Muito pelo contrário. Visaram atender a necessidades relevantes de importantes órgãos da Administração Federal, tais como a Polícia Federal, as universidades federais e outros Poderes, como a Justiça do Trabalho. Não tivessem sido eles por mim editados, as atividades ordinárias destes órgãos e a sua própria eficiência funcional poderiam restar seriamente comprometidas.

Sendo assim, se era possível, de acordo com o entendimento dominante, que fossem baixados decretos que determinassem a abertura de créditos suplementares, não havia razão lógica alguma para que se viesse a sobrecarregar o Poder Legislativo, com o envio de projetos de lei que 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.

Justamente por esse entendimento, anualmente, é feita uma avaliação pelo Poder Legislativo para definir os incisos que constarão do artigo 4º da Lei Orçamentária e que conferirão, ao Presidente da República, prerrogativas para maior celeridade na abertura de créditos suplementares durante a execução dessa Lei.

Cumprindo observar, contudo, que o Tribunal de Contas da União, modificando claramente o seu posicionamento anterior, veio a entender que os decretos que determinavam a abertura de créditos suplementares deveriam guardar, formalmente, uma pertinência *in abstracto* com o atendimento das metas fiscais.

Esse entendimento, ao ver dos órgãos técnicos e jurídicos do governo federal, e também ao que hoje se sabe de vários juristas, não representa a melhor interpretação ao *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015. Se as metas fiscais dizem respeito a uma realidade financeira, parece ser juridicamente pouco razoável que se impeça a edição de simples decretos de suplementação de crédito quando, por força de um efetivo contingenciamento, se garante que não haverá nenhum desembolso a maior de verbas com a sua edição. Ao adotar-se um tal entendimento, se atribui maior morosidade a máquina administrativa e se inibe a boa e rápida gestão de recursos públicos já existentes para o bom exercício de funções públicas relevantes. Altera-se, deste modo, a pretexto de uma "melhor interpretação jurídica", aquilo que vinha sendo feito regularmente, e com grande razoabilidade, desde o ano 2001, com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mas os órgãos de controle devem ser respeitados nas suas decisões, mesmo que os administradores e seus órgãos técnicos discordem do entendimento adotado.

E assim também fez o meu governo. A partir do momento em que foi decidido pelo Tribunal de Contas da União a impropriedade, a seu ver, da expedição de decretos de crédito suplementar em situações de "incompatibilidade orçamentária" (e não financeira) com a meta fiscal, mesmo que as verbas estivessem contingenciadas, o governo federal deixou de editar tais decretos. Obedecemos, assim, fielmente, às determinações do órgão de controle.

Relevante, observar, nesta medida, que os decretos em discussão neste processo foram editados anteriormente a que o Tribunal de Contas da União tivesse tomado qualquer decisão a respeito da matéria. Como já salientado, para a sua expedição foi





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

seguido o procedimento “parametrizado”, adotado há anos, obtendo-se prévias manifestações técnicas e jurídicas favoráveis de diferentes órgãos da administração federal, que afirmavam a legalidade dos atos, em especial sua compatibilidade com a obtenção da meta de resultado, conforme determinava a explícita autorização legal.

Imaginar-se, assim, por todo o exposto, que a edição de tais decretos implicou atos atentatórios à Constituição e crimes de responsabilidade, se apresenta como algo inadmissível técnica e juridicamente.

Onde estaria o crime de responsabilidade materializado pela edição destes decretos? No fato de ter a Chefe do Executivo atendido à solicitação de órgãos públicos, inclusive de outros Poderes, para atender às suas necessidades inadiáveis, seguindo um procedimento de rotina adotado há anos? No fato de ter seguido à risca o parecer de vários órgãos técnicos, de diferentes Ministérios, que recomendavam a medida? No fato de estar seguindo uma orientação jurídica dominante, até então incontestada, de que estes decretos não estariam, por si só, apesar do contingenciamento decretado, desatendendo às metas fiscais? No fato de ter baixado decretos que não implicaram, por força de contingenciamento, nenhum gasto efetivo capaz de atingir mesmo que levemente o atendimento das metas fiscais? No fato de ter supostamente descumprido metas fiscais que vieram a ser alteradas por ato legislativo antes do momento em que poderiam restar juridicamente feridas?

Não há, na edição destes decretos, a menor possibilidade de que se possa configurar juridicamente a ocorrência de qualquer crime de responsabilidade, em conformidade com o que define a legislação brasileira. Afirmo, com convicção, que, com a edição destes decretos, de acordo com os órgãos técnicos da Administração federal, não houve ilegalidade, nem qualquer desrespeito às metas financeiras estabelecidas, posto que não geraram quaisquer gastos a maior do que o previsto. Não houve, assim, no caso, qualquer comportamento ilícito e grave capaz de configurar um verdadeiro “atentado” à nossa Constituição.

Aliás, mesmo que assim não fosse e tivesse eu editado decretos sem qualquer amparo do art. 4º da Lei orçamentária de 2015, um ponto a mais poderia ser invocado para descaracterizar, de plano, a ocorrência de um crime de responsabilidade na edição destes atos administrativos. Falo da absoluta falta de comportamento doloso na edição destes decretos presidenciais de abertura de crédito suplementar.

Como é notório, nos termos da nossa ordem jurídica em vigor, não existe a possibilidade de configuração de um crime de responsabilidade sem a configuração da prática, pelo Presidente da República, de um ato doloso.

Onde está, devemos perguntar, a má-fé, o dolo grave que marcaram a minha conduta no caso da edição destes decretos? Os decretos foram editados com base na interpretação técnica e jurídica dominante, acolhida expressamente e manifestada por todos os órgãos responsáveis pelo exame da matéria. A solicitação de expedição dos decretos atendia a razões comprovadamente de interesse público. Todos os governos anteriores haviam feito a mesma coisa. O Tribunal de Contas União, outros órgãos de controle ou mesmo o próprio Poder Judiciário, nunca antes da edição destes decretos, haviam firmado qualquer contrariedade definitiva a esse entendimento. O procedimento que marcou a sua edição é “parametrizado”, sendo despachado pelo Presidente da República como um verdadeiro ato de rotina.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Onde estará então o dolo que caracterizaria o meu ato delituoso? No que, ao assinar e mandar publicar estes decretos, teria eu atentado gravemente contra a Constituição da República?

Aliás, restou demonstrado pela minha defesa que no ano de 2001 (governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso) e no ano de 2009 (governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva), em períodos em que se impôs a modificação das metas fiscais, também foram editados decretos idênticos aos meus, ora discutidos nestes autos. Na oportunidade, o Tribunal de Contas da União aprovou as contas destes Presidentes, inclusive no caso de 2001 fazendo expressa referência a estes decretos de abertura de crédito suplementar.

Teriam estes Presidentes também atentado contra a Constituição, incorrendo na prática de crimes de responsabilidade? Por que teriam, então, silenciado os órgãos de controle, aprovando as suas contas, após a detida análise da execução orçamentária? Por que, então, exclusivamente no meu governo, que seguiu um procedimento e um entendimento acolhido e reproduzido há anos, se deveria qualificar a edição destes decretos de abertura de crédito suplementar como prática de atos ilícitos graves e dolosos? Por que se adota, no caso, diante de atos idênticos praticados por governos diferentes, dois pesos e duas medidas?

É, portanto, descabida, inaceitável e profundamente injusta a denúncia por crime de responsabilidade que contra mim é dirigida, pelo simples fato de ter editado rotineiros decretos de abertura de crédito suplementar. Não havia ilicitude, segundo a afirmação expressa dos órgãos técnicos que encaminharam a minha assinatura destes atos. E mesmo que houvesse, por força de ter ocorrido uma interpretação feita *a posteriori* da sua edição pelo Tribunal de Contas da União, não haveria dolo capaz de configurar um grave "atentado" à Constituição.

A segunda denúncia contra mim dirigida diz respeito ao alegado atraso nos pagamentos, ao longo do ano de 2015, das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução de um programa de crédito rural (Plano Safra). Afirma-se que estes supostos atrasos teriam qualificado uma verdadeira "operação de crédito" entre o Poder Executivo e um banco público, o que estaria vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 36 e 38).

Em primeiro lugar, cumpre afirmar que aqui existe, novamente, uma clara colisão entre o que era reconhecido como apropriado pelos órgãos jurídicos da Administração Federal e o que, mais tarde, passou a ser decidido pelo Tribunal de Contas da União.

Desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, nunca se havia sequer cogitado do entendimento de que eventuais atrasos de pagamento em prestações de serviços feitas por bancos públicos, em favor do governo federal, deveriam ser entendidos juridicamente como "operações de crédito", ou então, como ajustes a estas "equiparados". Isto porque não existem, nestes casos, quaisquer transferências de recursos do pretendido "credor" para o "devedor"; não há prazo para o pagamento nem mesmo um contrato entre o banco e a União; e a previsão de atualização dos valores está contida em portarias do Ministério da Fazenda desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2001. Nestes vínculos, há apenas um mero atraso no pagamento [se houver], o que, por si, não qualificaria a existência de um contrato de mútuo firmado entre um banco credor e o ente administrativo devedor.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Por diversos governos, nunca se considerou qualquer possibilidade jurídica, portanto, de que essas situações de inadimplência relativa de um ajuste pertinente a uma prestação de serviços, pudessem ser vistas como algo vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O fato de que, no meu governo, os valores envolvidos nesses atrasos tenham assumido um patamar específico, em nada altera esta realidade. A natureza de um negócio jurídico não é alterada pela quantidade de recursos financeiros que nele são alocados. Ou seja: um atraso no pagamento de um contrato de prestação de serviços não se transforma, "juridicamente", em uma operação de crédito pela quantificação dos valores nele envolvidos.

Ou é para o direito uma "operação" de crédito, ou não é, pouco importando se o valor quantificado em um eventual atraso é de um real ou de um bilhão de reais.

Até antes do Tribunal de Contas da União mudar sua posição sobre a matéria, atrasos desta natureza realizados em contratos de prestação de serviços com instituições financeiras governamentais nunca haviam sido considerados como tal.

Não bastasse isso, no caso específico do Plano Safra, sequer um "ajuste negocial" propriamente dito existe entre o governo federal e o Banco do Brasil. Trata-se de uma situação jurídica inteiramente determinada por lei (Lei n. 8.427, de 27 de maio de 1992), onde a União recebe o comando normativo de arcar com uma subvenção econômica em operações de crédito rural. A própria execução do Plano Safra, assim, não decorre das cláusulas estabelecidas em um convênio ou em um ajuste contratual. Ela é unilateralmente disciplinada e regulamentada por meio de portarias do Ministério da Fazenda. Nestas portarias, diga-se, nunca se fixou um prazo determinado para o pagamento das subvenções.

Donde nunca terem os órgãos jurídicos, ainda por maiores razões, vislumbrado a possibilidade da existência de uma tese jurídica de que supostos atrasos de pagamento, no âmbito deste Plano, pudessem ser compreendidos como "operações de crédito" vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar disso, como já salientado, no final de 2015, o Tribunal de Contas veio a alterar a sua compreensão sobre a matéria. Passou a entender o que antes os órgãos jurídicos da Advocacia Geral da União não vislumbravam: que eventuais atrasos de pagamento na prestação de serviços estariam legalmente vedados, por força de disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, um importante detalhe deve aqui ser observado. Esta alteração definitiva de entendimento do Tribunal de Contas da União veio ocorrer apenas em dezembro de 2015, ou seja, em momento posterior à ocorrência dos supostos atrasos no pagamento de subvenções no Plano Safra, qualificados, na denúncia, como crime de responsabilidade.

Não se pode tentar qualificar como ilícita ou mesmo como dolosa uma conduta realizada por uma administração em período anterior àquele em que a posição do órgão de controle veio a firmar o seu novo posicionamento sobre a matéria. Se uma conduta era antes admitida como válida, não se pode *a posteriori*, ao se compreender que seria inválida, se tentar imputar uma sanção retroativa a quem, no momento dos fatos, tinha a convicção de que não estava descumprindo a lei.

Todavia, não bastasse essa circunstância, por si só descaracterizadora da possibilidade de ocorrência, no caso, de um crime de responsabilidade, uma outra questão merece ser legitimamente suscitada.



Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

De acordo com a legislação em vigor, a execução e o gerenciamento do Plano Safra não competem à Presidência da República. A sua regulamentação decorre de portarias do Ministério da Fazenda. Logo, não coube a mim qualquer determinação quanto ao momento em que deveria ser efetuado o pagamento das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil.

Deveras, não foi submetido ao meu âmbito decisório, e nem deveria ser, qualquer questão relativa à regulamentação ou à gestão concreta do Plano Safra. Não foi a Presidência da República quem definiu prazos, momentos ou montantes de pagamento de quaisquer valores a serem repassados à instituição financeira responsável pela sua execução.

Sendo assim, como aliás restou provado nestes autos por toda a prova testemunhal e pela própria prova pericial produzida, não se pode falar na existência de qualquer ato por mim praticado em relação ao Plano Safra que pudesse vir a qualificar a ocorrência de um crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, da Constituição Federal. Não há crime de responsabilidade sem ato atentatório à Constituição praticado por um Presidente da República.

Apresenta-se, desta forma, como inteiramente descabida a acusação em apreço. Desde a abertura deste processo, a minha defesa indagou qual o ato que teria eu praticado, no caso, para a tipificação da ocorrência de um crime de responsabilidade. Tanto no relatório produzido na Câmara, como no Senado, essa pergunta não foi respondida.

E agora, pelas provas documentais juntadas aos autos, pelas testemunhas e pela perícia, resta provado, de forma indiscutível: não houve qualquer ato jurídico por mim praticado que pudesse ser tipificado como um crime de responsabilidade.

Aliás, o texto da denúncia originalmente chega a afirmar curiosamente que teria eu praticado um “ato comissivo” em relação aos supostos atrasos de pagamento no âmbito do Plano Safra. Que “ato comissivo” seria este? Segundo os denunciantes, este ato restaria materializado no simples fato de que eu conversaria frequentemente com o Secretário do Tesouro, Sr. Arno Augustin, segundo notícias divulgadas pela imprensa. Em outras palavras: a prova da existência do ato jurídico que materializaria a acusação contra mim dirigida estaria no fato de que eu manteria constantes conversas com o aludido Secretário do Tesouro Nacional.

Esta afirmação – não é necessário ter formação jurídica para se perceber – é verdadeiramente absurda. Além de eu nunca ter tratado de assuntos pertinentes ao Plano Safra com nenhum Secretário do Tesouro, é importante observar que o Sr. Arno Augustin não exercia esta função em 2015, no momento em que ocorreram os fatos denunciados. Ou seja, “conversas” pretensamente realizadas com o ex-Secretário do Tesouro, substituído em 2015, é que seriam a absurda prova do “ato comissivo” por mim praticado.

Tal afirmação, pela sua própria irrazoabilidade, demonstra a debilidade das acusações que são dirigidas contra mim nestes autos.

Da mesma forma, imaginar-se que eu teria me “omitido” em relação ao dever de impedir os supostos atrasos de pagamento das subvenções econômicas ao Banco do Brasil na execução do Plano Safra também parece uma afirmação marcada por uma profunda incongruência jurídica. 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



Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

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.

Como provado nestes autos, o conhecimento da gestão cotidiana do Plano Safra, a exemplo de dezenas de outras situações correlatas, não passa pelo conhecimento direto do Presidente da República ou mesmo do seu próprio Gabinete. Supor o contrário revela um profundo desconhecimento da máquina administrativa e da distribuição de competências e responsabilidades no âmbito do Poder Executivo, ou o incontido desejo de que eu seja incriminada, a qualquer preço, por atos praticados ao longo do primeiro ano do meu segundo mandato presidencial.

Não há, pois, por quaisquer das vias que se adotem, a menor possibilidade de se pretender que possa vir a ser procedente a denúncia de crime de responsabilidade, contra mim dirigida, em relação a eventuais atrasos no pagamento das subvenções do Plano Safra. Não há ato, comissivo ou omissivo, passível de ser a mim atribuído. Não há responsabilidade presidencial passível de ser configurada no caso.

Finalmente, um importante aspecto merece ainda ser abordado neste depoimento. Afirmou a minha Defesa, desde a sua primeira manifestação nestes autos, textualmente, que este processo foi aberto e vem sendo promovido com manifesto e inequívoco desvio de poder.

De fato, este processo de *impeachment* nunca visou ao atendimento da finalidade pela qual a Constituição e a lei vieram, *in abstracto*, a admiti-lo. Reconhecidamente, não se partiu de atos ilícitos graves por mim praticados dolosamente, para que se pudesse apurar uma eventual e necessária responsabilização política da Chefia do Executivo.

Ao revés, partiu-se do desejo claro de que, por razões puramente políticas, houvesse o meu afastamento da Presidência da República, para então passar-se a procurar, de forma ávida, quaisquer pretextos jurídicos que pudessem justificar, retoricamente, a consumação desta intenção. Isso explica, aliás, a absoluta fragilidade das acusações que constituem a denúncia por crime de responsabilidade contra mim dirigida neste processo.

Desde a sua abertura pelo Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, as razões reais e a finalidade objetiva que movem este processo de *impeachment* são absolutamente claras. Várias forças políticas viam, e continuam a ver, a minha postura de não intervir ou de não obstar as investigações realizadas pela operação Lava Jato como algo que colocava em risco setores da "classe política" brasileira.

Como disse um dos líderes mais importantes do Governo interino, o senador Romero Jucá, era preciso me destituir da Presidência da República para que, enfim, fosse possível um acordo que esvaziasse as operações policiais contra a corrupção e fosse estancada a "sangria" resultante dessas investigações. Várias outras declarações de integrantes do grupo que apoia ou está hoje no governo confirmaram esta revelação: era preciso me derrubar para ter uma chance de escapar da ação da Justiça.

A estes setores se somaram os que, desde o resultado eleitoral de 2014, não absorveram a derrota nas urnas. Queriam uma outra política para o País, com





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

finalidades e propósitos completamente diferentes daqueles que foram escolhidos pela maioria dos brasileiros.

Faço questão de lembrar: em 2014, fui reeleita para dar sequência a um projeto de desenvolvimento para o Brasil, iniciado ainda no governo Lula, que está alicerçado na ampliação de direitos e oportunidades para todos os brasileiros. Um projeto que, graças ao Bolsa Família, nos tirou do mapa da fome da ONU e permitiu que superássemos a extrema pobreza; que, com o Mais Médicos, levou atendimento médico a 63 milhões de cidadãos de todo o Brasil, eliminando a desatenção que, por séculos, comprometeu o direito à saúde de nosso povo.

Fui escolhida para dar continuidade ao Minha Casa, Minha Vida, o mais bem-sucedido programa habitacional de nossa história, que garantiu acesso à casa própria a 2 milhões e 760 mil famílias e que, no momento de meu afastamento, já havia contratado a construção de outras 1 milhão e 500 mil unidades. Tudo isso porque decidimos usar recursos do orçamento da União para subsidiar o custo dessas moradias, providência imprescindível para viabilizar o acesso de famílias de baixa renda à casa própria.

A população escolheu a continuidade de nossa política de democratização do acesso ao ensino superior. Graças a políticas como o ProUni e o FIES e à expansão da rede de universidades federais, dobramos o número de estudantes universitários no Brasil. Graças à política de cotas, nossas universidades têm, cada vez mais, as cores da nossa população.

Os brasileiros que me elegeram entenderam a importância de nossa parceria com Estados e Municípios para melhorar as condições de transporte urbano em nossas cidades, manifestada em uma carteira de investimentos de 143 bilhões de reais em obras de metrô, trens, BRTs, corredores de ônibus. Reconheceram que nosso modelo de concessão, que buscou combinar a modicidade das tarifas de pedágio e a adequada rentabilidade do investidor, foi bem-sucedido, como mostram os 5.350km de rodovias que concedemos, 64% dos quais com compromisso de duplicação pelos concessionários; os seis aeroportos cuja gestão foi transferida à iniciativa privada e hoje estão completamente modernizados e ampliados; e a verdadeira revolução que promovemos no sistema portuário brasileiro. Validaram o modelo de investimento no setor elétrico, que resultou, desde 2011, no acréscimo de 29.987 MW ao sistema de geração de energia e de 28.113 km ao sistema de transmissão.

Minha reeleição significou também a autorização para que déssemos sequência aos investimentos em segurança hídrica em todo o Nordeste. O projeto de integração do São Francisco está deixando de ser sonho porque garantimos os recursos para realizar esta obra. Implantamos mais de um milhão de cisternas por todo o semiárido e, hoje, os carros-pipa circulam sob controle do Exército, para garantir que a água chegue a quem realmente precisa.

Estou certa que os micro e pequenos empresários reconheceram as atualizações que fizemos nos valores de enquadramento do Supersimples, universalizado no meu governo. E que a indústria nacional foi altamente beneficiada por nossa política de conteúdo nacional e pelos mais de 32 bilhões que investimos no Inova Empresa.

Há muitas outras razões para que as brasileiras e os brasileiros tivessem escolhido a continuidade do projeto de Nação que defendemos. Citaria ainda a garantia que as riquezas do pré-sal, por meio do modelo de partilha, seriam apropriadas por todos os cidadãos e transformadas em elemento dinamizador dos investimentos em educação e





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

saúde. Ou, o orgulho de o Brasil ter sediado, com sucesso inquestionável, grandes eventos como a Copa do Mundo de 2014, a Jornada Mundial da Juventude, os Jogos Mundiais Militares, os Jogos Mundiais dos Povos Indígenas, e que, graças ao planejamento e investimentos que fizemos, se repetirá nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, desde que o governo provisório e interino dê sequência às ações previstas.

No entanto, os derrotados buscaram, desde o momento da divulgação dos resultados eleitorais, encontrar uma forma de reverter a decisão democrática tomada pelo povo brasileiro. E assim, no momento certo, souberam unir seus esforços com aqueles que entendiam que o meu governo era um real obstáculo a seu desejo de construir um verdadeiro pacto de impunidade no País.

Foi, portanto, desse modo, pelo encontro destas duas vertentes políticas, que nasceu e continua a se desenrolar o presente processo de *impeachment*. Um processo aberto e impulsionado por razões que não podem ser confessadas pelos seus mentores, mas que acabaram sendo conhecidas de todos por revelações públicas fartamente noticiadas por toda a imprensa. Um processo provocado pela retórica jurídica e política daqueles que, sabendo que nos dias atuais seria descabido articular golpes de Estado pela força das armas, criaram pretextos para justificar um novo *modus* golpista, um golpe, onde a Constituição e o Estado de Direito são invocados para que se possa, com absoluta desfaçatez, melhor pisoteá-los.

Postulo, assim, senhoras Senadoras e senhores Senadores, que Vossas Excelências meditem sobre as frágeis acusações que me são dirigidas, confrontando-as com as provas irrefutáveis que nestes autos foram produzidas e que acabam por demonstrar, de forma cabal e irretorquível, a absoluta improcedência da denúncia por crime de responsabilidade que motiva este processo. Postulo que, ao fazerem essa análise, pensem na injustiça da condenação de alguém que não praticou qualquer crime e teve a sua vida pública sempre marcada por uma profunda honestidade. Peço que reflitam, com absoluta isenção, sobre a história do nosso país e sobre o que representará para a nossa jovem democracia a cassação de um mandato presidencial realizada nestas circunstâncias e por estes motivos.

Manifesto minha sincera confiança na compreensão das Senadoras e dos Senadores que, mesmo sendo de oposição ao meu governo, estejam abertos a considerar meus argumentos. Espero que muitos estejam dispostos a agir com isenção.

Basta que se analise este processo para que se saiba que não cometi as irregularidades que são atribuídas a mim.

As provas são evidentes e demonstram cabalmente que agi de boa-fé, pelo bem do País e do nosso povo, e sempre dentro da lei.

A consumação do meu *impeachment* será uma grande injustiça. Os que forem verdadeiramente isentos e justos jamais vincularão suas biografias a esta farsa.

Neste momento, a história acontece diante de nós. A gravidade da situação não nos oferece a opção do silêncio e da omissão.

Quem quer que tenha compromisso com a democracia tem o dever de tomar posição. O que está em questão, neste momento, não é o apoio ou a oposição ao meu governo, mas a unidade de todos em defesa do Estado Democrático de Direito. O que está em questão, neste momento, é a preservação dos direitos individuais e coletivos do povo brasileiro.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Há duas grandes demandas que nos cobram uma posição: a preservação da democracia em sua integridade e a manutenção dos direitos da população. Demandas que cobram uma posição altiva, corajosa e honesta dos Senadores que julgarão um pedido de *impeachment* sem amparo na Constituição, pela absoluta inexistência de crime de responsabilidade.

O Brasil não merece viver uma nova ruptura democrática. Devemos mostrar ao mundo e a nós mesmos que conseguimos construir instituições sólidas, capazes de resistir a intempéries econômicas e políticas. Devemos mostrar que sabemos honrar a nossa Constituição, a Democracia e o Estado de Direito, zelando pelo respeito ao voto popular. Devemos mostrar, finalmente, que sabemos dizer não a todos os que, de forma elitista e oportunista, agindo com absoluta falta de escrúpulos, valem-se da traição, da mentira, do embuste e do golpismo, para hipocritamente chegar ao poder e governar em absoluto descompasso com os desejos da maioria da população.

Brasília, 6 de julho de 2016

Assina a Srª Presidente da República, Dilma Rousseff.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Muito bem, Ministro. (*Palmas.*)

Muito bem, Ministro.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Encerrada a leitura pelo Advogado de Defesa, Dr. José Eduardo Cardozo, do texto encaminhado pela Srª Presidente da República.

E considerando também o encerramento da fase de instrução probatória, a Presidência, com base no art. 48, inciso XII, do Regimento Interno do Senado Federal, declara prejudicados os Requerimentos nº 112, 113, 115, 117 e 118.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Coloco em votação as atas da 26ª e da 27ª Reuniões, solicitando a dispensa de sua leitura.

Aqueles que aprovam permaneçam como se encontram.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Sr. Presidente, eu queria cumprimentar o Ministro...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Aprovado.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – ... pela bela carta da Presidenta Dilma.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conforme calendário aprovado pela Comissão, confirmo a realização da próxima reunião a realizar-se no próximo dia 2 de agosto de 2016, ao meio-dia, para a apresentação do relatório do Senador Antonio Anastasia.

Reafirmo a intimação dos advogados da Defesa, bem como dos denunciantes.

E neste momento, encerrando esta fase, quero agradecer a colaboração, o apoio, a compreensão, o trabalho e a dedicação das Srªs Senadoras e dos Srs. Senadores, da Advogada de Acusação, Drª Janaína, do Advogado de Defesa, Dr. José Eduardo Cardozo, dos nossos colaboradores aqui, secretário e escrivão. Agradeço também o





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

apoio, o trabalho e a dedicação da imprensa nacional aqui, de todos os funcionários e colaboradores, inclusive da segurança, e a todos que aqui participaram deste evento.

Nada mais havendo a tratar, agradeço a presença de todos e declaro encerrada a presente reunião.

(Iniciada às 11 horas e 39 minutos, a reunião é encerrada às 13 horas.)

Assinatura manuscrita em tinta azul de Raimundo Lira.

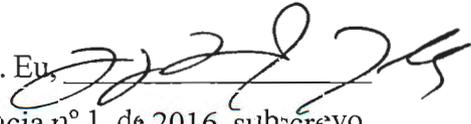
Senador Raimundo Lira
Presidente

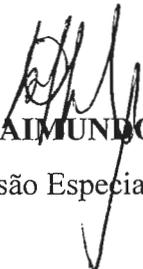


SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Mandado de Intimação

O Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial do Impeachment, MANDA, por este instrumento, intimar a Exma. Sra. **Dilma Vana Rousseff**, na pessoa do seu advogado, **José Eduardo Cardozo**, para comparecer à 28ª reunião da Comissão Especial do Impeachment, a ser realizada no dia 6 de julho de 2016, às 11h, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho, no Anexo II do Senado Federal, **com a finalidade de ser realizado o seu interrogatório.**

Cumpra-se na forma da lei. Brasília, em 29 de junho de 2016. Eu, 
(Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), escrivão da Denúncia nº 1, de 2016, subscrevo.


Senador **RAIMUNDO LIRA**

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

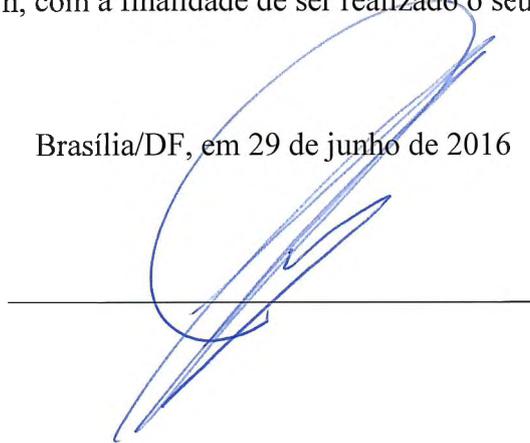


SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Contrafé

Eu, José Eduardo Cardozo, OAB/SP nº 67.219, recebi, nesta data, **mandado de intimação** assinado pelo Presidente da Comissão Especial do Impeachment para a Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff comparecer à 28ª reunião da Comissão, a ser realizada em 6 de julho de 2016, às 11h, com a finalidade de ser realizado o seu interrogatório.

Brasília/DF, em 29 de junho de 2016



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

TERMO DE JUNTADA

Certifico que, nesta data, juntei aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, os seguintes documentos:

1. Mandado de intimação dos Denunciantes para apresentarem alegações finais (fl. 23774);
2. DOC 165 – resposta do Ministério da Fazenda ao Ofício nº 126/2016 (fls. 23775 a 23777);
3. DOC 166 – resposta da Secretaria do Tesouro Nacional ao Ofício nº 124/2016 (fl. 23778);
4. DOC 168 – resposta do Banco Central do Brasil aos Ofícios nº 127 e nº 129/2016 (fls. 23779 a 23878).

E, por ser expressão da verdade, dou fé.

Brasília, em 7 de julho de 2016.

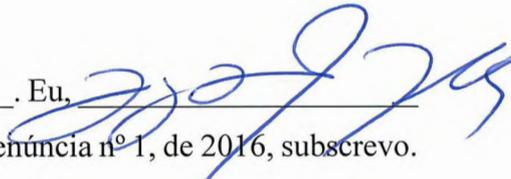

LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO FILHO
Escrivão da Denúncia nº 1, de 2016

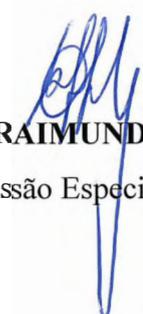


SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Mandado de Intimação

O Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial do Impeachment, MANDA, por este instrumento, intimar os denunciantes **Hélio Pereira Bicudo, Janaína Conceição Paschoal e Miguel Reale Júnior** para apresentarem alegações finais no prazo de até 15 (quinze) dias.

Cumpra-se na forma da lei. Brasília, em 6/7/2016. Eu, 
(Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), escrivão da Denúncia nº 1, de 2016, subscrevo.


Senador **RAIMUNDO LIRA**

Presidente da Comissão Especial do Impeachment



REC
000165



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

Ofício nº 10.939 /2016/SE-MF

Brasília, 5 de JULHO de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

RAIMUNDO LIRA

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

Senado Federal – COCETI Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Sala 15, Subsolo
70165-900 - Brasília – DF

Assunto: **Solicitação de informações – Ofício nº 126/2016 – CEI2016, de 29/06/2016**

Senhor Presidente,

Refiro-me ao Ofício nº 126/2016 – CEI2016, de 29 de junho de 2016, que solicita *cópias das íntegras das atas de reuniões de 2014 e 2015 que envolveram, decisões associadas ao Plano Safra.*

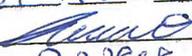
A propósito, encaminho a Vossa Excelência cópia do Ofício 13.095/2016-BCB/Secre/Sucon, de 1º/07/2016, com anexo DVD que contém cópias das atas de reuniões do Conselho Monetário Nacional ocorridas em 2014 e 2015 em que foram decididas questões relativas ao Plano Safra.

Por fim, coloco-me à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,


EDUARDO REFINETTI GUARDIA
Secretário-Executivo

Anexo: 1/1; DVD

Recebi o Original
Em 05/07/16 às 17:17 horas
Nome: 
Matrícula: 232868

se/spae/jams





BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ofício 13.095/2016-BCB/Secre/Sucon

Brasília, 1º de julho de 2016.

A Sua Senhoria o Senhor
Júlio Alexandre Menezes da Silva
Assessor
Secretaria-Executiva
Ministério da Fazenda
Esplanada dos Ministérios – Bloco P – 4º andar
70048-900 Brasília – DF

Assunto: Ofício nº 126-16, da CEI2016 – Atas do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Senhor Assessor,

Remeto a V.Sa., em DVD, cópia das atas de reuniões de Conselho Monetário Nacional (CMN) ocorridas em 2014 e 2015 contendo decisões associadas ao Plano Safra, a fim de que seja atendida demanda do Senado Federal feita por meio do Ofício nº 126-16, da CEI2016, de 29 de junho de 2016.

Atenciosamente,

Cláudio Coutinho
Secretário do CMN, substituto

Anexo: DVD





SENADO FEDERAL
Secretaria de Comissões
Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito

CEI 2016

DOC 165

Midia Anexa

[Disponível na página de documentos recebidos da Comissão do Impeachment - Clique para acessar](#)





REC
000166

Ministério da Fazenda
Secretaria do Tesouro Nacional
Ministério da Fazenda, Bloco "P", 2º andar, sala 200 - Esplanada dos Ministérios
70048-900 - Brasília - DF
(61) 3412-2222 gab.df.stn@fazenda.gov.br

Ofício nº 110/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF

Brasília, 05 de julho de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
RAIMUNDO LIRA
Presidente da Comissão Especial do Impeachment
Senado Federal – COCETI Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Sala 15, Subsolo
70165-900 - Brasília - DF

Assunto: Pedidos, Oferecimentos e Informações Diversas - Ofício nº 124/2016 - CEI2016, de 29/06/2016.

Senhor Presidente,

1. Refiro-me ao Ofício nº 124/2016-CEI2016, de 29 de junho de 2016, que solicita o envio de informações para os trabalhos da Comissão Especial que analisa no Senado Federal o pedido de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República.
2. Sobre a demanda, são solicitadas diversas informações em relação à gestão financeira, de responsabilidade desta Secretaria, divididos nos itens que se seguem:

(i) O volume das dotações discricionárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2015 (Lei nº 13.115, de 2015) entendidas como tais aquelas definidas no §1º do art. 52 da LDO 2015 (lei nº 13.080, de 2015);

Resposta: O volume das dotações discricionárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2015 (Lei nº 13.115, de 2015), entendidas como tais aquelas definidas no § 1º do art. 52 da LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), foi no montante de R\$ 199.806,6 milhões, segundo informações constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

(ii) O total das dotações discricionárias autorizadas para 2015 (LOA + créditos adicionais do exercício + créditos adicionais reabertos), no mesmo conceito;

Resposta: O total das dotações discricionárias autorizadas para 2015 (LOA + créditos adicionais do exercício + créditos adicionais reabertos), no mesmo conceito, foi no montante de R\$ 195.856,9 milhões, segundo informações constantes do SIAFI.

05/07/16 *Donaldo Portela* 17:30
Donaldo Portela Rodrigues
Matrícula 226339

Chou
1
23778
Sa

(iii) O total dessas dotações que foram empenhadas no exercício;

Resposta: Cumpre informar que o total dessas dotações que foram empenhadas no exercício foi no montante de R\$ 125.613,2 milhões, segundo informações extraídas do SIAFI. Ressalte-se que a diferença de R\$70.243,7 milhões em relação a dotação autorizada de R\$195.856,9 milhões corresponde, basicamente, ao montante contingenciado do orçamento de 2015.

(iv) O total de tais dotações que foram pagas;

Resposta: O total das dotações do orçamento de 2015 pagas no mesmo ano foi de R\$ 77.370,2 milhões, de acordo com dados do SIAFI. A título de restos a pagar de exercícios anteriores dessas mesmas dotações foi pago em 2015 o montante de R\$ 48.870,9 milhões.

(v) Qual destes montantes impactaram na apuração do resultado primário daquele exercício, esclarecendo qual o critério de apuração desse resultado atualmente em vigor”.

Resposta: O montante que impactou na apuração do resultado primário em 2015 foi de R\$ 126.241,1 milhões, sendo R\$ 77.370,2 milhões despesas do orçamento de 2015 e R\$ 48.870,9 milhões de despesas de restos a pagar.

Ademais, esclarecemos que o critério de apuração do resultado utilizado no Boletim Resultado Primário é o do “pagamento efetivo” no qual as despesas públicas são registradas quando as correspondentes ordens bancárias são sacadas da conta única do Tesouro Nacional.

3. Na oportunidade, coloco-me à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,


ANA PAULA VITALI JANEIS VESCOVI
Secretária do Tesouro Nacional



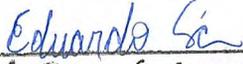
REC
000168

BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ofício 13292/2016-BCB/Diret
PE 93020

Brasília, 5 de julho de 2016.

A Sua Excelência o Senador
Raimundo Lira
Presidente da Comissão Especial do Impeachment
Senado Federal – COCETI
Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Sala 15, Subsolo
70165-900 Brasília – DF

Recebido na COCETI em 7 / 7 / 2016

Eduardo Bruno do Lago de S.
Matrícula: 228210

Assunto: Ofícios nº 127/2016 – CEI e nº 129/2016 – CEI, de 29 de junho de 2016.

Senhor Presidente,

Reportamo-nos aos Ofícios nº 127/2016 – CEI e nº 129/2016 – CEI, ambos de 29 de junho de 2016, por meio do qual Vossa Excelência solicita que sejam encaminhadas à Comissão Especial do Senado Federal que analisa o pedido de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, “*cópias das íntegras das atas das reuniões de 2014 e 2015 relativas às ‘pedaladas fiscais’ envolvendo o Banco do Brasil e o Plano Safra, realizadas no âmbito dos Comitês de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC), do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) e da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (COMOC)*”, bem como dos “*documentos pelos quais as áreas técnicas do Banco Central, responsáveis pela fiscalização prudencial, questionavam a Procuradoria do próprio BACEN, bem como desta à Advocacia-Geral da União, sobre a detecção das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e sobre as medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial*”.

2. A propósito do assunto, encaminhamos cópia da Nota Conjunta Difis/PGBC, de 5 de julho de 2016, que discorre sobre toda a matéria veiculada nos Ofícios, acompanhada de todos os documentos disponíveis no âmbito do Banco Central do Brasil.

Atenciosamente.


Anthero de Moraes Meirelles
Diretor de Fiscalização


Isaac Sidney Menezes Ferreira
Procurador-Geral

Anexos: Nota Conjunta Difis-PGBC, de 5 de julho de 2016, e documentos nela referenciados.

Diretor de Fiscalização / Procuradoria-Geral
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 21º Andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-2442 / (61) 3414-4848
E-mail: secre.difis@bcb.gov.br / pggab.pgbcb@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA CONJUNTA DIFIS/PGBC DE 5 DE JULHO DE 2016

Poder Legislativo. Senado Federal. Comissão Especial do Impeachment. Ofícios nº 127 e nº 129/2016 – CEI, de 29 de junho de 2016. Solicitações de fornecimento de documentos produzidos no âmbito do Banco Central do Brasil (BCB), referentes às denominadas “pedaladas fiscais”.

Trata-se de solicitações do Presidente da Comissão Especial do Impeachment (CEI) do Senado Federal para que o Banco Central do Brasil (BCB), com vistas a instruir o processo de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, forneça “*cópias das íntegras das atas das reuniões de 2014 e 2015 relativas às ‘pedaladas fiscais’ envolvendo o Banco do Brasil e o Plano Safra, realizadas no âmbito dos Comitês de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC), do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) e da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (COMOC)*” (Ofício nº 127/2016 – CEI, de 29 de junho de 2016¹), bem como dos “*documentos pelos quais as áreas técnicas do Banco Central, responsáveis pela fiscalização prudencial, questionavam a Procuradoria do próprio BACEN, bem como desta à Advocacia-Geral da União, sobre a detecção das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e sobre as medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial*” (Ofício nº 129/2016 – CEI, também de 29 de junho de 2016²).

2. Considerando que as demandas da CEI são relacionadas a assuntos de supervisão e jurídicos, elabora-se a presente nota reunindo os elementos disponíveis no âmbito da Área de Fiscalização (Difis) e da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC).

Resposta ao Ofício nº 127/2016 – CEI

3. Quanto à matéria posta no Ofício nº 127/2016 – CEI, inicialmente cabe frisar o que já foi esclarecido ao Tribunal de Contas da União (TCU) no Processo TC 021.643/2014-8: a incumbência cometida ao BCB de apurar os resultados fiscais para fins distintos de suas decisões de política monetária não o transformou em entidade integrante da estrutura governamental responsável pela execução e controle da política fiscal, bem como não lhe atribuiu o dever de controlar a ordenação da despesa e a arrecadação da receita orçamentária do Poder Público.

¹ Decorrente da aprovação do Requerimento nº 132, de 2016, de autoria do Senador Antonio Anastasia.

² Decorrente da aprovação do Requerimento nº 135, de 2016, de autoria do Senador Antonio Anastasia.

Banco Central do Brasil
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1414



efm



BANCO CENTRAL DO BRASIL

4. Isso porque as Mensagens Presidenciais, ao disporem sobre a “*metodologia de cálculo do resultado primário e nominal*”, destacam expressamente que “*o controle dos itens que compõem o resultado*” foi mantido no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e não foi transferido para ao BCB, a quem coube apenas a apuração, conforme se nota no trecho adiante transcrito, idêntico nas Mensagens para os Projetos de Lei Orçamentária (PLOA) de 2013, 2014 e 2015:

“O segundo [critério], denominado ‘acima da linha’, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.” (Destaque ausente no original.)

5. Ademais, certo também é que a apuração dos resultados fiscais “*para fins de verificação do cumprimento da meta*” não determina que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, sejam adotadas como a única referência pelos órgãos de controle da política fiscal (STN e SOF). Pelo contrário, as próprias Mensagens Presidenciais fazem expressa referência a duas sistemáticas de apuração: “*acima da linha*”, atribuída à STN e à SOF, e “*abaixo da linha*”, elaborada pelo BCB.

6. No mesmo sentido, o “*Manual de Estatísticas Fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil*” (Manual de Estatísticas Fiscais do BCB), atualizado em abril de 2012³, aponta o caráter de complementaridade entre as metodologias, ressaltando que o conjunto de indicadores fiscais produzidos segundo o escopo das fontes de financiamento do setor público (critério ‘abaixo da linha’) possibilita verificações e/ou análises comparativas em relação aos indicadores oriundos da contabilidade pública, ou seja, constitui importante instrumento complementar de análise das finanças públicas por agentes econômicos, gestores públicos, agências de avaliação de risco, órgãos de controle e sociedade em geral.

7. Em outros termos, as funções atualmente cabíveis ao BCB são bem distintas dos papéis de execução ou contabilidade orçamentária da União e de controle do cumprimento das metas fiscais, razão pela qual não compete à Autarquia acompanhar a evolução das obrigações financeiras da União nem de suas relações com as instituições financeiras e as demais entidades credoras.

8. Para além disso, o BCB não foi indicado pela lei como responsável pela execução orçamentária dos programas objeto do Processo TC 021.643/2014-8, dentre eles o Plano Safra. Como o TCU reconheceu, ao prolatar o Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, em 15 de abril de 2015, a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, cometeu ao Ministério da Fazenda a disciplina – e, por conseguinte, a fiscalização – da subvenção de equalização de juros nas operações de crédito rural (art. 5º), cabendo ao BCB tão somente o acompanhamento das operações sob a ótica da relação entre instituições financeiras e tomadores de recursos (art. 7º), considerando, por óbvio, o

3 Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

prisma da supervisão bancária e da regulação prudencial definido pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e na legislação específica do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

9. Em decorrência desse regime legal, que demarca a ausência de competência regulatória da Autoridade Monetária sobre a execução orçamentária da União e sobre o processo de subvenção econômica por meio de equalização de taxa de juros, **o BCB não submeteu qualquer proposta ou matéria relativa às “pedaladas fiscais” envolvendo o Banco do Brasil e o Plano Safra ao Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (Coremec), ao Comitê de Estabilidade Financeira (Comef) e à Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (Comoc).**

10. Assim, para além de **não haver nenhuma manifestação do BCB nesses órgãos colegiados sobre eventuais atrasos nos repasses da União a bancos públicos federais para pagamento de programas sociais e outras obrigações, prática que se convencionou chamar “pedaladas fiscais”,** as matérias submetidas pela Autarquia à **Comoc**, previamente à deliberação do Conselho Monetário Nacional (CMN), afetas ao crédito rural (e não especificamente ao Plano Safra) diziam respeito **exclusivamente à condução da política monetária, essencialmente alterações em regras de exigibilidades, de direcionamento e de encaixe obrigatório de recursos do crédito rural, na forma dos arts. 4º e 10 da Lei nº 4.595, de 1964:**

- a) Ata da 254ª Sessão, realizada em 24 de junho de 2014: Voto 65/2014-CMN, que estabelece alteração na forma de apuração da base de cálculo da exigibilidade de aplicação de recursos obrigatórios, define fatores de ponderação para fins de cumprimento da exigibilidade e das subexigibilidades, previstos na Seção 6-2 do MCR [Manual de Crédito Rural], mantém os percentuais de direcionamento de recursos da poupança rural para a exigibilidade, a subexigibilidade, a faculdade e o encaixe obrigatório previstos na Seção 6-4 do MCR e introduz ajustes no Capítulo 6 do MCR – Retirado de pauta a pedido da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda;
- b) Ata da 255ª Sessão, realizada em 30 de julho de 2014: Voto 75/2014-CMN, que altera regulamentação do Crédito Rural relativa à exigibilidade dos recursos obrigatórios de que trata o item 13 da Seção 2 do Capítulo 6 do MCR – Encaminhamento do assunto ao CMN, com recomendação de aprovação;
- c) Ata da 258ª Sessão, realizada em 30 de outubro de 2014:
 - Voto 103/2014-CMN, que propõe permitir que o excesso de aplicação em investimento pecuário, de que trata a faculdade prevista no MCR 6-2-13-“c”, seja computado para cumprimento da Exigibilidade dos Recursos Obrigatórios;
 - Voto 104/2014-CMN, que faculta a utilização de fator de ponderação instituído na Resolução nº 4.259, de 8 de agosto de 2013, para cumprimento da exigibilidade da poupança rural (MCR 6-4);

Banco Central do Brasil
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1414



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

- Voto 105/2014-CMN, que eleva o percentual da exigibilidade da Poupança Rural (MCR 6-4) de 67% para 72% e reduz o percentual de encaixe obrigatório de 18% para 13%, para o período de 1º de novembro de 2014 a 30 de junho de 2015, com ajustes a partir de 1º de julho de 2015;

Encaminhamento das matérias ao CMN, com recomendação de aprovação;

d) Ata da 264ª Sessão, realizada em 22 de abril de 2015: Voto 19/2015-CMN, que propõe edição de resolução alterando condições do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) – Encaminhamento do assunto ao CMN, com recomendação de aprovação;

e) Ata da 265ª Sessão, realizada em 27 de maio de 2015:

- Voto 30/2015-CMN, que propõe a edição de ato normativo alterando o Regulamento anexo à Resolução nº 3.932, de 16 de dezembro de 2010, que consolida as normas sobre direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e dispor sobre a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e a Letra de Crédito Imobiliário (LCI);

- Voto 31/2015-CMN, que dispõe sobre o direcionamento dos recursos captados por meio da emissão de LCA lastreada em direitos creditórios originados de operações sujeitas aos direcionamentos de que tratam o MCR 6-2 e 6-4 ou contratadas com recursos de que trata o MCR 6-1-2 e veda gravame em duplicidade na emissão desse título;

- Voto 32/2015-CMN, que eleva o percentual do direcionamento de aplicação dos recursos da Poupança Rural (MCR 6-4) de 72% para 74% em crédito rural, eleva o percentual de encaixe obrigatório de 13% para 15,5% e reduz o percentual de encaixe obrigatório adicional de 10% para 5,5%;

Encaminhamento das matérias ao CMN, com recomendação de aprovação; e

f) Ata da 266ª Sessão, de 24 de junho de 2015: Voto 46/2015-CMN, que autoriza a utilização do sensoriamento remoto para fins de fiscalização de operações de crédito rural e determina o registro das coordenadas geodésicas do empreendimento financiado por operações de crédito rural no Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) – Encaminhamento do assunto ao CMN, com recomendação de aprovação.

11. Estas proposições tratadas na Comoc, além das demais submetidas ao CMN pelo Ministro de Estado da Fazenda em 2014 e 2015 em ordem à disciplina de aspectos mais diretamente ligados à política agrícola e ao conteúdo de operações de crédito rural, constam de **mídia digital** que acompanha a presente nota técnica, não havendo óbice a que seja encaminhada

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

à Comissão solicitante. Nos demais colegiados (Coremec e Comef), não há qualquer voto ou matéria a respeito da temática objeto do Ofício nº 127/2016 – CEI.

Resposta ao Ofício nº 129/2016 – CEI

12. Quanto à matéria posta no Ofício nº 129/2016 – CEI, cabe registrar que demanda similar já havia sido veiculada no Ofício nº 60/2016 – CEI, de 6 de junho de 2016, por meio do qual foram solicitadas “*cópias de eventuais procedimentos de investigação e responsabilização relativos às chamadas ‘pedaladas fiscais’*”, já respondida com a remessa do Parecer Jurídico 287/2016-BCB/PGBC, de 13 de junho de 2016, do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, de 7 de agosto de 2014, e do Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015.

13. De modo complementar, o Ofício nº 129/2016 – CEI agora solicita “*documentos pelos quais as áreas técnicas do Banco Central, responsáveis pela fiscalização prudencial, questionavam a Procuradoria do próprio BACEN, bem como desta à Advocacia-Geral da União, sobre a detecção das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e sobre as medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial*”.

Supervisão bancária

14. Para melhor tratar da primeira parte da demanda, importa traçar considerações gerais sobre o modelo de supervisão do SFN adotado pelo BCB.

15. Segundo as melhores práticas e recomendações internacionais, 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. Assim, o trabalho da supervisão bancária não se confunde, por exemplo, com a tarefa de auditoria, que está a cargo dos mecanismos de controles internos (Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998⁴) e de empresas de auditoria (Resolução nº 3.198, de 27 de maio de 2004⁵).

16. 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.

17. As estratégias de supervisão, definidas em função do porte, da capacidade patrimonial, da natureza das atividades e da qualidade da administração das instituições, orientam a composição e o escopo das atividades específicas. A programação de atividades é

⁴ Disponível para consulta na página do BCB na internet:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=1998&numero=2554>.

⁵ Disponível para consulta na página do BCB na internet:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2004&numero=3198>.

Banco Central do Brasil
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1414





BANCO CENTRAL DO BRASIL

revista periodicamente e modificada na medida do necessário, incorporando os resultados de monitoramento e inspeções recentes.

18. O BCB, por meio da Difis⁶, elabora anualmente o Plano de Ação da Supervisão (PAS), contemplando o planejamento das ações – atividades, projetos e iniciativas – das unidades da Área para o exercício seguinte.

19. 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, com base nas periódicas informações gerenciais ou regulamentares endereçadas às unidades da Difis. Na programação do PAS, além desse processo contínuo de supervisão, são definidas as inspeções necessárias para o aprofundamento de temas específicos.

20. O planejamento das ações tem como base várias fontes, tais como:

- a) cenário macroeconômico nacional e internacional;
- b) resultados dos trabalhos anteriores nas instituições supervisionadas;
- c) informações obtidas no Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC), que será detalhado adiante;
- d) informações de monitoramentos realizados;
- e) ciclo de supervisão;
- f) solicitações e informações de outras áreas do BCB; e
- g) informações de órgãos de supervisão internacionais, órgãos governamentais, auditorias independentes e veículos de imprensa.

21. A visão global acerca de uma entidade supervisionada, no caso do segmento bancário, é elaborada com base no SRC, que consiste em procedimento abrangente de avaliação da governança corporativa e dos riscos inerentes às várias linhas de negócio de uma instituição e dos controles existentes para sua mitigação. 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

⁶ Construído em conjunto por todas as unidades da Difis, para garantir a integração dos esforços e o aproveitamento de potenciais sinergias. Atualmente, a Área é composta pelos seguintes departamentos, nos termos do art. 4º, inciso IV, item 4, do Regimento Interno do BCB:

- a) Departamento de Gestão Estratégica, Integração e Suporte da Fiscalização (Degef);
- b) Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig);
- c) Departamento de Supervisão Bancária (Desup);
- d) Departamento de Supervisão de Conduta (Decon);
- e) Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias (Desuc).



BANCO CENTRAL DO BRASIL

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.

22. Esse modelo de supervisão foi avaliado pelo TCU em levantamento realizado no Processo TC 014.535/2014-9, concluído com a expedição do Acórdão 395/2015–TCU–Plenário, de 5 de março de 2015, sem qualquer recomendação ou determinação ao BCB. Posteriormente, o TCU realizou auditoria específica sobre a supervisão do BCB nos bancos públicos federais (TC 011.669/2015-2), reconhecendo, nos termos do anexo **Acórdão 612/2016–TCU–Plenário, de 16 de março de 2016**, que “os procedimentos de supervisão bancária realizados nos principais bancos públicos sistemicamente importantes são equivalentes aos realizados nos bancos privados de porte semelhante”. Nesse paradigmático julgamento, a Corte de Contas assentou ainda que o BCB “é capaz de identificar, de forma razoável, as alterações de situação do BB e da Caixa, nas áreas comparáveis aos seus pares do setor privado, que possam comprometer a solidez do sistema financeiro nacional”⁷, cabendo destacar que essa auditoria foi realizada após a conclusão do Processo TC 021.643/2014-8, atinente às chamadas “pedaladas fiscais”.

23. Feito esse introito, cumpre discorrer sobre o acompanhamento que a Difis vinha e vem fazendo das situações específicas que foram objeto do Processo TC 021.643/2014-8.

Caixa Econômica Federal: Pagamento de Benefícios Sociais

24. Em “*decorrência dos trabalhos de Acompanhamento Contínuo*”, identificou-se variação relevante em conta do Plano Contábil do Sistema Financeiro (Cosif) da Caixa Econômica Federal (Caixa) na data base **31 de dezembro de 2013**. Tratava-se de variação significativa do saldo relativo a dezembro de 2013, quando comparado a novembro, na rubrica contábil “Pagamentos a Ressarcir”, do balanço da Caixa, conforme apontamento sinalizado pelo Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig) ao Departamento de Supervisão Bancária (Desup) em janeiro de 2014. Em **19 de março de 2014**, em função da constatação, foi aberto o Pt 1401596192, tendo o Desup requisitado à instituição financeira que discriminasse a origem da referida variação.

25. Em resposta, a Caixa informou tratar-se de lançamentos referentes a pagamentos efetuados aos beneficiários dos programas sociais Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, sem o respectivo provisionamento dos valores pelos órgãos gestores dos citados programas.

26. Com vistas a dar continuidade à análise da origem dos saldos contábeis, foram requisitadas à Caixa cópias dos contratos celebrados com os órgãos gestores, a saber:

- a) contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Caixa para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o

⁷ Ver também notícia publicada no site do TCU em <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/supervisao-do-banco-central-na-caixa-economica-federal-e-no-banco-do-brasil-e-avaliada-pelo-tcu.htm>.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial;

- b) contrato celebrado entre MTE e Caixa para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego;
- c) contrato celebrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Caixa relacionado a Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015.

27. As ações de supervisão contempladas na análise demonstraram que:

- a) os contratos previam prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos;
- b) ocorreu descumprimento ou cumprimento parcial de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes (gestores dos programas sociais);
- c) na ausência ou insuficiência de provisionamento de recursos financeiros, a Caixa efetuou os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios;
- d) a situação foi refletida nos levantamentos para várias datas, em que ficaram evidenciados saldos credores em favor da Caixa.

28. O maior saldo apurado desde a data da variação significativa até o acerto final, em dezembro de 2015, foi de R\$ 5,5 bilhões. Considerando, para o período de dezembro de 2012 a dezembro de 2015, que o ativo total médio da Caixa foi de R\$ 957,4 bilhões, e que o total da exposição média a ativos contra a União (risco soberano) foi de R\$ 214,8 bilhões, tal valor representou, respectivamente, 0,58% e 2,60%.

Sistema BNDES: Equalização de Taxas – Programa de Sustentação do Investimento (PSI)

29. Conforme acompanhamento realizado pela Difis junto ao Sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sabe-se da existência de valores a receber do Tesouro Nacional a título de equalização de taxa de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Tais valores decorreram da diferença entre o custo de captação em Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais remuneração e as taxas fixas estabelecidas para o mutuário final. Os valores equalizados são apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano.

30. De acordo com a Portaria nº 122, de 10 de abril de 2012, e alterações posteriores, do Ministério da Fazenda, os pagamentos referentes às equalizações, relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento contratadas a partir de 16 de abril de 2012, eram devidos após 24 meses do término de cada semestre de apuração, e atualizados pela TJLP,



BANCO CENTRAL DO BRASIL

desde a data do cálculo (30 de junho e 31 de dezembro de cada ano) até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional (art. 5º, § 4º).

31. Com a edição da Portaria nº 950, de 28 de dezembro de 2015, em consonância com o Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, foi suprimido o prazo de 24 meses para o pagamento dos valores de equalização das taxas de juros no âmbito do PSI. De acordo com essa nova Portaria, os pagamentos dos subsídios e subvenções econômicas passaram a ser devidos pelo Tesouro Nacional no primeiro dia após a apuração dos valores a serem pagos. Esse cálculo é realizado semestralmente, nos dias 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano. A mesma Portaria estabelece que o pagamento das equalizações poderá ser prorrogado de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional (art. 7º, § 1º).

32. Em dezembro de 2015, os valores relativos à equalização eram da ordem de R\$ 29,5 bilhões, contra passivos captados junto ao Tesouro Nacional de cerca de R\$ 502,1 bilhões, representando 5,8%.

33. Frise-se, ainda, que a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, estabelece previsão para as concessões e o recebimento pelo BNDES da equalização de taxas nos diversos programas. Esses valores a receber são devidamente calculados e contabilizados pelas empresas do Sistema BNDES, as quais dão conhecimento da memória de cálculo mensalmente ao Tesouro Nacional.

Banco do Brasil: Equalização de Taxa – Crédito Rural

34. Com os trabalhos de supervisão realizados pela Difis junto ao Banco do Brasil, tem-se acompanhado a existência de direitos por equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, de que trata o art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.427, de 1992⁸. No art. 4º é definido que a equalização ficará limitada ao diferencial entre o custo de captação, mais os custos administrativos e tributários e a taxa cobrada do mutuário⁹. O art. 5º dessa Lei, por sua vez, define que os limites e critérios de equalização serão definidos em ato do Ministério da Fazenda¹⁰.

⁸ 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: (Redação dada pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa; (Incluído pela Lei nº 9.848, de 26.10.1999)

II - equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural. (Incluído pela Lei nº 9.848, de 26.10.1999)

⁹ Art. 4º A subvenção de equalização de taxas de juros ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural. (Redação dada pela Lei nº 9.848, de 1999).

¹⁰ 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. (Redação dada pela Lei nº 10.648, de 3.4.2003)

Banco Central do Brasil
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1414



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

35. As portarias de equalização de encargos financeiros são publicadas a cada Plano Safra, sendo independentes entre si, produzindo efeitos de enquadramento para os financiamentos concedidos no período e gerando equalização a partir da liberação dos recursos ao produtor rural até a liquidação das operações. Nas portarias são definidos os parâmetros, metodologia de apuração e cálculo da subvenção.
36. De forma geral, as portarias preveem:
- a) determinação de que a média diária dos saldos de operações contratadas atenda ao limite legal estabelecido;
 - b) equalização limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito;
 - c) método de cálculo da equalização e respectiva atualização;
 - d) equalização devida no primeiro dia após o período de equalização e que será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN; e
 - e) forma de apresentação do cálculo de equalização e solicitações de pagamento à STN.
37. Os valores relativos às subvenções econômicas no âmbito do crédito rural são registrados no ativo, na rubrica contábil Outros Créditos sem Característica de Concessão de Crédito em contrapartida com a conta Cosif 7.1.9.99.00 – Outras Receitas Operacionais e/ou em contrapartida com a operação (Cosif 1.6). Após homologação dos valores pela STN, os recursos passam a ser remunerados pela Taxa Média Selic (TMS).
38. Os ressarcimentos são instrumentalizados conforme determinam as portarias do Ministério da Fazenda. A apuração do valor devido ocorre até o dia 20 do mês subsequente ao período de referência (mensal ou semestral), sendo remetidas à STN por e-mail, as planilhas de cálculo e de parâmetros para fins de avaliação prévia dos valores a serem ressarcidos. Após a validação, o Banco do Brasil expede ofícios apresentando os valores devidos e solicitando pagamento, com declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos.
39. De forma complementar, anualmente, no mês de dezembro, em cumprimento às mensagens emitidas pela STN via Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen), o Banco do Brasil disponibiliza as informações de saldos, separadamente por exercícios, para subsidiar o processo de inscrição em “Restos a Pagar”.
40. O valor da equalização é atualizado pela variação da TMS desde sua apuração, que ocorre de acordo com a respectiva portaria, até o pagamento pela STN, que é realizado segundo programação orçamentária.

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

41. Ao longo do tempo, a STN efetuou as transferências dos recursos financeiros ao BB de forma que o montante a receber do Tesouro se mantinha relativamente estável. No período de 2012 a 2015, o saldo a título de equalização de taxas de juros e encargos, saltou de R\$ 2 bilhões em março de 2012 para R\$ 12,7 bilhões em março de 2015 e para R\$ 13,5 bilhões em junho de 2015. Segundo informações obtidas junto à instituição financeira, esse aumento decorreu dos seguintes fatores:

- a) redução dos repasses da STN ao Banco do Brasil a partir de 2012;
- b) crescimento do volume de recursos à disposição dos produtores para financiamento da atividade agropecuária brasileira;
- c) aumento da taxa Selic, haja vista que os direitos do Banco do Brasil contra o Tesouro Nacional, após homologação das faturas pela equipe da STN, ficam registrados no ativos do banco e são corrigidos pela TMS.

42. No período de dezembro de 2011 a junho de 2015, o balanço do Banco do Brasil corroborou as informações quanto ao crescimento do crédito agrícola, à participação dos recursos sujeitos à equalização e ao aumento correspondente ao crescimento do saldo a equalizar pelo Tesouro Nacional.

43. Considerando, para o período de dezembro de 2012 a dezembro de 2015, que o ativo total médio do Banco do Brasil foi de R\$ 1.223,1 bilhões e que o total da exposição média a ativos contra a União (risco soberano) foi de R\$ 259,3 bilhões, o maior saldo apurado a título de equalização de taxas de juros e encargos representou, respectivamente, 1,10% e 5,21% desses valores de referência.

Supervisão prudencial

44. Em relação ao pagamento de benefícios sociais, equalização de taxas – Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e equalização de taxa – Crédito Rural, três aspectos merecem ser destacados sob a ótica prudencial.

a) Risco de crédito de perda nos ativos

45. Os valores a receber da União, representada pelo MTE e pelo MDS, e do Tesouro Nacional, representado pela STN, sempre foram calculados e contabilizados pelas instituições financeiras, sendo devidamente levados em consideração na aferição de seus limites prudenciais.

46. 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.

47. No que se refere ao requerimento de capital, o BCB segue as recomendações publicadas pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (Acordo de Basileia), as quais, em linhas gerais, para as exposições de um banco frente ao governo local, bem como para aquelas

Banco Central do Brasil
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1414



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

que são garantidas pelo governo local, admitem utilizar fator de ponderação 0% (zero por cento) para calcular os Ativos Ponderados pelo Risco (RWA). Esse tratamento é o padrão utilizado pela quase totalidade dos países que seguem essas regras.

48. Assim, no caso da perda não esperada, o art. 19, inciso IV, da Circular nº 3.644, de 4 de março de 2013¹¹, 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).

49. Também o art. 37, inciso II, determina a aplicação de FPR de 0% (zero por cento) à parcela de exposição coberta pelos seguintes instrumentos mitigadores de risco de crédito: garantia prestada pelo Tesouro Nacional ou pelo BCB.

50. A Resolução nº 3.721, de 30 de abril de 2009¹², que trata da estrutura de gerenciamento do risco de crédito, define o risco de crédito da contraparte como a possibilidade de não cumprimento, por determinada contraparte, de obrigações relativas à liquidação de operações que envolvam a negociação de ativos financeiros, incluindo aquelas relativas à liquidação de instrumentos financeiros derivativos. Dentro da estrutura e processo da gestão de risco de crédito de uma instituição, a norma contempla a utilização de instrumentos que proporcionem efetiva mitigação do risco de crédito associado à operação.

51. 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.

b) Risco de liquidez

52. 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. Do mesmo modo, no monitoramento diário da liquidez de tais instituições pelo BCB, não foi identificada situação de estresse que pudesse colocar em risco a liquidez dessas instituições públicas.

¹¹ Estabelece os procedimentos para o cálculo da parcela dos ativos ponderados pelo risco (RWA) referente às exposições ao risco de crédito sujeitas ao cálculo do requerimento de capital mediante abordagem padronizada (RWACPAD), de que trata a Resolução nº 4.193, de 1º de março de 2013. Disponível para consulta na página: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=3644&tipo=Circular&data=4/3/2013>.

¹² Disponível para consulta na página do BCB na internet:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=3721&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&data=30/4/2009>.

Handwritten initials in blue ink, possibly 'M' and 'E'.



53. O monitoramento busca verificar se os bancos possuem fontes suficientemente líquidas de recursos para financiar suas necessidades de caixa de curto prazo em cenário de estresse. Instituições com Índice de Liquidez (IL) superior a 1,0 (100%) possuem ativos líquidos suficientes para suportar esse cenário. Dessa forma, observa-se por meio do Relatório de Estabilidade Financeira de março 2013¹³, divulgado no site de internet do Banco Central do Brasil, que o índice de liquidez do sistema bancário possui nível elevado (1,8), sendo o IL das instituições públicas superior ao das demais (2,8).

54. Desse modo, os valores a receber da União em nenhum momento colocaram em risco a liquidez de Banco do Brasil, Caixa e BNDES.

c) Risco legal

55. Diferentemente do que se deu em relação aos riscos de crédito e de liquidez, os quais a Difis avaliou não estarem presentes no período objeto da solicitação parlamentar, o Desup submeteu consulta à PGBC quanto ao risco legal, abordando os seguintes aspectos, na forma do relatório anexo, de 16 de maio de 2014:

- a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da Advocacia-Geral da União (AGU), e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução nº 1.996, de 30 de junho de 1993¹⁴;
- b) vedação expressa no art. 36 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados;
- c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LRF, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados não foram realizados em montantes suficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das instituições financeiras, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios;
- d) comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução nº 1.996, de 1993.

¹³ Relatório de Estabilidade Financeira, pág. 16, março de 2013. Disponível na página do BCB na internet: http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2013_03/refP.pdf.

¹⁴ Disponível para consulta na página do BCB na internet: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=1996&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&data=30/6/1993>.

Banco Central do Brasil
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1414





BANCO CENTRAL DO BRASIL

56. 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 bancárias¹⁵.

d) Acompanhamento Contínuo

57. No âmbito do Acompanhamento Contínuo realizado pela Difis, a Caixa, o Banco do Brasil e BNDES permanecem sendo objeto de trabalhos de fiscalização voltados à avaliação econômico-financeira, bem como ao gerenciamento de riscos e controles e à governança corporativa. É realizado acompanhamento dos saldos contábeis, os quais têm apresentado comportamento alinhado com o fluxo financeiro previsto nos contratos e portarias do Ministério da Fazenda, referentes aos programas Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, bem como equalização de taxas de juros (crédito rural e PSI). Não se tem identificado, quanto a essas instituições, ocorrência de eventos que possam afetar seus níveis de solvência e de liquidez.

58. Para além disso, o Desup tem atuado para subsidiar o Departamento Econômico (Depec) na elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, demandando e recebendo dessas instituições financeiras os saldos contábeis dos programas Bolsa Família, Abono Salarial, Seguro Desemprego (desde julho de 2014) e equalização de taxas de juros no âmbito do crédito rural e do PSI (desde dezembro de 2015, para atender a determinação contida no Acórdão nº 3297/2015–TCU–Plenário), os quais são encaminhados mensalmente àquela unidade compiladora.

Manifestações jurídicas da PGBC e interlocução com AGU

59. A segunda parte do Ofício nº 129/2016-CEI solicita “*documentos [da PGBC] à Advocacia-Geral da União, sobre a detecção das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e sobre as*

¹⁵ Dado o tema e seus impactos, o Diretor de Fiscalização encaminhou a referida documentação em **25 de agosto de 2014** para ciência do Diretor de Política Econômica, que, em **28 de agosto de 2014**, determinou ao seu Chefe de Gabinete que os autos fossem remetidos ao Depec, “*para análise e providências cabíveis*”. Na mesma data, o Chefe do Departamento Econômico (Depec), solicitou ao Chefe do Desup “*informações sobre os ativos*” em referência, no “*encerramento do último dia útil do mês corrente*”, o que foi encaminhado ao Depec em **17 de setembro de 2014**.

Em seguida, em **24 de setembro de 2014**, a Divisão de Finanças Públicas do Depec analisou o caso, sob a ótica da produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, considerando seu objetivo precípuo, metodologia, critérios de abrangência e cobertura, padrões internacionais e procedimentos operacionais, sugerindo “*a incorporação do valor registrado pela CEF aos passivos financeiros do Governo Federal na apuração referente à data base de agosto de 2014, com o consequente impacto no resultado fiscal primário do período*”. Sugeriu também “*solicitar ao Desup o encaminhamento mensal, até o dia 15 do mês*” do montante necessário à compilação das estatísticas. Ainda em **24 de setembro de 2014** essas sugestões foram aprovadas pelo Chefe do Depec, dando ciência do assunto ao Diretor de Política Econômica.

Por importante, ressalte-se que, em decorrência de citada decisão, de **24 de setembro de 2014**, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, referentes ao mês de agosto e divulgadas em **30 de setembro de 2014**, já incorporaram esses montantes.

Desta forma, evidencia-se que, **tão logo levantadas as informações necessárias, estabelecidos os procedimentos operacionais cabíveis, apurado o valor e formada a convicção técnica quanto à sua natureza econômica, medidas que se concluíram em setembro de 2014, tais montantes foram incorporados às estatísticas fiscais, publicadas pelo BCB ainda durante o referido mês de setembro**. Tudo isso se deu na primeira data-base após o Depec tomar conhecimento das informações prestadas pela Difis.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial". Para atendimento à essa demanda, convém delinear toda a interlocução havida entre a PGBC e os órgãos da AGU sobre a matéria.

60. De início, cabe renovar os esclarecimentos sobre a resposta da PGBC à consulta do Desup mencionada no tópico precedente, por ter sido ela a iniciar o debate da matéria no âmbito da AGU. Como já pontuado no Parecer Jurídico 287/2016-BCB/PGBC, elaborado em atenção ao Ofício nº 60/2016 – CEI, o anexo **Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC** propôs-se a analisar *“possível configuração de empréstimo ou adiantamento direta ou indiretamente deferido a controlador, nas hipóteses em que o pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais envolve instituição financeira federal”*.

61. Nesse mister, o trabalho examinou, inicialmente, a aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595, de 1964¹⁶, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986¹⁷, aos bancos públicos federais. A primeira dessas normas veda às instituições financeiras a concessão de empréstimo ou adiantamento às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital em montante superior a 10%; a segunda, por sua vez, considera crime o deferimento de empréstimo ou adiantamento a controlador.

62. Segundo o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, a expressão “adiantamento” – inculpada no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986 – embora possa compreender, do ponto de vista da ciência econômica, a prática consistente no pagamento de benefícios sociais com recursos próprios de instituições financeiras públicas federais, tal discussão mostra-se dispensável.

63. Isso porque, nos termos do que ressaltou o Parecer, a questão foi solucionada de maneira vinculante no âmbito da Administração Pública Federal, na medida em que se assentou, nos Pareceres GQ-50¹⁸ e GQ-53¹⁹ – aprovados pelo Advogado-Geral da União, endossados pelo Presidente da República e publicados no Diário Oficial da União –, o entendimento de que as normas do art. 34, incisos III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplicam às instituições financeiras públicas federais.

64. É o que restou consignado no seguinte trecho do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC:

¹⁶ “Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...) III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;”

¹⁷ “Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consangüíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

¹⁸ O qual aprovou o Parecer AGU/DF-02/94.

¹⁹ O qual aprovou o Parecer AGU/PRO-04/94.

Banco Central do Brasil
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1414





BANCO CENTRAL DO BRASIL

“18. É concebível, em tese, que a prática contratual consistente no pagamento a beneficiários de programas sociais pela instituição financeira, mediante o uso de recursos próprios, com posterior reembolso (acrescido de remuneração) pela entidade da Administração Pública Federal, seja considerada como adiantamento, para os fins do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Cuida-se, de fato, de antecipação remunerada de disponibilidade financeira, em proveito da entidade contratante, que a ciência econômica possivelmente consideraria como adiantamento.

19. Ocorre que, no caso dos autos, essa análise sequer precisa ser realizada, em virtude do entendimento assentado nos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos aprovados pelo Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, endossados pelo então Presidente da República, Itamar Augusto Cautiero Franco, e publicados na íntegra no Diário Oficial da União. Em conformidade com o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, **“vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento”**. Semelhante imperativo, como se verifica, mais não é que a concretização, em nível legal, da norma constitucional segundo a qual o Presidente da República exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II, da Constituição da República).

20. Tais pareceres consagraram o entendimento, vinculante para toda a Administração Pública Federal (especialmente, devido aos contornos da situação neles versada, o Banco Central do Brasil), de que as vedações do art. 34, III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, **não** se aplicam às instituições financeiras públicas federais. [...]”

65. Dessa forma, o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC concluiu que, à luz dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, vinculantes para toda a Administração Pública Federal, “a vedação do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente”. Logo, “a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001”.

66. O Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC também abordou a questão referente à possível caracterização de operação de crédito vedada – com conseqüente violação à LRF (arts. 29, inciso III, 36, *caput*, e 37, inciso II), concluindo que se tratava de questão estranha às atribuições legais do BCB, haja vista que o tema concernente ao controle do endividamento público, sob a ótica da legislação de responsabilidade fiscal, está a cargo do Ministério da Fazenda, e não da Autoridade Monetária, enquanto reguladora e supervisora do SFN. Nesse sentido, transcreva-se o seguinte trecho daquela manifestação jurídica:

“27. Poder-se-ia cogitar que a sistemática contratual de pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais, mediante o uso de recursos próprios de instituições

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

financeiras federais, correspondesse ao conceito de operação de crédito para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, encontrando sua realização, nesse cenário, óbice na conjugação dos art. 29, III, 36, caput, e 37, II, da referida lei. O mesmo raciocínio poderia ser feito com base no art. 3º, caput e parágrafo único, I, conjugado ao art. 5º, I, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007.

28. A análise dessa questão, entretanto, extrapola as atribuições legais do Banco Central do Brasil, pois não se confunde com seu papel de entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, na condição de regulador e supervisor do sistema financeiro. O acompanhamento do assunto sob o enfoque do controle do endividamento público, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007, incumbe ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e do art. 11, parágrafo único, da Resolução SF nº 48, de 2007. Deixa o presente parecer, por conseguinte, de apreciar a questão sob a perspectiva da legislação aplicável às finanças públicas, visto competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) prestar assessoramento em matéria legal no âmbito do Ministério da Fazenda”.

“3. Ademais, bem assevera o presente pronunciamento ser da competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007. Com efeito, há questões de índole legal que reclamam por uma análise mais detida sobre a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras repassadoras.”

67. À vista disso, por intermédio do anexo **Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014**, a PGBC levou ao conhecimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) o teor do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, para adoção das providências julgadas necessárias no âmbito do Ministério da Fazenda. Ademais, por **mensagem eletrônica de 14 de agosto de 2014**, também anexa, a PGBC deu ciência ao Advogado-Geral da União acerca do assunto.

68. Em resposta, a PGFN enviou à PGBC o **Ofício nº 1617/PGFN/CAF, de 25 de agosto de 2014**, instruído com o **Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014**, ambos anexos.

69. Na sequência, PGBC e PGFN, conjuntamente, dirigiram ao Advogado-Geral da União o anexo **Ofício 14394/2014-PGBC/PGFN, de 11 de setembro de 2014**, dando-lhe ciência dos entendimentos firmados pelos órgãos jurídicos do BCB e do Ministério da Fazenda, para análise e eventual manifestação. O referido Ofício foi instruído com cópias do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC e do Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

70. Como esclarecido ao TCU no bojo do Processo TC 021.643/2014-8, na forma do anexo **Ofício 15722/2014-BCB/PGBC, de 2 de outubro de 2014**, o Procurador-Geral do BCB, no bojo de reuniões ordinárias semanais que mantinha com dirigentes da AGU, fez breve relato do mérito do assunto objeto do pronunciamento que a PGBC havia emitido, embora não se saiba precisar se fora efetuado registro a respeito em ata.

Banco Central do Brasil
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1414





BANCO CENTRAL DO BRASIL

71. O Procurador-Geral Adjunto do BCB participou de reuniões de trabalho no edifício-sede da AGU, tendo por objeto os assuntos ora em comento, conforme demonstrativo abaixo. A PGBC, contudo, não dispõe de atas eventualmente elaboradas a respeito de tais reuniões, baseando-se as informações a seguir nos registros em agenda do Procurador-Geral Adjunto:

- a) 22 de julho de 2014, 10h30 às 12h: reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), da STN e do órgão jurídico da Caixa;
- b) 31 de julho de 2014, 11h às 12h: reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da CCAF, da PGFN e do órgão jurídico da Caixa;
- c) 25 de agosto de 2014, 15h às 16h: reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da Consultoria-Geral da União, da CCAF, da PGFN e do órgão jurídico da Caixa.

72. Posteriormente, por meio do anexo **Ofício nº 11/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015**, a Consultoria-Geral da União, órgão da AGU, solicitou à PGBC a “*confecção de estudo a propósito do tema dos serviços bancários*”, sem fazer qualquer referência ou vinculação às manifestações jurídicas anteriores ou às chamadas “pedaladas fiscais”.

73. Em resposta a essa consulta, foi elaborado o anexo **Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015**, encaminhado ao Consultor-Geral da União com o **Ofício 941/2015-BCB**, de mesma data, também anexo, que concluiu, estritamente sob a ótica da atuação do BCB, ser juridicamente possível haver contratos de prestação de serviços firmados pelas instituições financeiras sem natureza de operação de crédito, ainda que haja previsão de remuneração e de cobrança de juros em caso de atraso. A título ilustrativo, transcrevam-se os seguintes trechos da manifestação jurídica:

“2. Destaco, na análise feita pelo parecerista, a constatação de que há contratos bancários que envolvem complexa conjugação de operações bancárias de diversas naturezas, sendo tais avenças elaboradas sob medida para atender às necessidades próprias de grandes clientes institucionais, incluindo entidades governamentais. Não há dúvida de que contratos da espécie, por suas características próprias, regem-se pelas cláusulas estipuladas entre as partes no exercício pleno de sua autonomia negocial, sem prejuízo de que a sistemática fixada na Resolução CMN nº 3.919, de 2010, seja utilizada para aferir se determinados tipos de operações bancárias devem-se qualificar como serviços e não como negócios creditícios.”

3. Exemplo típico de contratos para a prestação de serviços bancários a entidades governamentais é o contrato de repasse, cujo conceito consta no art. 1º, § 1º, II, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Ao indicar que a instituição financeira, no âmbito desse contrato, atua na condição de mandatária da entidade federativa o Decreto efetua clivagem bem demarcada entre repasses e negócios de cunho creditício”



BANCO CENTRAL DO BRASIL

(operações ativas e passivas da instituição financeira). Em outras palavras, a sistemática acolhida pelo ato regulamentar explícita, para além de qualquer dúvida, que a operação bancária consistente na transferência de recursos à conta de terceiros tem a natureza jurídica de mandato, distinguindo-a, por conseguinte, da categoria dos negócios creditícios.

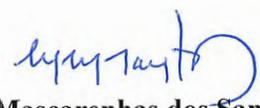
4. Assim, tendo em conta a esfera de atuação do Banco Central do Brasil, impõe-se asseverar a possibilidade legal de que as instituições financeiras realizem operações reconhecidas pela prática bancária como acessórias, destituídas de qualquer elemento creditício. Um indicador relevante da caracterização de determinado negócio bancário como operação acessória (por oposição às operações essenciais, ou seja, operações de crédito) é a ausência de compromissos financeiros. Assim, cláusulas contratuais que, em lugar de compromissos financeiros, traduzem faculdades para as partes contratantes denotam a qualificação da avença como operação acessória, não como negócio de cunho creditício.”

74. Ao final, por meio do anexo **Ofício 54/2015/CGU/AGU, de 16 de abril de 2015**, a PGBC tomou conhecimento da expedição do anexo **Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015**, subscrito pelo Consultor-Geral da União e aprovado pelo Advogado-Geral da União, que concluiu, diante da análise de caso concreto, que a antecipação de recursos próprios, pela Caixa, para pagamento de programas sociais era medida legítima, prevista contratualmente, não configurando operação de crédito nem violação à LRF.

75. As demais manifestações da PGBC trataram especificamente das questões ínsitas às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, para efeito de instrução do Processo TC 021.643/2014-8, no âmbito do TCU, e em processos correlatos na Corte de Contas e no Ministério Público Federal, não dizendo respeito propriamente ao desenvolvimento do tema “pedaladas fiscais”.

76. Esclarecidas as questões postas nos Ofícios nº 127/2016 – CEI e nº 129/2016 – CEI, recomenda-se a expedição de resposta ao Presidente dessa Comissão, acompanhada desta Nota Conjunta e dos documentos nela referenciados.


Marcelo Pires Vieira
 Chefe de Gabinete da Difis


Marcel Mascarenhas dos Santos
 Procurador-Geral Adjunto
 OAB/DF 31.580

Banco Central do Brasil
 SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede
 70074-900 – Brasília (DF)
 Telefone: (61) 3414-1414



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 011.669/2015-2

Natureza (s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.;
Caixa Econômica Federal

Representação legal: Jader Teixeira de Sousa, representando Banco do Brasil S.A. e Banco Central do Brasil.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. BANCO CENTRAL. SUPERVISÃO BANCÁRIA SOBRE A CAIXA E BANCO DO BRASIL EQUIVALENTE À REALIZADA NOS BANCOS PRIVADOS DE PORTE SEMELHANTE. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria operacional (peças 33/35), realizada pela Secex Fazenda, com o objetivo de avaliar a eficácia e a eficiência da supervisão bancária exercida pelo Banco Central do Brasil (BCB) na Caixa Econômica Federal (Caixa) e no Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, em comparação com a supervisão bancária exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

2. O trabalho é fruto de um projeto de fiscalização da supervisão bancária realizada pelo BCB, que se iniciou com o levantamento realizado por esta Corte de Contas em 2014 (TC 014.535/2014-9) cuja finalidade foi a de desenvolver metodologia de auditoria para futuras ações de controle.

3. O relatório elaborado pela equipe técnica é composto de uma parte introdutória, em que são apresentados os antecedentes, o objeto, os objetivos, o escopo e limitações da auditoria, além dos critérios adotados para avaliação do objeto, a metodologia e a forma de organização do relatório. Em seguida, há a visão geral do objeto, na qual são apresentados os aspectos gerais do Banco Central do Brasil (BCB), a estrutura e atribuições da Diretoria de Fiscalização e o panorama atual da Supervisão Bancária realizada pelo BCB. Por fim, são apresentadas as seções de achados de auditoria, análise de comentários dos gestores, conclusão e proposta de encaminhamento.

4. A seguir, transcrevo excerto do Relatório da auditoria (peça 33), cujas propostas de encaminhamento receberam o endosso dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 34/35):

“(…)

4. Visão Geral Banco Central do Brasil

1. O Banco Central do Brasil é o principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional (CMN) e é responsável por zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro. Tem por finalidade a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização,



disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional; a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro e dos serviços do meio circulante.

2. As suas competências estão definidas no art. 164 da Constituição Federal, na Lei 4.595, de 1964, e em legislação complementar.
3. Dentre as suas atribuições estão:
 - a) organizar, disciplinar e fiscalizar o Sistema Financeiro Nacional, o Sistema de Pagamentos Brasileiro e o Sistema Nacional de Habitação e ordenar o mercado financeiro;
 - b) autorizar e fiscalizar o funcionamento das instituições financeiras.
4. A fiscalização especificamente em relação ao setor bancário tem duas vertentes: macro e microprudencial. Essas duas vertentes serão analisadas mais detalhadamente no desenvolvimento deste relatório.
5. A severidade da recente crise financeira internacional realçou, em todo o mundo, a importância da estabilidade financeira como bem social. Nesse contexto, a denominada supervisão macroprudencial passou a ser imprescindível dentro de um processo efetivo de supervisão.
6. Assim, no âmbito da supervisão macroprudencial, o BCB realiza o monitoramento do SFN, produzindo e divulgando informações para subsidiar a tomada de decisões para o alcance da missão institucional de assegurar a estabilidade financeira.
7. Em relação à supervisão microprudencial, o objetivo do BCB é realizar o monitoramento e a supervisão de cada instituição financeira bancária com o propósito de zelar por sua higidez (manutenção de adequados níveis de solvência e liquidez) e sua adequada conduta de mercado.
8. Em sua organização funcional, o Banco Central do Brasil está estruturado em uma Presidência e uma Diretoria Colegiada, composta pelo presidente e oito diretores.
9. À Presidência estão subordinados alguns órgãos de assessoria e a cada diretoria estão subordinados departamentos.
10. Abaixo é apresentada figura em que consta o organograma atual do BCB.

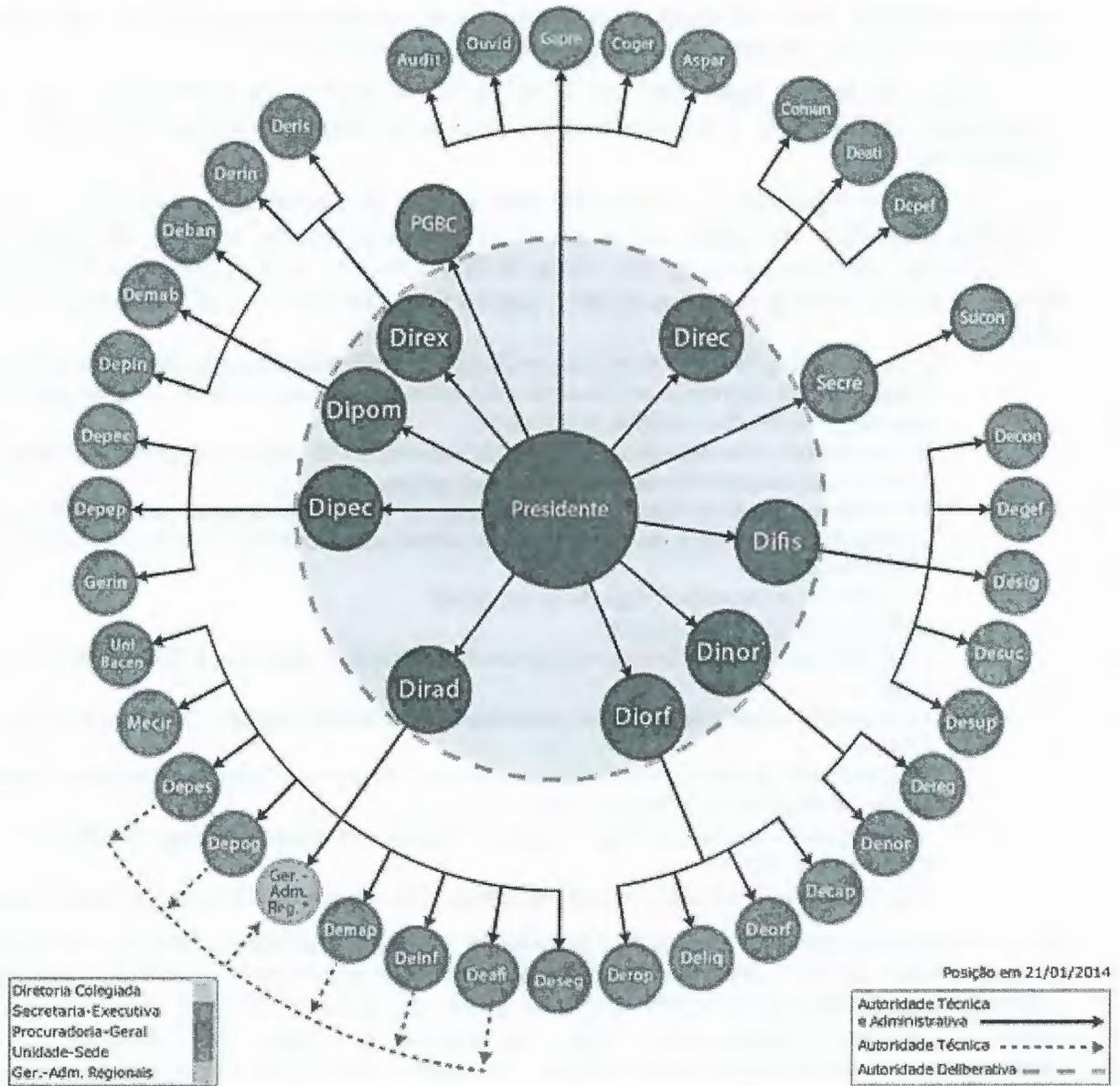


Figura 1 Organograma Funcional do Banco Central do Brasil

Fonte: Sítio da internet do Banco Central do Brasil

11. No organograma do BCB encontra-se a Diretoria de Fiscalização (Difis) que é composta pelos seguintes departamentos:

- a) Departamento de Supervisão de Conduta (Decon);
- b) Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig); e
- c) Departamento de Supervisão Bancária (Desup).

I.2. Diretoria de Fiscalização do BCB (Difis)

12. O BCB tem como um dos seus objetivos: zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro. Esse objetivo está diretamente vinculado ao conceito de supervisão do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que, *lato sensu*, pode ser definido como o conjunto de atividades que envolve a sua organização, a regulação de seu funcionamento, a sua fiscalização



(também entendida como supervisão *stricto sensu*) e as medidas de resolução para seu saneamento, tendo como propósito assegurar um sistema financeiro sólido e eficiente.

13. Dentro do BCB, a supervisão *lato sensu* do SFN é exercida, de forma direta, pelas Áreas de Fiscalização, de Regulação e de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações de Crédito Rural.

14. A Área de Fiscalização é conduzida pelo Diretor de Fiscalização, que possui as seguintes atribuições específicas, de acordo com o art. 17 do Regimento Interno do BCB, aprovado pelo Voto CMN 084/2011, de 24 de agosto de 2011 (Voto BCB nº 179/2011, de 3 de agosto de 2011) e objeto da Portaria nº 67.022, de 6 de setembro de 2011, publicada no Diário Oficial de 8 de setembro de 2011, a saber:

- I - representar o Banco Central junto ao Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, do Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlement - BIS*) e aos seus subgrupos, em assuntos relacionados à área de Fiscalização;
- II - administrar convênios de intercâmbio de informações de interesse corporativo do Banco Central com entidades de supervisão de outros países;
- III - informar e solicitar informações a entidades de supervisão de outros países sobre a situação de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central;
- IV - (Revogado)
- V - submeter à Diretoria Colegiada propostas de:
 - a) decretação de regime especial;
 - b) afastamento cautelar de administradores de instituições submetidas à fiscalização do Banco Central;
 - c) suspensão cautelar de atividades exercidas por instituições sujeitas à fiscalização do Banco Central;
 - d) substituição de empresa de auditoria contábil ou do auditor contábil independente de instituições sujeitas à fiscalização do Banco Central.
- VI - negociar, elaborar e executar convênios e acordos de cooperação com autoridades de supervisão do exterior;
- VII - responder pelos assuntos relativos à área de fiscalização do Sistema Financeiro Nacional.

15. Também compete ao Diretor de Fiscalização, conforme Portaria do Banco Central 68.076, de 25 de novembro de 2011, determinar a aplicação de medidas prudenciais preventivas estabelecidas na legislação vigente (Resolução CMN 4.019, de 29 de setembro de 2011). E conforme mencionado acima, os seguintes departamentos estão subordinados ao Diretor de Fiscalização (Difis): a) Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig); b) Departamento de Supervisão Bancária (Desup); c) Departamento de Supervisão de Conduta (Decon); d) Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não-Bancárias (Desuc); e) Departamento de Gestão Estratégica, Integração e Suporte da Fiscalização (Degef).

I.3. Panorama Atual da Supervisão Bancária realizada pelo BCB

16. O Banco Central do Brasil, com relação à área de fiscalização do setor bancário, atua para o alcance dos seus objetivos em duas vertentes: macro e microprudencial.

17. No âmbito da supervisão macroprudencial o objetivo da Difis é realizar o monitoramento do SFN, produzindo e divulgando informações tempestivas e de qualidade para subsidiar a tomada de decisões por parte do Presidente, Diretores e do Comitê de Estabilidade Financeira (Comef) do BCB para o alcance da missão institucional de assegurar a estabilidade financeira.

18. No caso da supervisão microprudencial, o objetivo é realizar o monitoramento e a supervisão de cada instituição financeira bancária com o propósito de zelar por sua hígidez (manutenção de adequados níveis de solvência e liquidez) e sua adequada conduta de mercado e quando necessário:

- i. Com base no caráter preventivo e orientador das ações da Supervisão, determinar medidas corretivas, alertando a instituição fiscalizada para a falta e a deficiência de controle observada, assinalando-lhe, se for o caso, prazo razoável para saná-la;
- ii. Aplicar medidas prudenciais preventivas com vistas a preservar a higidez de cada entidade supervisionada e assegurar que eventual desvio de conduta não prejudique a adequada disciplina de mercado;
- iii. Instaurar processos administrativos punitivos por infração à legislação e à regulamentação vigentes, a luz dos princípios da finalidade, razoabilidade e eficiência; e
- iv. Submeter, à Diretoria Colegiada do BCB, propostas de decretação de regime especial quando a gravidade da situação exigir.

19. O BCB utiliza alguns instrumentos corporativos de gestão, entre eles, está a cadeia de valor. A Cadeia de valor é o instrumento de gestão do BCB que reflete como as atividades realizadas por essa autarquia criam valor no cumprimento de suas obrigações legais e na realização de sua missão.

20. Para ilustrar como a Área de Fiscalização do BCB cumpre o seu mandato, foram expostos a sequência, nos três níveis de detalhamento, dos quadros da cadeia de valor do BCB. Logo abaixo, está a sequência de gráficos que representa didaticamente essa cadeia de valor.

21. De acordo com a cadeia de valor do BCB, a Área de Fiscalização atua, preponderantemente, no macroproduto “SFN sólido e eficiente assegurado”, conforme quadros a seguir:

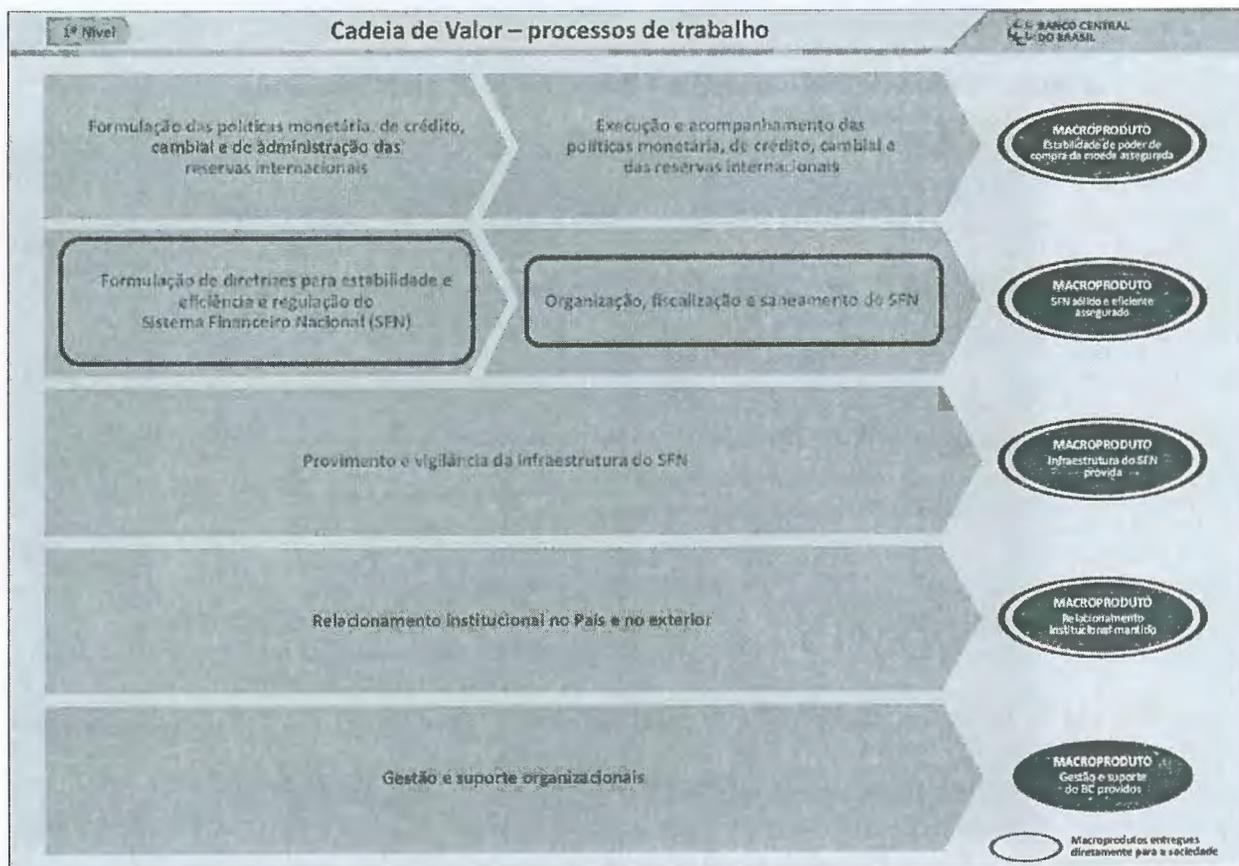


Figura 2 Cadeia de Valor do BCB – Processos de 1º nível (Macroprocesso)

Fonte: Banco Central do Brasil



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

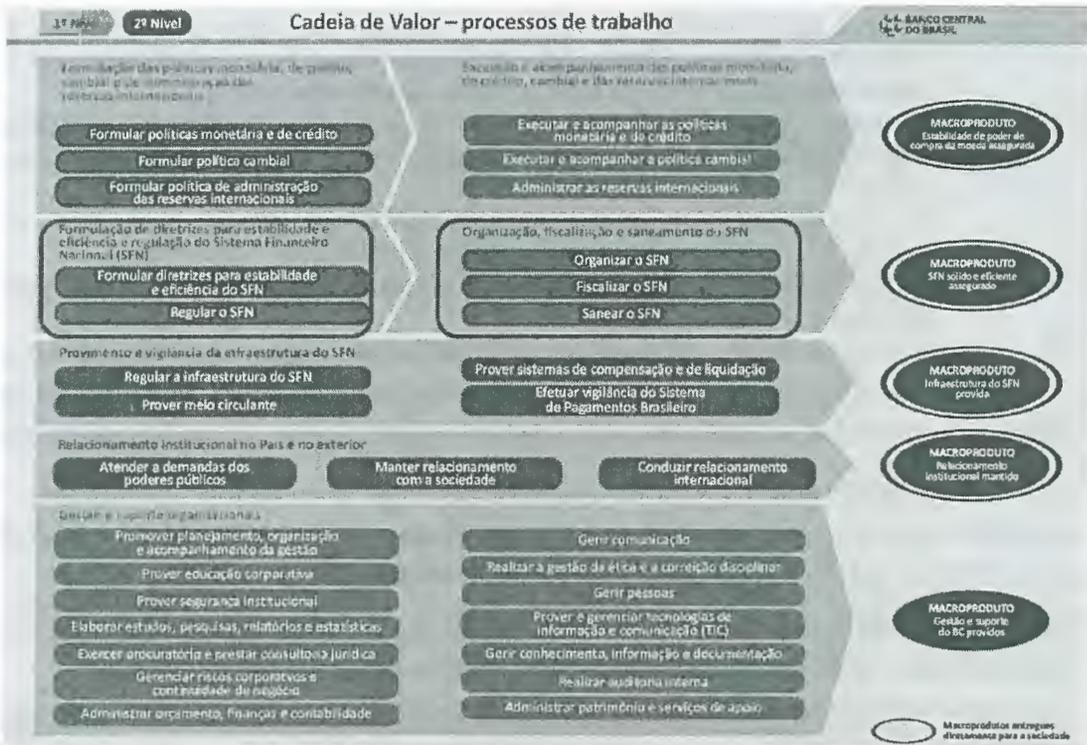


Figura 3 Cadeia de Valor do BCB – Processos de 2º nível (Processo)
 Fonte: Banco Central do Brasil

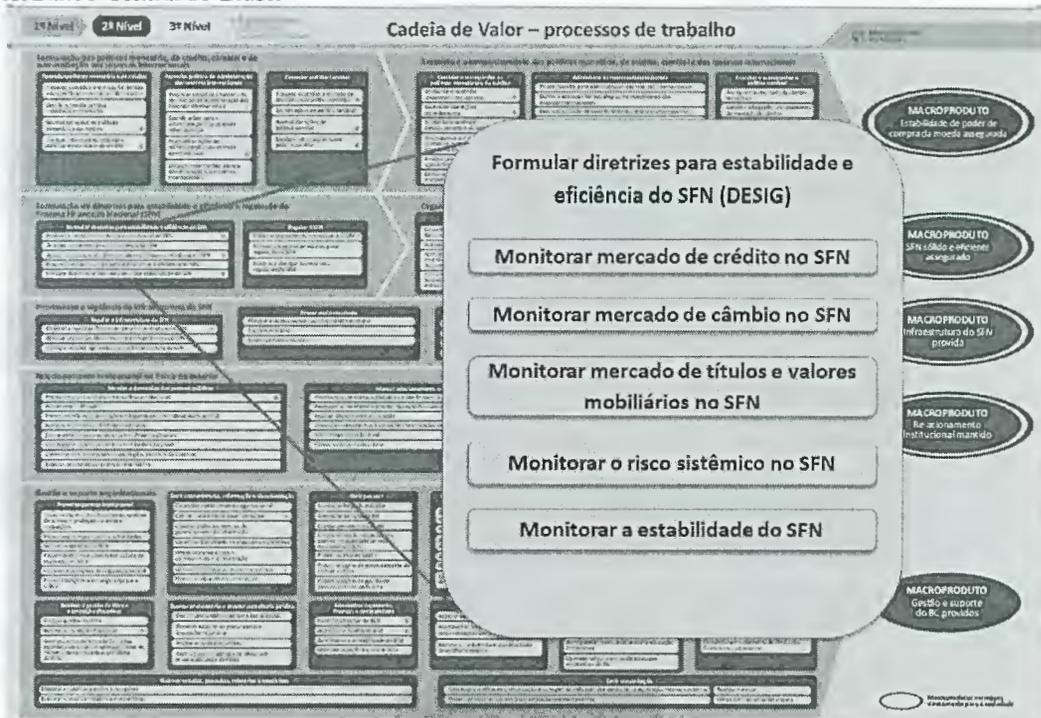


Figura 4 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) “Formular diretrizes para estabilidade e eficiência do SFN” envolvendo do Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig)
 Fonte: Banco Central do Brasil

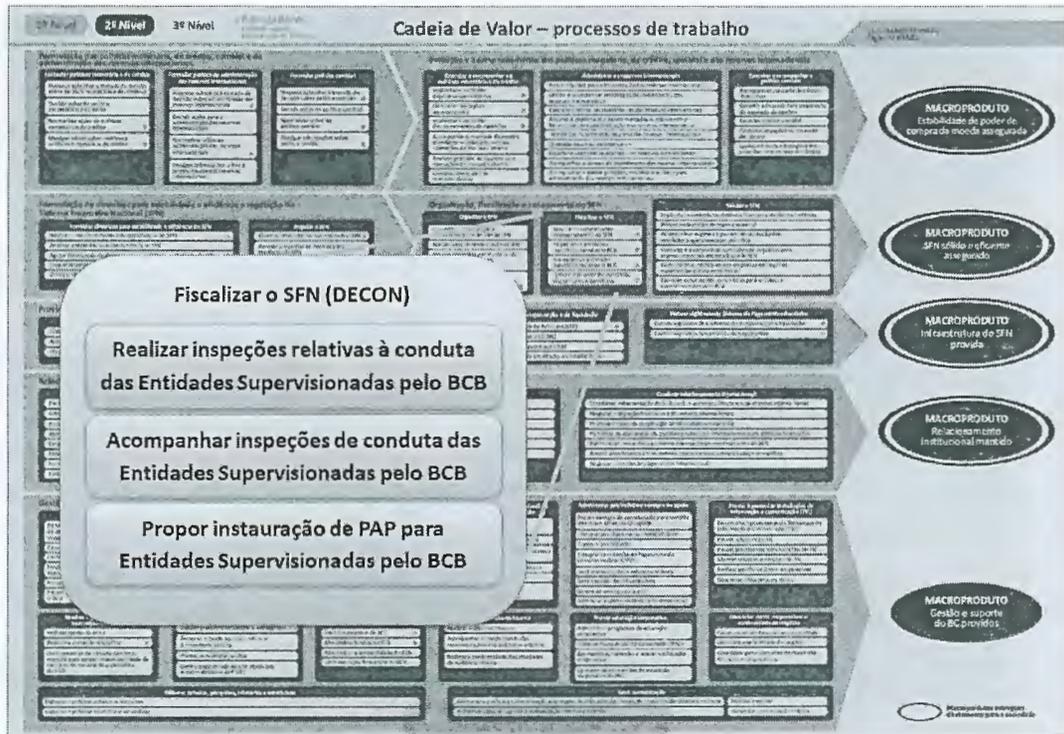


Figura 5 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) “Fiscalizar o SFN” – participação do Departamento de Supervisão de Conduta (Decon)
Fonte: Banco Central do Brasil

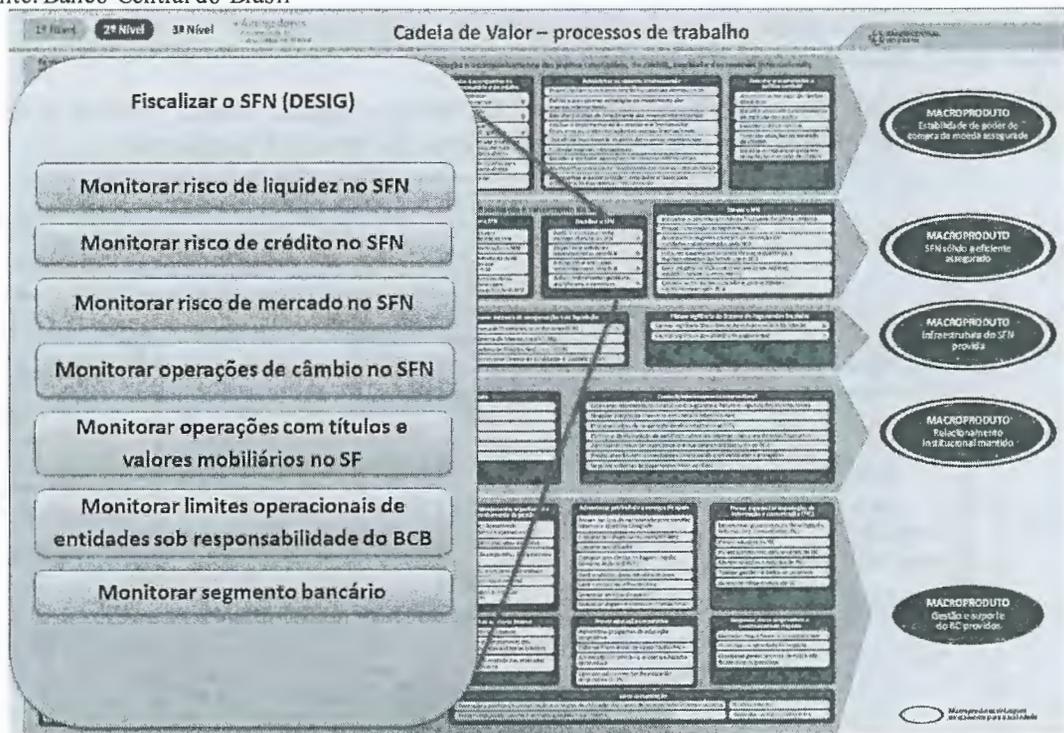


Figura 6 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) “Fiscalizar o SFN” envolvimento do Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig)
Fonte: Banco Central do Brasil



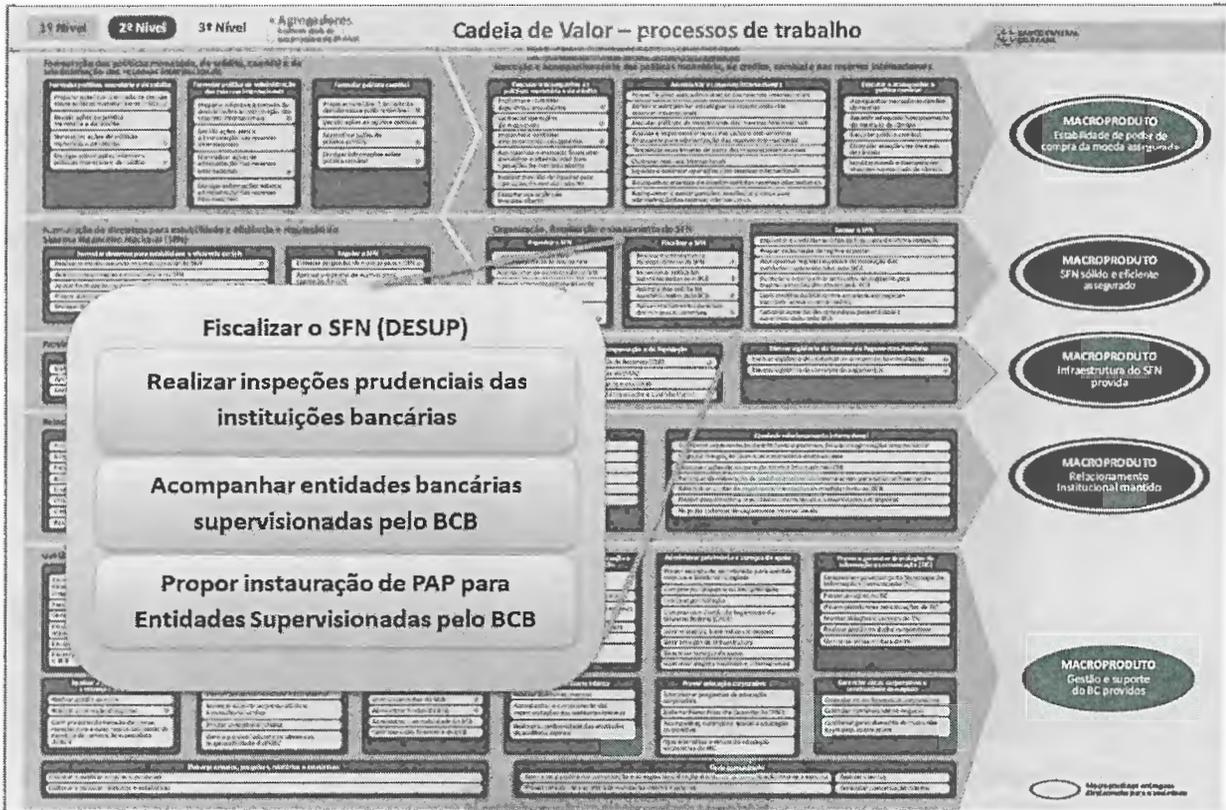


Figura 7 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) “Fiscalizar o SFN” envolvimento do Departamento de Supervisão Bancária (Desup)
 Fonte: Banco Central do Brasil

22. O modelo de supervisão brasileiro, ilustrado na figura abaixo, permite entender como essas atividades se articulam para o alcance dos objetivos da Área de Fiscalização.

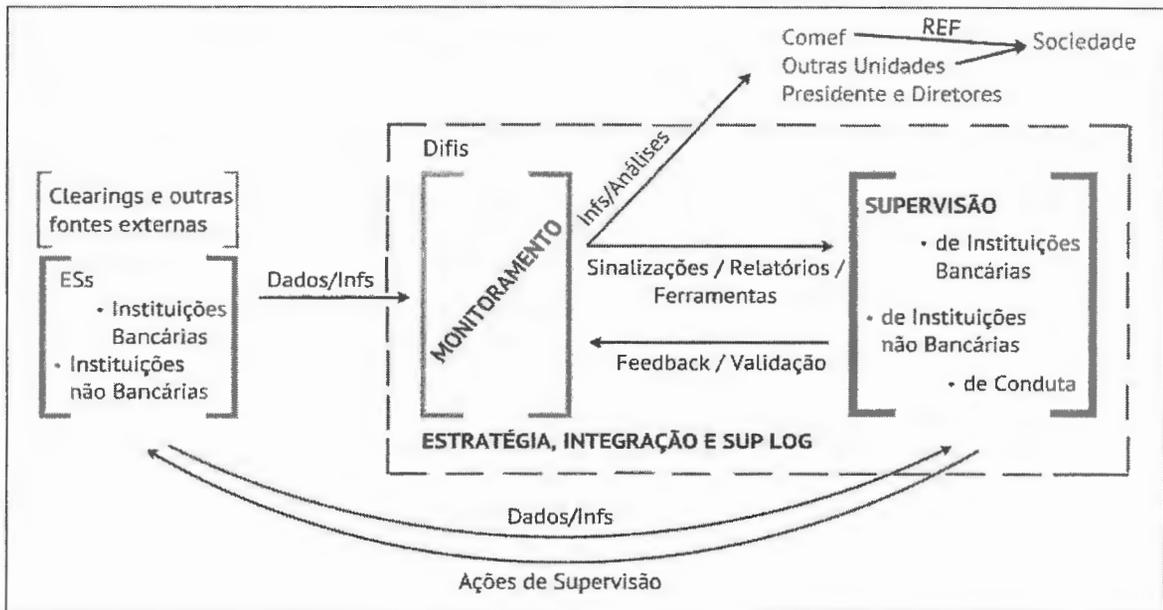


Figura 8 Modelo de Supervisão

Fonte: Banco Central do Brasil

23. Resumidamente, o Modelo de Supervisão é caracterizado por conjuntos de atividades, sendo cada um de responsabilidade de uma unidade da Área de Fiscalização:

a) O monitoramento consiste de um robusto, complexo e intrusivo processo de captura de dados e informações junto ao universo fiscalizável e a outras fontes externas, notadamente as *clearings* e câmaras de compensação, processadas e transformadas em duas vertentes: (i) macroprudencial, caracterizada pela geração de informações e análises para subsidiar o Comef, a Presidência, os Diretores e demais unidades na tomada de decisões que possam afetar a missão desta Autarquia; e (ii) microprudencial, representada por um conjunto de ferramentas de análise, sinalizações e relatórios para os demais macroprocessos de supervisão;

b) Os conjuntos de atividades de supervisão estão segregados em: (i) instituições bancárias, (ii) cooperativas de crédito e instituições não bancárias; e (iii) conduta. Além da vasta gama de informações processadas e disponibilizadas pelo monitoramento microprudencial, nas atividades de supervisão são coletadas informações e dados adicionais junto às entidades supervisionadas, cuja análise resulta em ações de supervisão. No caso dos dois primeiros conjuntos de atividades de supervisão, o foco de atuação estaria na solvência e na liquidez de cada entidade do universo fiscalizável e, no caso da atividade de supervisão de conduta, o foco estaria no cumprimento da regulamentação e na melhoria da governança dos integrantes do SFN no sentido de assegurar tratamento justo e responsável aos clientes e usuários de produtos e serviços financeiros, bem como a adoção, por parte das entidades supervisionadas, de medidas que previnam a utilização do SFN em atividades ilícitas, caracterizando o modelo *twin peaks*;

c) O conjunto estratégia, integração e suporte, seria responsável por: (i) coordenar a elaboração do Plano Diretor da área de Fiscalização; (ii) fomentar discussões técnicas com o propósito de manter o modelo e os processos de supervisão atualizados e alinhados às melhores práticas internacionais; (iii) acompanhar e controlar os projetos estratégicos, as iniciativas e as atividades do Plano Anual da Supervisão (PAS); (iv) integrar, pela coordenação gerencial de comitês técnicos, as atividades transversais aos macroprocessos monitoramento e supervisão; e (v) prestar suporte logístico aos demais macroprocessos, envidando esforços para a disponibilização dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários ao bom desempenho das atividades.

24. Em razão do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (Caixa) possuírem significativa parcela de recursos públicos federais e a atuação bancária dessas entidades serem parte sensível dentro do Sistema Financeiro Nacional, emerge a necessidade, por parte do TCU, de se examinar a atuação da supervisão bancária do BCB nessas duas instituições (BB e Caixa).

25. Desse modo, o enfoque dado nesta auditoria operacional foi na vertente microprudencial dessas duas instituições financeiras que possuem participação pública em seu capital.

26. Ressalta-se que a equipe de auditoria verificou a conclusão, em 2014, do Projeto Efetividade da Ação da Fiscalização (EAFis) que possuía como objetivo principal o desenvolvimento de critérios (indicadores, metodologia e relatórios) que permitissem avaliar e acompanhar a efetividade da ação de fiscalização e sua contribuição para a solidez e eficiência do conjunto das instituições supervisionadas pelo BCB.

27. Segundo o BCB, a ideia geral que impulsionou a realização do Projeto EAFis foi a percepção de que a aferição de resultados da atividade de fiscalização é algo fundamental, na medida em que permite entender melhor os efeitos de sua ação e, com isso, permite propor maneiras de ampliar as entregas demandadas pela sociedade, de forma a contribuir cada vez mais para que o BCB possa cumprir o seu papel institucional. Tal objetivo se coaduna com uma filosofia de busca contínua de



aprimoramento de atuação. Conforme o cronograma apresentado, a efetiva implantação do projeto terá início em 2016.

III. Achados

59. Esta auditoria operacional avaliou a eficácia e a eficiência da supervisão bancária realizada pelo Banco Central do Brasil no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal no período de 2010 a 2014. E a forma utilizada para se medir esses aspectos da supervisão foi comparar as atividades realizadas pelas equipes de supervisão bancária atuantes nesses bancos e nos bancos Bradesco e Itaú (em suas áreas comuns), bem como o grau de evolução em diversas áreas dos bancos sistemicamente importantes, tendo em vista que possuem porte semelhante. Os dados utilizados para a análise do primeiro achado foram obtidos: para o período de 2010 e 2011, em diversos sistemas informatizados do BCB; já para o período de 2012 a 2014, no sistema informatizado do BCB, denominado Sistema Integrado de Gerenciamento da Ação de Supervisão (Sigas), que é utilizado pelo BCB para registrar, consolidar, controlar e acompanhar as ações previstas no Plano de Ação da Supervisão (PAS) e começou a ser usado a partir de 2012. Já para os demais achados, as informações foram colhidas primariamente do Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC).

III.1. No que tange diárias e passagens, o somatório das despesas realizadas no período de 2010 a 2014 para a execução da supervisão bancária dos bancos públicos (BB e Caixa) foi cerca de seis vezes maior que as despesas realizadas para a supervisão nos bancos privados de mesmo porte (Bradesco e Itaú)

60. A soma das despesas referentes a passagens aéreas, deslocamentos urbanos e diárias de servidores realizadas no período de 2010 a 2014 para a execução da supervisão bancária no Banco do Brasil equivale a pouco mais de um milhão de reais, já na Caixa Econômica Federal, cerca de R\$ 950 mil, enquanto isso, no banco Bradesco, pouco mais de R\$ 52 mil, e no banco Itaú, pouco mais de R\$ 173 mil. Esse resultado demonstra que a execução da supervisão bancária nos bancos públicos tem sido mais dispendiosa do que aquela realizada nos bancos privados de porte equivalente.

61. O item 4 do título 4 do capítulo 10 da seção 20 do Manual de Supervisão (MSU) (fl. 17, peça 14) informa que o acompanhamento e o controle da execução financeira do Plano de Ação da Supervisão (PAS) são realizados por meio de informações disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Gerenciamento da Ação de Supervisão (Sigas), portanto foram solicitadas ao BCB os dados existentes no Sigas referentes à execução financeira do período de 2010 a 2014.

62. Segundo consta da folha 4 da peça 15, os dados entregues pelo BCB referem-se às despesas realizadas nas seguintes rubricas orçamentárias: 4030.31-3 (passagens no país); 4030.33-7 (passagens no exterior); 4045.50-4 (multa por devolução de passagem); 4030.32-0 (deslocamentos urbanos – Táxi); 4079.01-3 (diárias no país) e 4079.02-0 (diárias no exterior). Para a análise desses dados foi elaborada a tabela abaixo:

Tabela 1 Despesas realizadas pela supervisão bancária
R\$ milhares

bancos/ano	BRDESCO	ITAÚ	BB	CAIXA
2010	-	27,9	290,5	244,7
2011	3,0	14,6	133,4	116,1
2012	19,5	62,3	257,2	149,1
2013	18,9	14,4	183,7	237,4
2014	11,4	54,0	210,2	199,8
soma	52,7	173,2	1.075,0	947,0

63. A tabela mostra que em todos os anos, ao longo período analisado por esta auditoria, os gastos realizados pelo BCB para a execução da supervisão bancária dos bancos públicos analisados foram bem superiores àqueles realizados na supervisão dos Bancos Bradesco e Itaú. Ao ser questionado sobre as razões para tal discrepância, o BCB respondeu, primeiramente, que os recursos são alocados segundo as prioridades definidas em planejamento e respeitando as limitações orçamentárias; logo em seguida, respondeu que a causa para essa diferença se deve (fl. 5, peça 15):

“(…) ao Departamento de Supervisão Bancária (Desup) não possuir equipe de supervisão na praça de Brasília, onde estão localizadas as sedes dos dois maiores bancos públicos (BB e Caixa). Já as sedes dos maiores bancos privados do país estão situadas na cidade de São Paulo, onde também se encontra a sede do Desup, gerando, portanto, menores custos de deslocamento para realização de inspeções nestes bancos (Bradesco e Itaú).”

64. Segundo informações obtidas nas entrevistas realizadas com os coordenadores das equipes de supervisão do BB e da Caixa, a equipe de supervisão destinada a avaliar o Banco do Brasil (Equipe BB) tem sua lotação na cidade de São Paulo, já a equipe de supervisão que avalia a Caixa Econômica Federal tem lotação em Belo Horizonte (Equipe Caixa) desde 2013, porém sua lotação anterior era também São Paulo.

65. Ao serem questionados em entrevistas sobre os motivos de as lotações das equipes de supervisão do BB e da Caixa não se encontrarem na mesma localidade das sedes desses bancos, foi apontado que, no caso da Equipe BB, seria melhor para a troca de conhecimentos e informações que a equipe tivesse a mesma lotação das demais equipes de supervisão dos bancos sistemicamente importantes; e que, no caso da Equipe Caixa, a lotação em Belo Horizonte foi motivada pela oportunidade do uso de equipe de inspetores que em certo momento no ano de 2013 havia perdido seu objeto de supervisão, qual seja, bancos de porte médio que foram extintos.

66. Em análise ao exposto, vê-se que há uma geração de despesas referentes a deslocamentos e estada na execução da supervisão bancária dos bancos públicos motivada pela lotação das equipes de fiscalização em cidade diversa (São Paulo-SP) daquela das sedes dos bancos (Brasília-DF), cuja justificativa apresentada pelo BCB para o local de lotação das equipes é a valorização da troca de conhecimentos e o aproveitamento de circunstância em benefício do BCB, no caso, a existência de equipe especializada disponível. Porém essa justificativa não fundamenta a lotação da equipe responsável pela Caixa, pois a mesma se encontra em Belo Horizonte – MG.

67. Desse modo, a justificativa apresentada tem frágil fundamentação neste momento, visto que não parece ser imperioso para fomentar a troca de conhecimento manter as equipes responsáveis pelos bancos sistemicamente importantes na mesma cidade de lotação, do contrário a Equipe Caixa não seria lotada em Belo Horizonte. Ademais, não houve demonstração do efetivo ganho no custo/benefício de se manter as referidas equipes nas mencionadas cidades, além de os meios de comunicação via *voice over internet protocol* (VOIP) existentes atualmente no BCB não parecem prejudicar sobremaneira a referida troca de conhecimento de modo a legitimar a disparidade de dispêndios.

68. A respeito dessa situação, o BCB acrescenta (fl. 5, peça 15) que, fruto de recente concurso público realizado, o Desup está treinando 9 analistas lotados em Brasília para realizarem trabalhos em bancos com sede em Brasília.

69. Levando-se em consideração, conforme a própria manifestação do BCB, que para a Supervisão, todos os bancos sistemicamente importantes são igualmente relevantes, não há como dar razão à tamanha diferença de dispêndios.

70. Assim, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que, diante do volume de custeio de diárias e passagens incorrido pela execução da supervisão dos Bancos Caixa Econômica



Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB) nos exercícios de 2010 a 2014, analise a relação custo-benefício de atuação *in loco* no BB e Caixa, de modo que se alcance o melhor dessa relação, avaliando o benefício de custos adicionais de diárias e passagens decorrentes de deslocamentos de servidores.

III.2. A atuação da supervisão bancária na área de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa Econômica Federal não conseguiu induzir evolução nessa área a parâmetros compatíveis com os seus pares de bancos sistemicamente importantes

71. O Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC), no período de 2010-2014 analisado, mostrou que a área de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa possui problemas que a deixa em patamar bastante inferior a outros bancos brasileiros sistemicamente importantes, tal constatação evidencia-se nos extratos das apresentações do SRC da Caixa Econômica Federal dos anos de 2012 e 2014 (peças 17 e 18).

72. Conforme análise realizada nos SRC encaminhados pelo BCB a esta equipe, apesar da atuação da supervisão do BCB ter se debruçado em questões de TI da Caixa, ao longo do período analisado nesta auditoria, aquele banco não alcançou um grau de modernidade compatível com as suas estratégias de negócios em comparação com os outros três maiores bancos sistemicamente importantes.

73. Não obstante existirem especificidades de cada banco, principalmente com relação às suas estratégias de negócios, levando-se em consideração a matriz de prioridade de supervisão e o tratamento equivalente que essas instituições estão submetidas, não há como justificar as diferenças de patamares de evolução em uma área tão sensível que é a de TI para um banco.

74. A referida matriz de prioridade de supervisão dos bancos e conglomerados bancários classifica as entidades, para fins de supervisão, de acordo com a sua importância sistêmica. Além disso, é com base nela que as diretrizes estratégicas são definidas pela Diretoria de Fiscalização, direcionando os recursos humanos e materiais para execução das atividades.

75. Dessa forma, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que envide esforços em sua atuação na área de TI da Caixa, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área.

III.3. As notas de avaliação do SRC não podem ser comparadas entre exercícios (evolução do *score*)

76. O Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC), que serve como uma das bases para o planejamento das ações de supervisão, consiste em processo integrado à supervisão contínua e tem como objetivo consolidar a avaliação abrangente da Supervisão sobre as instituições, ao final do ciclo de supervisão. O modelo estabelece uma estrutura geral para avaliação dos fatores financeiros e operacionais relevantes para expressar, em uma única nota, a opinião do supervisor sobre a instituição financeira, considerando: i) sua condição econômico-financeira e desempenho; ii) os riscos inerentes associados a suas atividades; iii) a qualidade de seus sistemas de controles internos e de gerenciamento de riscos; e iv) a avaliação dos riscos residuais.

77. Segundo essa metodologia de avaliação de riscos e controles, o resultado é expresso em uma única nota no intervalo de 1 a 4, sendo “1” a melhor avaliação e “4” a pior.

78. Nos trabalhos de campo, constatou-se que a nota atribuída aos bancos pelo SRC ao longo dos anos, desde que foi implantado, não pode ser comparada, pois os critérios adotados se modificaram (se tornaram mais rígidos) no período e não há qualquer fator de ponderação nas notas para que elas sejam confrontadas por exercício.

79. Foi mencionado, nas entrevistas, que para se fazer uma análise da evolução (melhora ou piora) da instituição financeira é necessário verificar a parte descritiva do relatório SRC, pois a nota em si não é capaz de retratar o desenrolar do desempenho, ao longo dos anos, da entidade supervisionada. A comparabilidade é um meio para o Banco Central avaliar a eficiência e eficácia da sua atuação como supervisor, bem como um dado gerencial prático de *feedback* para os bancos supervisionados envidarem esforços na melhoria de sua gestão contribuindo para um sistema financeiro sólido e eficiente.

80. Em análise ao exposto, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional.

IV. Análise dos Comentários dos Gestores Versão preliminar deste relatório foi encaminhada ao gestor para que fossem apresentados os comentários achados pertinentes. O gestor enviou seus comentários que foram autuados ao processo (peça 25) em resposta ao Ofício 0552/2015-TCU/SecexFazenda (peça 19).

82. A equipe de auditoria, com o objetivo de conferir melhor compreensão das questões abordadas, assim como das implicações das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações propostas, de modo a contribuir para a maior objetividade e exatidão das informações presentes concedeu prazo para que os referidos comentários fossem incorporados à versão final deste relatório.

83. A Unidade Jurisdicionada não manifestou oposição aos achados e complementou com informações que corroboram com as conclusões da equipe de auditoria, bem como apresentou esclarecimentos que demonstram que ela já deu início, inclusive, a algumas ações visando o cumprimento das recomendações feitas.

V. Conclusão O objetivo da auditoria foi alcançado ao responder as questões. Em primeiro lugar, os procedimentos de supervisão bancária realizados nos principais bancos públicos sistemicamente importantes são equivalentes aos realizados nos bancos privados de porte semelhante nas áreas comparáveis desses bancos e não há diferenças significativas na supervisão realizada os referidos bancos públicos e privados nessas áreas.

85. Além disso, o BCB é capaz de identificar, de forma razoável, as alterações de situação do BB e da Caixa, nas áreas comparáveis aos seus pares do setor privado, que possam comprometer a solidez do SFN.

86. As demais áreas desses bancos não-comparáveis entre si não foram objeto de análise desta auditoria.

87. Considerando os apontamentos dos capítulos anteriores, esta equipe de auditoria concluiu que existem oportunidades de melhoria na gestão da supervisão bancária a cargo do BCB quanto à eficácia e eficiência, envolvendo as despesas com a execução da supervisão bancária no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, e quanto à efetividade, no que se refere a sua atuação para a melhora do índice que avalia a área de Tecnologia da Informação da Caixa Econômica Federal. Por essa razão foram elaboradas propostas de recomendações a serem emitidas por este Tribunal.

88. Adicionalmente, constatou-se que a nota atribuída aos bancos pelo Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC) ao longo dos anos, desde que foi implantado, não pode ser comparada, pois os critérios adotados se modificaram no período (2010-2014) e não há qualquer fator de ponderação nas notas para que elas sejam confrontadas por exercício.



89. Conforme foi mencionado anteriormente, a equipe de auditoria verificou a conclusão, em 2014, do Projeto Efetividade da Ação da Fiscalização (EAFis) que possuía como objetivo principal o desenvolvimento de critérios (indicadores, metodologia e relatórios) que permitissem avaliar e acompanhar a efetividade da ação de fiscalização e sua contribuição para a solidez e eficiência do conjunto das instituições supervisionadas pelo BCB.

90. Diante do exposto, verifica-se a preocupação do BCB em avaliar a efetividade de sua atuação como supervisor do Sistema Financeiro Nacional, pois nota-se uma mobilização da autarquia para compreender de que forma os recursos aplicados e os esforços despendidos pela Área de Fiscalização estão, de fato, contribuindo para termos um sistema financeiro verdadeiramente sólido e eficiente, conforme a estratégia do Banco Central e o arcabouço normativo que o rege. Além disso, leva-se em consideração que a produção e utilização de informações de qualidade vêm subsidiar o planejamento e o acompanhamento das ações de supervisão.

91. Dessa forma, com a implantação efetiva dos conceitos desenhados no EAFis, a alta administração da fiscalização terá mais condições de propor mudanças, orientações e prioridades para a melhoria dos seus resultados no futuro que em última instância se harmoniza com o objetivo do controle externo nesta auditoria.

VI. Proposta de Encaminhamento Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

- a) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no princípio da eficiência constante do art. 37 da Constituição Federal c/c art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que:
 - a.1) diante do volume de custeio de diárias e passagens incorrido na supervisão da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil nos exercícios de 2010 a 2014, analise a relação custo-benefício de atuação no BB e Caixa, de modo que se alcance o melhor dessa relação, avaliando o benefício de custos adicionais de diárias e passagens decorrentes de deslocamentos de servidores.
 - a.2) envide esforços em sua atuação na área de TI da Caixa Econômica Federal, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área;
 - a.3) desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos, visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional.
- b) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem e do inteiro teor do presente relatório para o Banco Central do Brasil;
- c) arquivar este processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado relatório de auditoria operacional que constitui a segunda etapa do projeto de fiscalização da supervisão bancária efetuada pelo Banco Central do Brasil, iniciado com o levantamento de auditoria de que cuida o TC 014.535/2014-9.

No presente trabalho, a equipe técnica teve como foco a supervisão bancária exercida pelo Banco Central na Caixa Econômica Federal (Caixa) e no Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, comparada com a exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

Conforme o relatório, foi observada a existência de uma matriz de risco que orienta o planejamento e a atuação da supervisão bancária, além do desenvolvimento de indicadores para avaliação de efetividade da ação da fiscalização.

Também foi verificado que os procedimentos de supervisão bancária realizados nos principais bancos públicos sistemicamente importantes são equivalentes aos realizados nos bancos privados de porte semelhante nas áreas comparáveis desses bancos, sendo o Banco Central capaz de identificar, de forma razoável, as alterações de situação do BB e da Caixa que possam comprometer a solidez do Sistema Financeiro Nacional.

Algumas oportunidades de melhoria foram identificadas pela equipe de fiscalização. Entre elas, a possibilidade de melhoria da relação custo benefício da supervisão da Caixa e Banco do Brasil, uma vez que as despesas com diárias e passagens são cerca de seis vezes mais elevadas para a supervisão dos referidos bancos do que aquelas incorridas para supervisão dos bancos privados Bradesco e Itaú. Da mesma forma, foi identificada a falta de comparabilidade das notas atribuídas aos bancos pelo Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC) ao longo dos anos. Conforme o Relatório, a falha decorre da modificação dos critérios no período (2010-2014) sem que exista um fator de ponderação das notas para permitir que elas sejam comparadas por exercício. No tocante à área de TI da Caixa, não obstante as medidas adotadas nos últimos anos e a atuação da supervisão do Banco Central, a equipe aponta a necessidade de manutenção de esforços para que a área venha a alcançar o mesmo patamar dos grandes bancos brasileiros.

Considerando o contido no processo, entendo cabíveis as recomendações sugeridas, em conformidade com o previsto no art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, razão pela qual acolho as propostas e voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator





ACÓRDÃO Nº 612/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.669/2015-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Alexandre Antonio Tombini (308.444.361-00).
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
8. Representação legal:
 - 8.1. Jader Teixeira de Sousa, representando Banco do Brasil S.A. e Banco Central do Brasil.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria operacional, com o objetivo de avaliar a eficácia e a eficiência da supervisão bancária exercida pelo Banco Central do Brasil (BCB) sobre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, em comparação com a supervisão bancária exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no princípio da eficiência, constante do art. 37 da Constituição Federal, c/c art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. diante do valor despendido com diárias e passagens para a supervisão da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil nos exercícios de 2010 a 2014, avalie a relação custo-benefício de sua atuação no BB e Caixa, buscando a utilização mais eficiente dos recursos;

9.1.2. envide esforços em sua atuação na área de TI da Caixa Econômica Federal, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área;

9.1.3. desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos, visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam ao Banco Central do Brasil;

9.3. arquivar o processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 8/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0612-08/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.





13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Senhor Gerente Técnico,

Em 31.12.2013, em decorrência dos trabalhos de Acompanhamento Contínuo desenvolvido por este Desup/GTBHO, deparamos com o saldo de R\$ 3.172.722.518,35 na conta COSIF 1.8.8.65.99-0 (Pagamentos a Ressarcir – Outros), uma vez que apresentou variação relevante em relação ao saldo de 30.11.2013, que foi de R\$ 643.939.636,65, portanto uma variação de R\$ 2.529 milhões no mês de dezembro de 2013 (fls.7).

2. Em função dessa constatação, em 19.3.2014 requisitamos à CAIXA (Desup/GTBHO/Cosup-02-2014/036 – fls.13), que discriminasse a origem dessa variação no mês de dezembro de 2013. A CAIXA, em resposta, informou que se tratava de lançamentos ocorridos na conta de uso interno 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais), que apresentou um saldo de R\$ 2.971.506.553,99 em 31.12.2013 (fls.14/16). Na resposta a CAIXA informou a seguinte função da mencionada conta contábil de uso interno: “registrar valores relativos a antecipação de pagamentos efetuados aos beneficiários de programas sociais, cujo recebimento dos recursos para a efetivação dos pagamentos, deve ser ressarcido à CAIXA, pelos órgãos gestores dos programas sociais”.

3. Em 8.4.2014, enviamos à CAIXA requisição complementar (Desup/GTBHO/Cosup-02-2014/040 – fls.17/18), solicitando a composição do saldo da conta de uso interno 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais), discriminando a natureza de cada pagamento e o órgão responsável. Solicitamos, ainda, cópia de eventuais contratos com os órgãos responsáveis em que esteja previsto tal antecipação e se houve pagamento de encargos por conta dos adiantamentos efetuados. Foi solicitado, também, cópia dos lançamentos contábeis efetuados, dos manuais/regulamentos internos sobre a matéria e a identificação dos responsáveis pela autorização dos pagamentos.

4. Em 24.4.2014, a CAIXA ofereceu resposta (fls.19/85), informando a seguinte composição do saldo da conta 1.8.8.65.99.48 na data-base de 31.12.2013:

Programa	Órgão Responsável	RS Valor
Bolsa Família	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	479.295.412,75
Abono Salarial	Ministério do Trabalho e Emprego	620.043.138,62
Seguro Desemprego	Ministério do Trabalho e Emprego	1.872.168.002,62
Total em 31/12/2013		2.971.506.553,99




Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PI/documento

PI/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

- a) Informaram que foram firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego contrato de prestação de serviços para habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial (fls.21/27), e execução operacional do Programa do Seguro-Desemprego (fls.28/33). Que, em relação ao Bolsa Família, também foi firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contrato de prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de Transferência direta de renda do Governo Federal sob gestão daquele Ministério (fls.34/42). A CAIXA disponibilizou as cópias dos mencionados contratos, constando em todos eles carimbo de revisão do departamento jurídico da CAIXA (GEAJU).
- b) Informaram a existência de cláusula contratual em relação ao pagamento dos benefícios, prevista nos contratos em vigor, estabelecendo que na eventual insuficiência de recursos na conta suprimimento para pagamento dos benefícios objeto do contrato, fica assegurada à contratada (CAIXA) a faculdade de suspender o serviço até que seja normalizado o fluxo financeiro e, que caso a contratada disponha de recursos próprios e decida pela continuidade da prestação dos serviços fica assegurada à contratada remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nesta conta com base na taxa Extramercado do BACEN – DEDIP.
- c) Informaram que na ocorrência de saldo devedor na conta passiva destinada ao registro dos valores aportados pelos órgãos gestores (COSIF 4.9.6.30 e 4.9.6.50) por conta do exercício da opção de pagamento dos benefícios com recursos próprios (antecipação), o saldo devedor será reclassificado para a subconta ativa 1.8.8.65.99.48 (já anteriormente comentada).
- d) Por fim a CAIXA, em relação aos documentos internos que identifiquem quem autorizou os pagamentos, informou que tais pagamentos ocorrem de forma rotineira, a partir do processamento da folha e da abertura do calendário, debitando-se automaticamente o valor correspondente na conta suprimimento do Programa.

5. Com relação aos mencionados programas, temos a esclarecer:

Programa	Origem dos Recursos	Fonte de Recursos
Bolsa Família – Lei 10.836/2004	Orçamentários	Arrecadação da União – Natureza Fiscal
Abono Salarial – Lei 7.998/1990	FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador	Contribuições sociais ao PIS e PASEP pelas empresas – Natureza Tributária



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data PI/documento	PI/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios		

Programa	Origem dos Recursos	Fonte de Recursos
Seguro Desemprego – Lei 7.998/1990	FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador	Contribuições sociais ao PIS e PASEP pelas empresas – Natureza Tributária

6. Examinamos os contratos e mais especificamente a cláusula em que há a previsão da CAIXA de optar em fazer o adiantamento no caso de insuficiência de recursos do programa. Em todos os casos (Abono Salarial-PIS/PASEP, Bolsa Família e Seguro Desemprego), existe a seguinte cláusula (exemplo para o caso do Abono Salarial-PIS/PASEP – fls. 25/26):

CLÁUSULA DÉCIMA – DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS

Os valores necessários ao pagamento dos benefícios serão repassados à CONTRATADA, conforme disposto em pactuação realizada previamente entre as partes e publicadas em Resolução do CODFAT.

Parágrafo primeiro. Na insuficiência de recursos para pagamento dos benefícios objeto deste Contrato, fica assegurada à CONTRATADA a faculdade de suspender a prestação dos serviços, até que seja normalizado o fluxo financeiro, conforme inciso XV do art. 78 da Lei nº 8.666/93, devendo o CONTRATANTE providenciar a divulgação dessa suspensão aos trabalhadores.

Parágrafo segundo. Caso a CONTRATADA disponha de recursos próprios e decida pela continuidade da prestação dos serviços, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários, compensando o custo financeiro incorrido nesta operação, com a percepção da Taxa Extramercado do Banco Central do Brasil – DEDIP sobre os saldos diários efetivamente a descoberto.

7. Em resposta a nossa requisição Desup/GTBHO/Cosup-02/2014-052 e 055 (fls.141/229), a CAIXA, informou os saldos da conta de uso interno COSIF 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais) e também da conta de uso interno 1.8.8.05.10.23 (Recursos Abono Salarial e Seguro Desemprego), esta última utilizada até 31.12.2013 (o saldo existente em 31.12.2013 foi transferido para a conta 1.8.8.65.99.48), para o registro exclusivo dos adiantamentos de recursos a esses programas. Analisando os números informados (fls.144), constatamos a ocorrência de adianta-





Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

mentos em valores não relevantes em anos anteriores a 2013 (o **Quadro 1** abaixo mostra os saldos devedores no último dia dos meses de dez/10 a mar/14). Somente a partir do 2º semestre de 2013, observa-se uma clara mudança de comportamento, com a crescente utilização da prerrogativa de antecipação de recursos em valores significativos:

Quadro 1: Saldos dos Adiantamentos em Final de Mês (R\$ mil)

Mês	2014	2013	2012	2011	2010
Jan	36	0	0	0	0
Fev	2.166.689	0	70.460	0	0
Mar	1.679.155	0	0	0	0
Abr	-	0	0	0	0
Mai	-	18.337	62.809	0	0
Jun	-	0	0	0	0
Jul	-	203.652	148.108	0	0
Ago	-	2.176.527	10.954	0	0
Set	-	1.769.412	188.677	0	25.531
Out	-	2.871.838	15.775	0	0
Nov	-	1.230.564	338.633	522.529	0
Dez	-	2.971.507	496.141	0	282.175

8. No período entre 2.12.2013 e 31.3.2014, a CAIXA informou os saldos das contas contábeis de uso interno que registram os recursos disponíveis de cada programa nos dias em que apresentaram saldos devedores (fls.145/147), ou seja, nos dias em ocorreram adiantamentos de recursos aos mencionados programas, conforme **Quadros 2 a 5** a seguir:

Quadro 2 – Saldos Devedores em Dezembro/2013 – R\$ mil

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
02	0	9.837	168.618	178.455
03	0	16.239	342.767	359.006
04	0	21.981	398.087	420.068
05	0	27.155	487.195	514.350

**BANCO CENTRAL DO BRASIL****Informações e Despachos****Dados constantes da capa do processo/dossiê**

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
06	0	32.253	487.195	519.448
09	0	136.513	731.120	867.633
10	0	157.705	893.036	1.050.741
11	0	174.284	981.575	1.155.859
12	0	187.620	1.071.800	1.259.420
13	0	199.203	1.071.800	1.271.003
16	0	213.243	1.355.559	1.568.802
17	0	221.908	1.547.868	1.769.776
18	0	229.219	1.653.998	1.883.217
19	0	235.657	1.743.265	1.978.922
20	82.777	241.947	1.743.265	2.067.989
23	326.169	250.651	2.024.355	2.601.175
24	365.261	253.370	2.185.083	2.803.714
26	399.714	257.865	2.307.336	2.964.915
27	431.774	262.548	2.433.027	3.127.349
30	480.669	268.354	2.601.520	3.350.543
31	479.295	620.043	1.872.168	2.971.506

Quadro 3 – Saldos Devedores em Janeiro/2014 – R\$ mil

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
02	0	5.816	0	5.816
03	0	11.672	0	11.672
06	0	18.960	0	18.960
07	0	23.970	0	23.970
08	0	28.448	0	28.448
16	0	0	188.565	188.565
31	0	0	36.209	36.209

Quadro 4 – Saldos Devedores em Fevereiro/2014 – R\$ mil



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Informações e Despachos

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
03	0	0	158.482	158.482
04	0	0	335.958	335.958
05	0	0	426.455	426.455
10	10.717	0	0	10.717
11	14.710	0	0	14.710
12	17.949		0	17.949
17	0	-4	148.003	148.007
18	0	2.366	347.718	350.084
19	0	4.440	452.728	457.168
20	0	6.641	557.732	564.373
21	0	8.830	557.733	566.563
24	0	11.696	817.988	829.684
25	324.487	13.765	974.775	1.313.027
26	510.121	15.842	1.073.731	1.599.694
27	720.171	17.787	1.176.889	1.914.847
28	773.679	19.542	1.373.469	2.166.690

Quadro 5 – Saldos Devedores em Março/2014 – R\$ mil

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
17	0	0	61.948	61.948
18	0	0	289.601	289.601
19	0	0	399.685	399.685
20	0	230	472.049	472.279
21	0	1.918	472.049	473.967
24	0	4.243	759.221	763.464
25	0	6.012	931.587	937.599
26	0	7.755	1.022.573	1.030.328
27	0	9.324	1.116.029	1.125.353
28	0	11.031	1.223.215	1.234.245
31	200.608	13.310	1.465.236	1.679.154



Dados constantes da capa do processo/dossiê		
Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios		

9. Em resposta à nossa requisição Desup/GTBHO/Cosup-02/2014-050 (fls.102), em ofício firmado pelo Diretor Executivo do Programa Bolsa Família e Benefícios Sociais (fls.106/140), a CAIXA prestou informações adicionais, abaixo resumidas:

- a) que a CAIXA observa as disposições contratuais pertinentes à prestação de serviços aos Programas Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, de forma a garantir a continuidade desses programas;
- b) que está assegurada a remuneração da CAIXA no caso de saldo negativo;
- c) que a questão se reveste de peculiar complexidade, uma vez que transcende a simples atuação da CAIXA como instituição financeira, envolvendo também aspectos próprios à sua condição de empresa pública e ao desempenho de sua missão legal, qual seja, a de executar e operacionalizar políticas públicas sociais essenciais ao Estado Brasileiro;
- d) que em determinadas ocasiões se vê a CAIXA na situação de ter a responsabilidade de efetuar o pagamento dos referidos benefícios sociais sem que tenham sido disponibilizados, ainda, pela União Federal, os recursos relativos aos benefícios;
- e) que diante de tal circunstância, poderia a CAIXA, em uma visão simplista, com foco único e exclusivamente em sua condição de banco, não aceitar qualquer negociação ou contrato que envolvesse a perspectiva de estar obrigada a efetuar os pagamentos dos benefícios sem os recursos em suas contas;
- f) a continuidade do pagamento dos benefícios está em conformidade com os fundamentos e objetivos da República, nos termos da Constituição de 1988, em especial com aqueles relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à erradicação da pobreza;
- g) a CAIXA se viu diante de dois princípios com potencial aplicação no caso concreto: (i) a não realização dos pagamentos sem os recursos, focada exclusivamente em sua condição de banco ou; (ii) a realização dos pagamentos, considerada sua função pública e, principalmente, o asseguramento de direitos sociais fundamentais, tudo, evidentemente, garantido por cláusula contratual específica;
- h) neste cenário optou a CAIXA pela segunda hipótese, tendo firmado contrato no qual se prevê a faculdade, caso disponha de recursos próprios, de manter a efetivação dos pagamentos, garantindo a continuidade dos programas sociais e sendo devidamente remunerada pelo período em que disponibilizar os recursos;
- i) que a CAIXA não está obrigada a disponibilizar os recursos. Trata-se de faculdade desta empresa pública com remuneração correspondente;
- j) que referido procedimento foi firmado em contrato, vale dizer, concretizado de forma clara, ao alcance e visão dos órgãos de controle da instituição e efetivado pelas unidades competentes no âmbito da CAIXA;




Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios		

- k) clareza e transparência no procedimento adotado pela CAIXA, ao firmar contrato com tal disposição e efetivar em determinadas ocasiões o pagamento na forma prevista, com reiteradas formalizações junto aos órgãos responsáveis para a normalização do repasse de recursos para pagamento dos benefícios sociais, especialmente ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria do Tesouro Nacional;
- l) que a questão da normalização do repasse foi submetida à AGU, através da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, nos termos do Decreto 7.392/2010;
- m) que o exame da questão foi considerado juridicamente possível pela AGU, permitindo a instauração do Processo 00688.001730/2013-79, o qual tem por objeto os “Repasses de recursos insuficientes pelo TEM para os pagamentos dos benefícios dos Programas Seguro Desemprego e Abono Salarial e custo financeiro decorrente de diferenças de atualização de saldos negativos de contas de suprimento”;
- n) o procedimento se ateu aos casos do Seguro Desemprego e do Abono Salarial em virtude dos valores estarem chegando a patamares que causam preocupação, e por ter se tornado mais corriqueira a utilização da cláusula contratual pelo Ministério Gestor; em relação ao Bolsa Família, os valores ainda estão limites que são passíveis de administração pela CAIXA, não sendo descartada, no entanto, também neste caso, a doção de providência similar;
- o) que a aceitação do pedido da CAIXA (pela AGU) e a instauração do procedimento pela CCAF sinaliza para a regularidade da cláusula contratual mencionada, pelo que entendem, que em relação ao presente assunto se deva aguardar a análise definitiva pela AGU para eventuais revisões de procedimento por parte da CAIXA.

10. A iniciativa da CAIXA em recorrer à CGU/CCAF ocorreu em 26.12.2013, através do Ofício nº 0027/2013/DEGOV (fls.118/119), anexando Nota Jurídica NJ DIJUR 1611/2013, de 26.12.2013 (fls.120/123) com um relato da situação e abordagens jurídicas, inclusive citando a possibilidade de que haja a interpretação da ocorrência da vedação disposta na Lei Complementar 101, art.36 e art. 37, inciso IV. Pelo que se pode depreender, a questão ficou delimitada ao pedido da CAIXA de normalização dos repasses e o custo financeiro correspondente, não se adentrando mais profundamente nos aspectos jurídicos envolvidos.

11. Quanto ao andamento do processo na CCAF, a CAIXA encaminhou cópia do Termo de Reunião nº 41/2014/CCAF/CGU/AGU-MG (fls.124/127), de 16.4.2014, tendo sido agendada nova reunião em 30.4.2014 com a presença de representantes da Secretaria do Tesouro Nacional. Na reunião de 30.4.2014, conforme Termo de Reunião nº 046/2014/CCAF/CGU/AGU-MGO (fls.132/133), não houve evolução nas tratativas, pois os representantes do Tesouro Nacional não compareceram, apesar de convocados



Dados constantes da capa do processo/dossiê		
Unidade/subunidade	Data PI/documento	PI/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios		

(fls.128/131), nova reunião foi marcada para o dia 7.5.2014. A CAIXA informou que a reunião que deveria ocorrer no dia 7.5.2014 também não foi realizada, tendo sido novamente adiada, conforme informou o Secretário-Geral de Consultoria da AGU (Advogado-Geral da União Substituto), por e-mail de 6.5.2014 encaminhado à CAIXA (fls.230/232), “em face de provocação da Secretaria do Tesouro Nacional”, não informando sobre nova data para a reunião.

12. Em uma análise preliminar, a operação de antecipação de recursos que vem sendo praticada pela CAIXA pode estar contrariando o disposto no Artigo 34 da Lei 4.595/1964 e também o Artigo 17 da Lei 7.492/1986, ou seja:

Lei 4.595/1964

Art.34 – É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos:

I- ...

II - ...

III – às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10%, salvo autorização específica do Banco Central do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;

IV - ...

V - ...

Lei 7.492/1986 (Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional)

Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consanguíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

13. Além disso, pode também constituir uma possível infringência à LC 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que tem a seguinte previsão na Subseção II – Das Vedações:





BANCO CENTRAL DO BRASIL

Informações e Despachos

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PI/documento

PI/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

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.

Art. 37 – Equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas:

I - ...;

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 - ...;

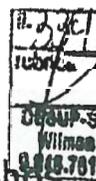
IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

14. Por tudo que foi exposto e tendo em vista que a ocorrência ora relatada encerra situações jurídicas complexas, propomos que o assunto seja alçado à consideração da PGBC, que melhor dirá sobre a legalidade das operações e contratos citados.

À sua consideração,

Em 16.5.2014


6.206.406-1 Leonardo Bahia Machado Filho
Supervisor de Fiscalização



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

Senhor Chefe,

Os autos tratam de análises de fluxos financeiros decorrentes de contratos para a prestação de serviços de pagamento de benefícios firmados entre entes da Administração Pública Federal e Instituições Financeiras:

- a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27).
- b) Contrato celebrado entre Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33)
- c) Contrato celebrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Caixa Econômica Federal - MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81).
- d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).

Esses contratos disciplinam a prestação de serviços diversos, dentre as quais o pagamento de benefícios ou de assistência financeira pelas Instituições Financeiras (contratadas) aos beneficiários mediante a transferência de recursos públicos para a execução operacional de ações vinculadas aos contratos, e o provisionamento financeiro pelos órgãos ou entidades públicos (contratantes).

Embora os contratos tenham objetos e fontes de recursos diferenciados, divisamos similitudes em suas cláusulas quanto às regras de provisionamento pelos entes públicos de recursos necessários ao pagamento dos benefícios aos destinatários e, aos critérios para o acerto de contas dos fluxos financeiros.

Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte, que sejam supridos antecipadamente em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.





Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vem efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.

Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, que em tal situação há previsão de os contratantes darem ciência previamente dos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios em prol do bem público.

No que tange aos bancos públicos federais, o pagamento dos benefícios com recursos próprios devido ao repasse intempestivo ou à ausência de provisionamento de recursos pelos entes contratantes poderia contrariar, em análise preliminar, as disposições do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, pelo qual é vedado às Instituições Financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital com mais de dez por cento; e do art. 17 da Lei nº 7.492/86, que por sua vez, lista como ilícito penal a concessão, por Instituição Financeira, de empréstimo ou adiantamento a seu controlador ou a sociedade por este controlada. A propósito, as análises nos Pareceres nº GQ-50 e GQ-531, ambos da Advocacia Geral da União (AGU), concluem às operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União e empresas coligadas não se aplicam os dispositivos da referida Lei.

Ademais, a análise do descumprimento total ou parcial do cronograma de provisionamento ou repasses de recursos necessários ao pagamento de benefícios administrados pelos INSS, demonstrou a recorrência ou perenidade de saldos em valores considerados relevantes a favor de cinco Instituições (públicas e privadas) pagadoras de tal benefício, o que em tal circunstância

¹ Disponíveis em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8220>; <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8232>. Consulta em 18.7.2014



Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data P/documento	P/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

poderia ensejar a ocorrência de vedação expressa nos arts. 36 (exclusivamente para as Instituições públicas).

Destacamos no âmbito administrativo, a Resolução CMN 1.996/93, que determina a esta Autarquia a comunicação ao Ministério Público Federal, da ocorrência de quaisquer concessões de empréstimos ou adiantamentos, de forma direta ou indireta, por instituições financeiras públicas ou privadas, nos casos do art. 17 da Lei nº 7.492/86, a empresas ou entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo governo federal, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, quando se tratar de instituições financeiras públicas federais.

Cabe registrar que, em face do retardo de repasses financeiros para a prestação de serviços de que tratam os contratos referentes ao pagamento dos benefícios do 'Abono Salarial' e 'Seguro Desemprego', o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da Caixa orientaram para a busca de uma solução regularizadora dos fluxos financeiros. Assim, a Instituição apresentou à Consultoria-Geral da União, Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), pedido de procedimento conciliatório com o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, com vistas à regularização do fluxo de recursos para o pagamento dos benefícios e solução do custo financeiro consistente nas diferenças de atualização dos saldos negativos das contas de suprimento. Por sua vez, o MTE solicitou providências do Secretário do Orçamento Federal para o desbloqueio pelo Siafi de dotação orçamentária autorizada, no montante de cerca de R\$ 15,2 bilhões, destinada à Ação Orçamentária – Abono Salarial.

Em decorrência das análises e das possíveis hipóteses de enquadramento legal e regulamentar dos fatos, propomos o encaminhamento dos autos à PGBC com vistas à manifestação acerca da:

- a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93.
- b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados.
- c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em



Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

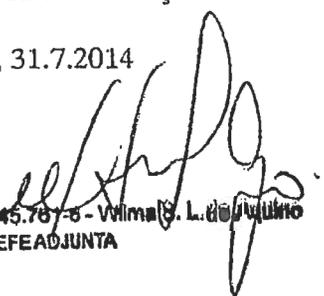
montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios.

- d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.

Sugerimos ainda avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I, do art. 1º, da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item "a" aos bancos públicos federais, de modo evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia, das situações previstas no referido artigo.

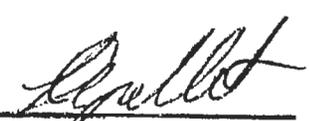
À sua consideração.

SP, 31.7.2014



9.845.787-8 - Vilma S. L. de Azevedo
CHEFE ADJUNTA

DE ACORDO
A PGBC.
Em 31/7/2014



8.351.600-8 - Lucio Rodrigues Capolletto
Chefe de Departamento
DESUP



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC
PT 1401596192

Brasília, 7 de agosto de 2014.

Ementa: Assunto de fiscalização do sistema financeiro. Repasses de recursos do Tesouro Nacional destinados a beneficiários de programas sociais do Governo Federal (abono salarial, seguro desemprego, ações de transferência de renda, benefícios da previdência social). Pagamento aos beneficiários, nas datas aprazadas, mediante utilização de recursos próprios da instituição financeira repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de eventual atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional.

I – Art. 34 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Normas orientadas pelo interesse público na estabilidade financeira. Não incidência quanto às operações realizadas entre instituições financeiras públicas federais e a União, conforme entendimento vinculante assentado nos Pareceres da Advocacia-Geral da União GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, aprovados pelo então Presidente da República;

II – Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1996, de 30 de junho de 1993. Ausência de eficácia do art. 1º, I, em virtude da diretriz aprovada pelo Presidente da República nos Pareceres AGU GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994;

III – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 29, III, 36 e 37, II. Necessidade de análise da caracterização de operação de crédito, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Normas orientadas por interesses públicos de natureza fiscal, extrapolando as atribuições da autoridade de supervisão do sistema financeiro. Competência do Ministério da Fazenda, na forma do disposto no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 11, parágrafo único, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007.

Senhor Procurador-Geral,

ASSUNTO

Cuida-se de processo de trabalho instaurado pelo Departamento de Supervisão Bancária (DESUP), com o propósito de analisar as circunstâncias em que ocorreram determinados desembolsos de recursos efetuados por instituições bancárias, na condição de repassadoras de valores de programas sociais do Governo Federal.

2. Inicialmente centrados em desembolsos efetuados pela Caixa Econômica Federal (devido a variações relevantes detectadas, no curso de atividades de acompanhamento contínuo, em rubricas contábeis da mencionada instituição financeira), os trabalhos da área de

Gabinete da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGP) - SENADO FEDERAL
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede, 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telefones: (61) 3414-1220 e 3414-4848 - Fax: (61) 3414-3702
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

2

fiscalização foram, na sequência, complementados mediante informações colhidas de outras instituições bancárias, culminando com a elaboração do despacho de fl. 334 a 335/v, que sintetiza os achados da supervisão e submete consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC).

3. Em conformidade com o despacho em questão, há, em contratos firmados entre instituições bancárias e o Governo Federal para a prestação de serviços de pagamento de benefícios, cláusulas de teor assemelhado, referentes ao provisionamento de recursos necessários ao pagamento devido aos beneficiários dos programas sociais, bem como ao acerto de contas que, a depender dos fluxos financeiros, deverá ser realizado entre o banco e a entidade federal contratante.

4. Os contratos analisados pela área de fiscalização são os seguintes (fl. 334):

“a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Caixa Econômica Federal – CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27);

b) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Caixa Econômica Federal – CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33);

c) Contrato celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal – MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81);

d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).”

5. Eis como o despacho de fl. 334 a 335/v expõe a mecânica dos pagamentos estudados nos vertentes autos:

“Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte que sejam supridos antecipadamente, em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.

Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

3

serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou o cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vêm efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.

Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, em tal situação, há previsão de os contratantes darem ciência previamente aos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios, em prol do bem público.”

6. Em vista dessa situação, o DESUP solicita à PGBC manifestação legal sobre os seguintes aspectos (fl. 335 e 335/v):

“a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64 e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93;

b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados;

c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios;

d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.”

7. Além de tais indagações, o DESUP sugere, ainda, “avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I do art. 1º da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item ‘a’ [transcrito acima] aos bancos





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

4

públicos federais, de modo a evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia das situações previstas no referido artigo.”

APRECIÇÃO

8. Em síntese, o quadro fático descrito nos presentes autos, com fundamento nas informações coletadas pelo DESUP, é o seguinte: determinadas instituições financeiras bancárias (tanto públicas, quanto privadas), contratadas pela União ou pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para repassar valores devidos a beneficiários de programas sociais, utilizando-se de faculdade contratualmente prevista, efetuaram pagamentos de benefícios nas datas aprazadas, não obstante a ausência de prévia transferência dos recursos oficiais necessários à quitação das obrigações. Os pagamentos aos beneficiários, portanto, foram realizados com recursos próprios dos bancos, que, a seu turno, tornaram-se credores da União ou do INSS, conforme o caso, pelos montantes pagos antecipadamente aos beneficiários. Conforme a disciplina contratual incidente em cada caso, os entes públicos contratantes, ao transferirem posteriormente os valores devidos, o fizeram com o acréscimo de remuneração correspondente ao período transcorrido entre o dia do desembolso de valores aos beneficiários e a data da transferência dos recursos oficiais aos bancos contratados.

9. Em três dos quatro casos narrados nestes autos (a saber, abono salarial, seguro desemprego e o programa de transferência de renda conhecido como Bolsa Família), os contratantes são, de um lado, a Caixa Econômica Federal e, de outro, a União, representada pelo ministério responsável pela gestão do programa social em questão (Ministério do Trabalho e Emprego, no caso do abono salarial e do seguro desemprego, e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no caso do Bolsa Família). Atua a Caixa Econômica Federal, nesses casos, como agente operadora dos referidos programas sociais, com fundamento na legislação de regência (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004). O quarto caso de que tratam os autos (repasso de benefícios da seguridade social), a seu turno, envolve, como partes contratantes, diversas instituições financeiras (públicas e privadas) e o INSS.

10. O cerne da questão, como bem identifica a consulta posta à PGBC, está na possível configuração de empréstimo ou adiantamento direta ou indiretamente deferido a controlador, nas hipóteses em que o pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais envolve instituição financeira federal. A Caixa Econômica Federal, em conformidade com a lei que autorizou sua constituição (Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969), é empresa pública federal, sendo a integralidade de seu capital social, por conseguinte, de titularidade da União. Assim, nos casos de pagamento com recursos próprios de verbas correspondentes ao abono salarial, seguro desemprego ou bolsa família, poder-se-ia cogitar de adiantamento (direto) à controladora – a União. Similarmente, na situação de pagamento de benefícios previdenciários com recursos próprios por bancos públicos federais (a própria Caixa Econômica Federal, além do Banco do Brasil S/A, do Banco da Amazônia S/A etc.), é possível aventar a existência de adiantamento ao INSS, beneficiando indiretamente à União,



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

5

uma vez que tais pagamentos devem ser realizados com o uso de recursos orçamentários transferidos pelo Tesouro Nacional.

11. Feito esse escorço introdutório, passo a expor as questões postas à PGBC, efetuando, na sequência de cada uma, a correspondente análise legal.

(a) Aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64 e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93

12. O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964¹, veda às instituições financeiras a concessão de *empréstimo* ou *adiantamento* às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital em montante superior a 10%. Trata-se de obrigação de natureza administrativa, cuja violação acarreta a imposição de sanções na forma do art. 44 da mesma lei. Semelhantemente, o art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986², considera crime, entre outras condutas, o deferimento de empréstimo ou adiantamento a controlador. Comina-se à ação delitiva pena de reclusão, de dois a seis anos, e multa.

13. A regra prevista no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, é dirigida às instituições financeiras, competindo ao Banco Central do Brasil, no exercício da competência prevista no art. 10, IX, da mesma lei³, fiscalizar seu cumprimento. Quanto ao art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, consiste em comando cujos destinatários são o controlador e os administradores das instituições financeiras, competindo a propositura da ação penal ao Ministério Público Federal⁴. Neste caso, sem embargo, tem o Banco Central do Brasil o dever de promover comunicação ao órgão de persecução criminal, ao identificar indícios da ocorrência de tais infrações⁵.

14. Por sua vez, a Resolução nº 1.996, de 30 de junho de 1993, busca disciplinar a realização de tais comunicações ao Ministério Público Federal pelo Banco Central do Brasil, referindo-se o art. 1º, I, do mencionado ato normativo à comunicação de empréstimos ou

¹ “Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...) III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;”

² “Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consanguíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

³ “Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: (...) IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;”

⁴ Art. 25 e 26 da Lei nº 7.492, de 1986.

⁵ Art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965; art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986; art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

6

adiantamentos concedidos por instituições financeiras públicas federais às entidades da Administração Pública Federal.

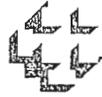
15. O interesse público motivador das vedações veiculadas pelo art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e pelo art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, é a **tutela da estabilidade financeira**, valor que encontra sede normativa no **art. 192 da Constituição da República**. Os referidos preceitos legais buscam preservar a solidez do sistema financeiro e das instituições que o compõem, obstando a realização de certas transações que, pela relação de proximidade e ascendência entre as partes, poderia levar à conclusão de negócios em condições favorecidas e possivelmente ruinosas, em prejuízo da poupança popular captada pelas instituições financeiras.

16. É certo que, por se tratar, respectivamente, de preceitos de cunho administrativo punitivo e penal, os referidos dispositivos devem ser interpretados de maneira estrita. Por essa razão, a referência a “empréstimo” – um dos núcleos de ambas as hipóteses de incidência – deve ser compreendida em seu sentido próprio, mediante integração com o conceito adotado no âmbito do Direito Civil. Vale dizer: o conceito de empréstimo utilizado pelas normas em apreço é aquele utilizado nos art. 579 a 592 do Código Civil, compreendendo as espécies “comodato” e “mútuo”.

17. Da mesma forma, deve ser estrita a interpretação do outro núcleo das hipóteses delitivas previstas no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986: o termo “adiantamento”. Neste caso, contudo, há dificuldade adicional, pois não há definição positivada de adiantamento, devendo seu sentido ser integrado por apelo à ciência econômica, o que implica, naturalmente, grau maior de indeterminação. Há, portanto, no que concerne ao adiantamento, largueza semântica maior do que aquela verificada a respeito do contrato de empréstimo.

18. É concebível, em tese, que a prática contratual consistente no pagamento a beneficiários de programas sociais pela instituição financeira, mediante o uso de recursos próprios, com posterior reembolso (acrescido de remuneração) pela entidade da Administração Pública Federal, seja considerada como adiantamento, para os fins do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Cuida-se, de fato, de antecipação remunerada de disponibilidade financeira, em proveito da entidade contratante, que a ciência econômica possivelmente consideraria como adiantamento.

19. Ocorre que, no caso dos autos, essa análise sequer precisa ser realizada, em virtude do entendimento assentado nos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos aprovados pelo Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, endossados pelo então Presidente da República, Itamar Augusto Cautiero Franco, e publicados na íntegra no Diário Oficial da União. Em conformidade com o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, “*vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento*”. Semelhante



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

7

imperativo, como se verifica, mais não é que a concretização, em nível legal, da norma constitucional segundo a qual o Presidente da República exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II, da Constituição da República).

20. Tais pareceres consagraram o entendimento, vinculante para toda a Administração Pública Federal (especialmente, devido aos contornos da situação neles versada, o Banco Central do Brasil), de que as vedações do art. 34, III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplicam às instituições financeiras públicas federais. Colhem-se, no Parecer AGU/DF-02/94 (que foi aprovado pelo Parecer GQ-50), os seguintes excertos de interesse para a questão ora analisada:

“12. A ilação inafastável, pois, é a de que nunca houve vedação legal para a realização de ditas operações, mesmo porque, do contrário, se configuraria com muito mais razão crime de responsabilidade, por ser defeso ao Executivo autorizar empréstimos públicos acaso proibidos em lei.

13. E a situação nada mudou com a Lei 4.595/64. Ao Conselho Monetário cometeu-se o controle dos empréstimos dos bancos federais (art. 22, caput, e § 1º; art. 4º, XXII), e o Decreto 45.420/59, já sem eficácia desde a Lei 4.595/64, foi afinal expressamente revogado pelo Decreto nº 84.597, de 26.3.80. Sublinhe-se, por outro lado, haver a própria Lei 4.595/64, no art. 23, reafirmado a vigência das Leis 1.628/52 e 2.973/56 e, pois, as operações do BNDES para com o setor público federal. E o Banco do Brasil S.A., a seu turno, continuou como agente financeiro do Tesouro e principal instrumento de execução da política creditícia do Governo Federal, convalidando-se, dentre outras, sua finalidade de financiar entidades controladas pela União, como, v.gr., é o caso da aquisição e financiamento dos estoques de produção exportável e da execução da política de preços mínimos (Lei, art. 19, 1, ‘d’ e ‘e’).

14. Ora, seria verdadeiro paradoxo pensar que o legislador da Lei Bancária viesse, de um lado, a autorizar e mesmo disciplinar essas operações e, de outro, estivesse a proibi-las mediante a inclusão dos bancos federais e da União no prefalado inciso III do art. 34.

(...)

17. Nunca se aplicou o inciso III ao BB, ao BNDES e demais bancos federais porque é impensável pudesse a Lei 4.595/64 colocar a União em camisa-de-força. Como embutir a União no inciso III do art. 34 se é ela que formula a política econômica e creditícia governamental, cumprindo-lhe, através do Conselho Monetário, zelar pela liquidez e solvência de todo o





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

8

Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64, art. 3º, VI)? Aquele inciso, a todas as luzes, sempre foi inaplicável à espécie.

18. Por outro lado, e por força da ressalva do § 2º do art. 34, também nunca os bancos públicos federais estiveram impedidos administrativamente de conceder empréstimo às empresas de que participassem, ainda que com controle sobre elas.

(...)

24. Consectário lógico de tudo isso é continuarem os bancos federais autorizados a emprestar não só às suas controladas, como também, no âmbito de suas finalidades institucionais, às empresas de que a União detenha o controle e mesmo ao próprio Governo Federal. Não há ilicitude alguma, nunca tendo incidido na espécie quer o inciso III, quer o inciso IV do precitado art. 34 da Lei 4.595/64.

25. Impende observar que um ato permitido pela lei administrativa ou bancária não pode ser criminalmente reprimido. Dado o caráter unitário do Direito, seria contradictio in terminis dizer que determinado fato é lícito e ilícito ao mesmo tempo, ainda mais em sede de Direito Penal Econômico.

(...)

41. De fato, da mesma forma como não se há de embutir a União no art. 34, III, da Lei 4.595/64, nunca será possível sua inclusão no conteúdo do termo “controlador” a que alude o art. 25 da Lei 7.492/86, pois, se assim fosse, estaríamos diante da mais absoluta impossibilidade de configuração do crime, pela confusão entre o sujeito ativo e passivo. Seria o mesmo que imaginar possível que a União viesse a praticar contrabando, ou que um suicida pudesse perpetrar nele próprio homicídio. Bem observa EVERARDO DA CUNHA LUNA, a propósito, ser ‘intuitivo que ninguém pode ser sujeito ativo e passivo de um mesmo crime. Por isso, o suicídio não é fato criminoso’ (‘Estrutura Jurídica do Crime’, ed. Saraiva. 1993, nº 10, pág. 24).

42. Ora, como bem salienta MANOEL PEDRO PIMENTEL, no delito de que se trata o ‘sujeito passivo, primordialmente, é o Estado’, ou seja, a União, que é quem sofre a lesão ‘na boa execução da sua política econômica’ (‘Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional’, ed. Revista dos Tribunais, 1987, pág. 134). Seria, pois, verdadeira incongruência pensar que a União, que é quem formula a política econômica, viesse como controladora a danificar essa política.

(...)



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

9

44. Sob qualquer ângulo, pois, que se examine a questão, não há como reputar ilícita a operação de bancos federais para com as entidades controladas pela União, visto a eles, desenganadamente, não se aplicar o prefalado art. 17 da Lei nº 7.492/86.” (Grifei.)

21. A tese foi retomada no Parecer AGU/PRO-04/94 (aprovado pelo Parecer GQ-53): “8. No tocante ao Banco do Brasil, não se lhe aplicava o inciso III [do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964], porque, por razões totalmente diversas, já havia a regra constante do art. 19, I, ‘b’, in fine, uma vez que o Banco era o caixa do Tesouro (art. 19, I, ‘a’). E também não se aplicava aos demais bancos federais, porque em nenhum momento se cogitou de meter a União em camisa-de-força; precisamente ela, a formuladora de toda a política creditícia do País...”

22. Pelo exposto, conclui-se que, analisando-se o assunto sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de supervisor do sistema financeiro e entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, não há falar na ocorrência da infração prevista no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, na hipótese dos autos (antecipação por instituições financeiras federais, com o uso de recursos próprios, de pagamentos devidos a beneficiários de programas sociais do Governo Federal). Eventual ação fiscalizatória desta Autarquia nesse contexto encontraria óbice na determinação emanada do Presidente da República, responsável pela direção superior da Administração Pública Federal. Pela mesma razão, deve esta Autarquia abster-se de efetuar comunicação dos fatos ao Ministério Público Federal. Dessa questão, à luz do disposto na Resolução nº 1996, de 1993, trata a resposta ao quesito “d”, abaixo.

23. Ainda sobre o tema, cumpre ressaltar que não houve, desde a publicação dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, alteração no quadro normativo aplicável à manutenção da estabilidade financeira que pudesse afetar as premissas sobre que se assentaram as conclusões dos mencionados pronunciamentos jurídicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como indicarei no próximo tópico, atende a motivação distinta, encontrando amparo normativo, inclusive, em preceito constitucional diverso do art. 192 da Constituição da República. Assim, seu advento nada diz sobre o espectro semântico do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Ademais, ainda que esse não fosse o caso, não estaria o Banco Central do Brasil autorizado a agir de maneira diversa daquela imposta em pareceres normativos aprovados pelo Presidente da República, enquanto não alterados ou revogados.

24. Por fim, destaco que, a despeito da não incidência, no caso dos autos, das vedações veiculadas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e pelo art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, continuam as instituições financeiras federais, ao realizarem tais operações, obrigadas a cumprir todo o arcabouço regulatório e prudencial em vigor.





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

10

(b) Ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados

25. Enquanto as vedações trazidas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são motivadas pelo interesse público na manutenção da estabilidade financeira, em linha com o valor consagrado no art. 192 da Constituição da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) atende a interesse público distinto: a **austeridade na gestão fiscal e orçamentária**. Sua sede normativa é o **art. 163 da Constituição**, dedicado às normas gerais sobre finanças públicas.

26. Essa diferença de perspectivas, a propósito, é bem marcada no próprio Parecer AGU/DF-02/94 (aprovado pelo Parecer GQ-50), que, ao tratar da proibição ao Banco do Brasil S/A de conceder créditos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional, assim se pronuncia:

“16. Nada mais apropriado e escorreito. A prova irrefragável disso é que, por razões outras, sempre houve a regra do art. 19, I, ‘b’, in fine, da Lei 4.595/64 proibindo o Banco do Brasil de emprestar ao Tesouro. Motivos de finanças públicas, por ser o BB caixa do Tesouro (Art. 19, I, ‘a’ e ‘b’), levaram o legislador de 1964 a impedir qualquer crédito ao Tesouro Nacional, pois seria um contra-senso a União receber emprestado do Banco numerário que já é seu.”

27. Poder-se-ia cogitar que a sistemática contratual de pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais, mediante o uso de recursos próprios de instituições financeiras federais, correspondesse ao conceito de operação de crédito para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, encontrando sua realização, nesse cenário, óbice na conjugação dos art. 29, III, 36, *caput*, e 37, II, da referida lei⁶. O mesmo raciocínio poderia ser feito com base no art. 3º, *caput* e parágrafo único, I, conjugado ao art. 5º, I, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007⁷.

⁶ “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; (...)”

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. (...)”

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: (...) 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; (...)”

⁷ “Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no país ou no exterior, 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. Parágrafo único. Equiparam-se a operações de crédito: I - recebimento antecipado de valores de



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

11

28. A análise dessa questão, entretanto, extrapola as atribuições legais do Banco Central do Brasil, pois não se confunde com seu papel de entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, na condição de regulador e supervisor do sistema financeiro. O acompanhamento do assunto sob o enfoque do controle do endividamento público, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007, incumbe ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e do art. 11, parágrafo único, da Resolução SF nº 48, de 2007. Deixa o presente parecer, por conseguinte, de apreciar a questão sob a perspectiva da legislação aplicável às finanças públicas, visto competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) prestar assessoramento em matéria legal no âmbito do Ministério da Fazenda⁸.

(c) Não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios

29. Reporto-me, aqui, ao que foi dito em resposta ao tópico anterior: compete ao Ministério da Fazenda o acompanhamento do assunto sob o enfoque da Lei Complementar nº 101, de 2000, e da Resolução SF nº 48, de 2007.

(d) Necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93

30. Já esclareci, acima, que o art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, determina ao Banco Central do Brasil comunicar ao Ministério Público Federal a realização de empréstimos ou adiantamentos concedidos por instituições financeiras públicas federais às entidades da Administração Pública Federal, para os propósitos do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

31. Também consignei que os Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, firmaram o entendimento de ser indevida a comunicação ao Ministério Público Federal nos casos do art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993. Tendo sido aprovados pelo Presidente da República e publicados na imprensa oficial, os aludidos pronunciamentos ganharam efeitos vinculantes para o conjunto da Administração Pública Federal, na forma do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993.

32. Conclui-se, destarte, que, conquanto não expressamente revogado, o art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, encontra-se com *eficácia suspensa*, não mais devendo ser

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; (...)"

⁸ Art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993; art. 9º, VII e XIV, do Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

Gabinete da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBZ)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede, 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telefones: (61) 3414-1220 e 3414-4848 - Fax: (61) 3414-3704
E-mail: pggab.pgbcb@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

12

aplicado pelo Banco Central do Brasil. Em reforço da tese, cumpre recordar que, de acordo com o *caput* do art. 4º da Lei nº 4.595, de 1964, as deliberações do Conselho Monetário Nacional subordinam-se às *diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República*, não se podendo cogitar da realização de comunicação ao Ministério Público Federal, na situação descrita no art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, diante de expressa orientação em sentido contrário emanada do Chefe do Poder Executivo Federal.

33. Assim, não cabe ao Banco Central do Brasil promover a comunicação dos fatos narrados no presente feito ao órgão de persecução criminal, tendo em vista o entendimento vinculante, no âmbito do Poder Executivo, no sentido de não haver enquadramento penal aplicável à hipótese. Fica, portanto, afastada a incidência, no caso, da obrigação erigida no art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, no art. 28 da Lei nº 7.492, de 1996, e no art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001.

34. Quanto à avaliação da oportunidade de revogação do inciso I do art. 1º da Resolução nº 1.996, de 1993, pondero corresponder a questão que desborda a análise legal. Sob a visada legal, certo é, apenas, que o mencionado dispositivo encontra-se com a eficácia suspensa, enquanto se mantiverem em vigor, com efeitos vinculantes, os Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994.

35. Por fim, saliento que, sendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) o órgão responsável pelo assessoramento legal no âmbito do Ministério da Fazenda, mostra-se recomendável encaminhar-lhe a vertente manifestação legal, conjuntamente com os despachos do DESUP que veiculam consulta à PGBC, tendo em vista competir à mencionada Pasta a supervisão em matéria de finanças públicas.

CONCLUSÃO

36. Em vista do exposto, concluo:

- a) O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são normas orientadas à proteção da poupança popular, no interesse da manutenção da estabilidade financeira – valor que, a seu turno, é consagrado no art. 192 da Constituição da República –, competindo ao Banco Central do Brasil, a respeito de tais preceitos legais, a supervisão, na esfera administrativa, e, no âmbito penal, a realização de comunicação ao Ministério Público Federal;
- b) 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, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente;



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

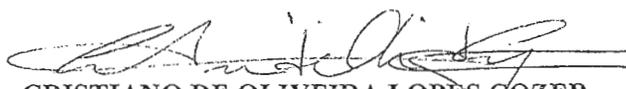
13

c) Por essa razão, a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4ª, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001;

d) Pela mesma razão, está suspensa a eficácia do art. 1º, I, da Resolução CMN nº 1.996, de 1993, independentemente de sua revogação;

e) A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item "c", acima, sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar nº 101, de 2000, e Resolução SF nº 48, de 2007), extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria.

À superior consideração.


CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
OAB/DF 16.400

(Segue despacho.)





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

14

Endosso, por seus hígidos fundamentos, o parecer da lavra do Procurador-Geral Adjunto, que, com amparo na orientação vinculante aprovada pelo Presidente da República, ao acolher os Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994, conclui, sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de autoridade de regulação e supervisão do sistema financeiro, pelo não enquadramento das condutas narradas nos presentes autos no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

2. Por força dos pronunciamentos vinculantes da Advocacia-Geral da União e à míngua, pois, de conduta irregular, seja no âmbito do ilícito administrativo, seja no âmbito indiciário penal, falece competência à supervisão do Banco Central para adotar medidas preventivas, repressivas ou de comunicação ao Ministério Público no presente caso.

3. Ademais, bem assevera o presente pronunciamento ser da competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007. Com efeito, há questões de índole legal que reclamam por uma análise mais detida sobre a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras repassadoras.

4. Isto posto, devolva-se o presente processo ao Departamento de Supervisão Bancária, com prévio trânsito pelo Gabinete do Diretor de Fiscalização, para ciência do entendimento ora acolhido, e expeça-se correspondência à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do ofício que subscrevo.

Brasília, 11 de agosto de 2014.

ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 14.533

Ofício 12613/2014-BCB/PGBC
Pt 1401596192

Brasília, 12 de agosto de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
FABRÍCIO DA SOLLER
Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Substituto
Esplanada dos Ministérios, Bl. P, 8º Andar – Gabinete
70.048-900 – Brasília (DF)

Assunto: Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC.

Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional,

Remeto a Vossa Excelência o anexo Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, por meio do qual a Procuradoria-Geral do Banco Central analisou consulta da área de supervisão desta Autarquia, tendo por objeto a aplicabilidade das Leis nº 4.595/64 e 7.492/86 e da Lei Complementar nº 101/2000 a desembolsos de recursos efetuados por instituições financeiras bancárias nas situações ali especificadas.

Atenciosamente.


ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central

SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – 20º andar
70074-900 Brasília – DF
Tel.: (61) 3414-1084 – Fax: (61) 3226-9513
E-mail: chefia.gabin.pgbcb@bcb.gov.br



Cristiano de Oliveira Lopes Cozer

De: Isaac Sidney Menezes Ferreira
Enviado em: quinta-feira, 14 de agosto de 2014 10:22
Para: 'Luís Inácio Lucena Adams'; 'Fernando Luiz Albuquerque Faria'
Cc: Cristiano de Oliveira Lopes Cozer
Assunto: Parecer PGBC - Pagamento de Benefícios Sociais
Anexos: Ofício12613-2014-BCB-PGBC_c_ParJur267-2014-BCB-PGBC_c_Anexos.pdf

Prezado Ministro Adams e Caro Dr. Fernando,

A área de fiscalização do Banco Central dirigiu consulta à Procuradoria-Geral (PGBC), tendo por objeto a aplicabilidade ou não das Leis nº 4.595/64 (art. 34, III) e 7.492/86 (art. 17) e da Lei Complementar nº 101/2000 (arts. 29,III; 36, *caput*; 37, II) a desembolsos de recursos efetuados por instituições financeiras públicas federais, para pagamentos de benefícios sociais.

Em resposta à consulta, aprovei o anexo Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, cuja conclusão, relativamente à aplicabilidade das Leis nº 4.595/64 e 7.492/86, é no sentido de que “à míngua de conduta irregular, seja no âmbito do ilícito administrativo, seja no âmbito indiciário penal, *falece competência à supervisão do Banco Central para adotar medidas preventivas, repressivas ou de comunicação ao Ministério Público no presente caso*”.

A seu turno, o parecer jurídico conclui “*ser competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007*”, razão pela qual oficieei à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que, à vista das questões de índole legal afetas à LRF, analise, de forma mais detida, a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras públicas federais.

Abaixo, seguem excertos da conclusão do referido parecer jurídico e do meu despacho de aprovação, bem como, em anexo, o ofício que dirigi à PGFN, o parecer da PGBC e a consulta da área de supervisão bancária.

Atenciosamente,



Isaac Sidney Menezes Ferreira
Procurador-Geral
Tel.: +55 (61) 3414-4848

CONCLUSÃO

36. Em vista do exposto, concluo:

a) O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são normas orientadas à proteção da poupança popular, no interesse da manutenção da estabilidade financeira – valor que, a seu turno, é consagrado no art. 192 da Constituição da República –, competindo ao Banco Central do Brasil, a respeito de *tais preceitos legais, a supervisão, na esfera administrativa, e, no âmbito penal, a realização de comunicação ao Ministério Público Federal;*



b) 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, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente;

c) Por essa razão, a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4ª, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001;

d) Pela mesma razão, está suspensa a eficácia do art. 1º, I, da Resolução CMN nº 1.996, de 1993, independentemente de sua revogação;

e) A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item "c", acima, sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar nº 101, de 2000, e Resolução SF nº 48, de 2007), extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria.

À superior consideração.

CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
OAB/DF 16.400

Endosso, por seus hígidos fundamentos, o parecer da lavra do Procurador-Geral Adjunto, que, com amparo na orientação vinculante aprovada pelo Presidente da República, ao acolher os Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994, conclui, sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de autoridade de regulação e supervisão do sistema financeiro, pelo não enquadramento das condutas narradas nos presentes autos no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

2. Por força dos pronunciamentos vinculantes da Advocacia-Geral da União e à míngua, pois, de conduta irregular, seja no âmbito do ilícito administrativo, seja no âmbito indiciário penal, falece competência à supervisão do Banco Central para adotar medidas preventivas, repressivas ou de comunicação ao Ministério Público no presente caso.

3. Ademais, bem assevera o presente pronunciamento ser da competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007. Com efeito, há questões de índole legal que reclamam por uma análise mais detida sobre a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras repassadoras.

4. Isto posto, devolva-se o presente processo ao Departamento de Supervisão Bancária, com prévio trânsito pelo Gabinete do Diretor de Fiscalização, para ciência do entendimento ora acolhido, e expeça-se correspondência à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do ofício que subscrevo.

Brasília, 11 de agosto de 2013.

ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 14.533





BANCO CENTRAL DO BRASIL

Procuradoria-Geral

Ofício 12613/2014-BCB/PGBC
Pt 1401596192

Brasília, 12 de agosto de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
FABRÍCIO DA SOLLER
Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Substituto
Esplanada dos Ministérios, Bl. P, 8º Andar – Gabinete
70.048-900 – Brasília (DF)

Assunto: Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC.

Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional,

Remeto a Vossa Excelência o anexo Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, por meio do qual a Procuradoria-Geral do Banco Central analisou consulta da área de supervisão desta Autarquia, tendo por objeto a aplicabilidade das Leis nº 4.595/64 e 7.492/86 e da Lei Complementar nº 101/2000 a desembolsos de recursos efetuados por instituições financeiras bancárias nas situações ali especificadas.

Atenciosamente.

ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central

SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – 20º andar
70074-900 Brasília – DF
Tel.: (61) 3414-1084 – Fax: (61) 3226-9513
E-mail: chefia.gabin.pgbcb@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC
PT 1401596192

Brasília, 7 de agosto de 2014.

Ementa: Assunto de fiscalização do sistema financeiro. Repasses de recursos do Tesouro Nacional destinados a beneficiários de programas sociais do Governo Federal (abono salarial, seguro desemprego, ações de transferência de renda, benefícios da previdência social). Pagamento aos beneficiários, nas datas aprazadas, mediante utilização de recursos próprios da instituição financeira repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de eventual atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional.

I – Art. 34 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Normas orientadas pelo interesse público na estabilidade financeira. Não incidência quanto às operações realizadas entre instituições financeiras públicas federais e a União, conforme entendimento vinculante assentado nos Pareceres da Advocacia-Geral da União GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, aprovados pelo então Presidente da República;

II – Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1996, de 30 de junho de 1993. Ausência de eficácia do art. 1º, I, em virtude da diretriz aprovada pelo Presidente da República nos Pareceres AGU GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994;

III – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 29, III, 36 e 37, II. Necessidade de análise da caracterização de operação de crédito, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Normas orientadas por interesses públicos de natureza fiscal, extrapolando as atribuições da autoridade de supervisão do sistema financeiro. Competência do Ministério da Fazenda, na forma do disposto no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 11, parágrafo único, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007.

Senhor Procurador-Geral,

ASSUNTO

Cuida-se de processo de trabalho instaurado pelo Departamento de Supervisão Bancária (DESUP), com o propósito de analisar as circunstâncias em que ocorreram determinados desembolsos de recursos efetuados por instituições bancárias, na condição de repassadoras de valores de programas sociais do Governo Federal.

2. Inicialmente centrados em desembolsos efetuados pela Caixa Econômica Federal (devido a variações relevantes detectadas, no curso de atividades de acompanhamento contínuo, em rubricas contábeis da mencionada instituição financeira), os trabalhos da área de



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

2

fiscalização foram, na sequência, complementados mediante informações colhidas de outras instituições bancárias, culminando com a elaboração do despacho de fl. 334 a 335/v, que sintetiza os achados da supervisão e submete consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC).

3. Em conformidade com o despacho em questão, há, em contratos firmados entre instituições bancárias e o Governo Federal para a prestação de serviços de pagamento de benefícios, cláusulas de teor assemelhado, referentes ao provisionamento de recursos necessários ao pagamento devido aos beneficiários dos programas sociais, bem como ao acerto de contas que, a depender dos fluxos financeiros, deverá ser realizado entre o banco e a entidade federal contratante.

4. Os contratos analisados pela área de fiscalização são os seguintes (fl. 334):

“a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Caixa Econômica Federal – CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27);

b) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Caixa Econômica Federal – CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33);

c) Contrato celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal – MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81);

d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).”

5. Eis como o despacho de fl. 334 a 335/v expõe a mecânica dos pagamentos estudados nos vertentes autos:

“Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte que sejam supridos antecipadamente, em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.

Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de

Gabinete da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede, 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telefones: (61) 3414-1220 e 3414-4848 - Fax: (61) 3414-3704
E-mail: pggab.pgbc@bcbr.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

3

serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou o cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vêm efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.

Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, em tal situação, há previsão de os contratantes darem ciência previamente aos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios, em prol do bem público.”

6. Em vista dessa situação, o DESUP solicita à PGBC manifestação legal sobre os seguintes aspectos (fl. 335 e 335/v):

“a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64 e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93;

b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados;

c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios;

d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.”

7. Além de tais indagações, o DESUP sugere, ainda, “avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I do art. 1º da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item ‘a’ [transcrito acima] aos bancos



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

4

públicos federais, de modo a evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia das situações previstas no referido artigo.”

APRECIÇÃO

8. Em síntese, o quadro fático descrito nos presentes autos, com fundamento nas informações coletadas pelo DESUP, é o seguinte: determinadas instituições financeiras bancárias (tanto públicas, quanto privadas), contratadas pela União ou pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para repassar valores devidos a beneficiários de programas sociais, utilizando-se de faculdade contratualmente prevista, efetuaram pagamentos de benefícios nas datas aprazadas, não obstante a ausência de prévia transferência dos recursos oficiais necessários à quitação das obrigações. Os pagamentos aos beneficiários, portanto, foram realizados com recursos próprios dos bancos, que, a seu turno, tornaram-se credores da União ou do INSS, conforme o caso, pelos montantes pagos antecipadamente aos beneficiários. Conforme a disciplina contratual incidente em cada caso, os entes públicos contratantes, ao transferirem posteriormente os valores devidos, o fizeram com o acréscimo de remuneração correspondente ao período transcorrido entre o dia do desembolso de valores aos beneficiários e a data da transferência dos recursos oficiais aos bancos contratados.

9. Em três dos quatro casos narrados nestes autos (a saber, abono salarial, seguro desemprego e o programa de transferência de renda conhecido como Bolsa Família), os contratantes são, de um lado, a Caixa Econômica Federal e, de outro, a União, representada pelo ministério responsável pela gestão do programa social em questão (Ministério do Trabalho e Emprego, no caso do abono salarial e do seguro desemprego, e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no caso do Bolsa Família). Atua a Caixa Econômica Federal, nesses casos, como agente operadora dos referidos programas sociais, com fundamento na legislação de regência (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004). O quarto caso de que tratam os autos (repasso de benefícios da seguridade social), a seu turno, envolve, como partes contratantes, diversas instituições financeiras (públicas e privadas) e o INSS.

10. O cerne da questão, como bem identifica a consulta posta à PGBC, está na possível configuração de empréstimo ou adiantamento direta ou indiretamente deferido a controlador, nas hipóteses em que o pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais envolve instituição financeira federal. A Caixa Econômica Federal, em conformidade com a lei que autorizou sua constituição (Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969), é empresa pública federal, sendo a integralidade de seu capital social, por conseguinte, de titularidade da União. Assim, nos casos de pagamento com recursos próprios de verbas correspondentes ao abono salarial, seguro desemprego ou bolsa família, poder-se-ia cogitar de adiantamento (direto) à controladora – a União. Similarmente, na situação de pagamento de benefícios previdenciários com recursos próprios por bancos públicos federais (a própria Caixa Econômica Federal, além do Banco do Brasil S/A, do Banco da Amazônia S/A etc.), é possível aventar a existência de adiantamento ao INSS, beneficiando indiretamente à União,

Gabinete da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede, 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telefones: (61) 3414-1220 e 3414-4848 - Fax: (61) 3414-3708
E-mail: pggab.pgbcb@bcbr.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

5

uma vez que tais pagamentos devem ser realizados com o uso de recursos orçamentários transferidos pelo Tesouro Nacional.

11. Feito esse escorço introdutório, passo a expor as questões postas à PGBC, efetuando, na sequência de cada uma, a correspondente análise legal.

(a) Aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64 e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93

12. O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964¹, veda às instituições financeiras a concessão de *empréstimo* ou *adiantamento* às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital em montante superior a 10%. Trata-se de obrigação de natureza administrativa, cuja violação acarreta a imposição de sanções na forma do art. 44 da mesma lei. Semelhantemente, o art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986², considera crime, entre outras condutas, o deferimento de empréstimo ou adiantamento a controlador. Comina-se à ação delitativa pena de reclusão, de dois a seis anos, e multa.

13. A regra prevista no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, é dirigida às instituições financeiras, competindo ao Banco Central do Brasil, no exercício da competência prevista no art. 10, IX, da mesma lei³, fiscalizar seu cumprimento. Quanto ao art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, consiste em comando cujos destinatários são o controlador e os administradores das instituições financeiras, competindo a propositura da ação penal ao Ministério Público Federal⁴. Neste caso, sem embargo, tem o Banco Central do Brasil o dever de promover comunicação ao órgão de persecução criminal, ao identificar indícios da ocorrência de tais infrações⁵.

14. Por sua vez, a Resolução nº 1.996, de 30 de junho de 1993, busca disciplinar a realização de tais comunicações ao Ministério Público Federal pelo Banco Central do Brasil, referindo-se o art. 1º, I, do mencionado ato normativo à comunicação de empréstimos ou

¹ “Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...) III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;”

² “Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consangüíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

³ “Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: (...) IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;”

⁴ Art. 25 e 26 da Lei nº 7.492, de 1986.

⁵ Art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965; art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986; art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

6

adiantamentos concedidos por instituições financeiras públicas federais às entidades da Administração Pública Federal.

15. O interesse público motivador das vedações veiculadas pelo art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e pelo art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, é a **tutela da estabilidade financeira**, valor que encontra sede normativa no **art. 192 da Constituição da República**. Os referidos preceitos legais buscam preservar a solidez do sistema financeiro e das instituições que o compõem, obstando a realização de certas transações que, pela relação de proximidade e ascendência entre as partes, poderia levar à conclusão de negócios em condições favorecidas e possivelmente ruinosas, em prejuízo da poupança popular captada pelas instituições financeiras.

16. É certo que, por se tratar, respectivamente, de preceitos de cunho administrativo punitivo e penal, os referidos dispositivos devem ser interpretados de maneira estrita. Por essa razão, a referência a “empréstimo” – um dos núcleos de ambas as hipóteses de incidência – deve ser compreendida em seu sentido próprio, mediante integração com o conceito adotado no âmbito do Direito Civil. Vale dizer: o conceito de empréstimo utilizado pelas normas em apreço é aquele utilizado nos art. 579 a 592 do Código Civil, compreendendo as espécies “comodato” e “mútuo”.

17. Da mesma forma, deve ser estrita a interpretação do outro núcleo das hipóteses delitivas previstas no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986: o termo “adiantamento”. Neste caso, contudo, há dificuldade adicional, pois não há definição positivada de adiantamento, devendo seu sentido ser integrado por apelo à ciência econômica, o que implica, naturalmente, grau maior de indeterminação. Há, portanto, no que concerne ao adiantamento, largueza semântica maior do que aquela verificada a respeito do contrato de empréstimo.

18. É concebível, em tese, que a prática contratual consistente no pagamento a beneficiários de programas sociais pela instituição financeira, mediante o uso de recursos próprios, com posterior reembolso (acrescido de remuneração) pela entidade da Administração Pública Federal, seja considerada como adiantamento, para os fins do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Cuida-se, de fato, de antecipação remunerada de disponibilidade financeira, em proveito da entidade contratante, que a ciência econômica possivelmente consideraria como adiantamento.

19. Ocorre que, no caso dos autos, essa análise sequer precisa ser realizada, em virtude do entendimento assentado nos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos aprovados pelo Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, endossados pelo então Presidente da República, Itamar Augusto Cautiero Franco, e publicados na íntegra no Diário Oficial da União. Em conformidade com o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, “*vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento*”. Semelhante

Gabinete da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede, 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telefones: (61) 3414-1220 e 3414-4848 - Fax: (61) 3414-3704
E-mail: pggab.pgbc@bc.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

7

imperativo, como se verifica, mais não é que a concretização, em nível legal, da norma constitucional segundo a qual o Presidente da República exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II, da Constituição da República).

20. Tais pareceres consagraram o entendimento, vinculante para toda a Administração Pública Federal (especialmente, devido aos contornos da situação neles versada, o Banco Central do Brasil), de que as vedações do art. 34, III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplicam às instituições financeiras públicas federais. Colhem-se, no Parecer AGU/DF-02/94 (que foi aprovado pelo Parecer GQ-50), os seguintes excertos de interesse para a questão ora analisada:

“12. A ilação inafastável, pois, é a de que nunca houve vedação legal para a realização de ditas operações, mesmo porque, do contrário, se configuraria com muito mais razão crime de responsabilidade, por ser defeso ao Executivo autorizar empréstimos públicos acaso proibidos em lei.

13. E a situação nada mudou com a Lei 4.595/64. Ao Conselho Monetário cometeu-se o controle dos empréstimos dos bancos federais (art. 22, caput, e § 1º; art. 4º, XXII), e o Decreto 45.420/59, já sem eficácia desde a Lei 4.595/64, foi afinal expressamente revogado pelo Decreto nº 84.597, de 26.3.80. Sublinhe-se, por outro lado, haver a própria Lei 4.595/64, no art. 23, reafirmado a vigência das Leis 1.628/52 e 2.973/56 e, pois, as operações do BNDES para com o setor público federal. E o Banco do Brasil S.A., a seu turno, continuou como agente financeiro do Tesouro e principal instrumento de execução da política creditícia do Governo Federal, convalidando-se, dentre outras, sua finalidade de financiar entidades controladas pela União, como, v.gr., é o caso da aquisição e financiamento dos estoques de produção exportável e da execução da política de preços mínimos (Lei, art. 19, I, ‘d’ e ‘e’).

14. Ora, seria verdadeiro paradoxo pensar que o legislador da Lei Bancária viesse, de um lado, a autorizar e mesmo disciplinar essas operações e, de outro, estivesse a proibi-las mediante a inclusão dos bancos federais e da União no prefalado inciso III do art. 34.

(...)

17. Nunca se aplicou o inciso III ao BB, ao BNDES e demais bancos federais porque é impensável pudesse a Lei 4.595/64 colocar a União em camisa-de-força. Como embutir a União no inciso III do art. 34 se é ela que formula a política econômica e creditícia governamental, cumprindo-lhe, através do Conselho Monetário, zelar pela liquidez e solvência de todo o



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

8

Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64, art. 3º, VI)? Aquele inciso, a todas as luzes, sempre foi inaplicável à espécie.

18. Por outro lado, e por força da ressalva do § 2º do art. 34, também nunca os bancos públicos federais estiveram impedidos administrativamente de conceder empréstimo às empresas de que participassem, ainda que com controle sobre elas.

(...)

24. Consectário lógico de tudo isso é continuarem os bancos federais autorizados a emprestar não só às suas controladas, como também, no âmbito de suas finalidades institucionais, às empresas de que a União detenha o controle e mesmo ao próprio Governo Federal. Não há ilicitude alguma, nunca tendo incidido na espécie quer o inciso III, quer o inciso IV do precitado art. 34 da Lei 4.595/64.

25. Impende observar que **um ato permitido pela lei administrativa ou bancária não pode ser criminalmente reprimido**. Dado o caráter unitário do Direito, seria *contradictio in terminis* dizer que determinado fato é lícito e ilícito ao mesmo tempo, ainda mais em sede de Direito Penal Econômico.

(...)

41. De fato, da mesma forma como não se há de embutir a União no art. 34, III, da Lei 4.595/64, nunca será possível sua inclusão no conteúdo do termo "controlador" a que alude o art. 25 da Lei 7.492/86, pois, se assim fosse, estaríamos diante da mais absoluta impossibilidade de configuração do crime, pela confusão entre o sujeito ativo e passivo. Seria o mesmo que imaginar possível que a União viesse a praticar contrabando, ou que um suicida pudesse perpetrar nele próprio homicídio. Bem observa EVERARDO DA CUNHA LUNA, a propósito, ser 'intuitivo que ninguém pode ser sujeito ativo e passivo de um mesmo crime. Por isso, o suicídio não é fato criminoso' ('Estrutura Jurídica do Crime', ed. Saraiva, 1993, nº 10, pág. 24).

42. Ora, como bem salienta MANOEL PEDRO PIMENTEL, no delito de que se trata o 'sujeito passivo, primordialmente, é o Estado', ou seja, a União, que é quem sofre a lesão 'na boa execução da sua política econômica' ('Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional', ed. Revista dos Tribunais, 1987, pág. 134). Seria, pois, verdadeira incongruência pensar que a União, que é quem formula a política econômica, viesse como controladora a danificar essa política.

(...)





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

9

44. Sob qualquer ângulo, pois, que se examine a questão, não há como reputar ilícita a operação de bancos federais para com as entidades controladas pela União, visto a eles, desenganadamente, não se aplicar o prefalado art. 17 da Lei nº 7.492/86.” (Grifei.)

21. A tese foi retomada no Parecer AGU/PRO-04/94 (aprovado pelo Parecer GQ-53): “8. No tocante ao Banco do Brasil, não se lhe aplicava o inciso III [do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964], porque, por razões totalmente diversas, já havia a regra constante do art. 19, I, ‘b’, in fine, uma vez que o Banco era o caixa do Tesouro (art. 19, I, ‘a’). E também não se aplicava aos demais bancos federais, porque em nenhum momento se cogitou de meter a União em camisa-de-força; precisamente ela, a formuladora de toda a política creditícia do País...”

22. Pelo exposto, conclui-se que, analisando-se o assunto sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de supervisor do sistema financeiro e entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, não há falar na ocorrência da infração prevista no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, na hipótese dos autos (antecipação por instituições financeiras federais, com o uso de recursos próprios, de pagamentos devidos a beneficiários de programas sociais do Governo Federal). Eventual ação fiscalizatória desta Autarquia nesse contexto encontraria óbice na determinação emanada do Presidente da República, responsável pela direção superior da Administração Pública Federal. Pela mesma razão, deve esta Autarquia abster-se de efetuar comunicação dos fatos ao Ministério Público Federal. Dessa questão, à luz do disposto na Resolução nº 1996, de 1993, trata a resposta ao quesito “d”, abaixo.

23. Ainda sobre o tema, cumpre ressaltar que não houve, desde a publicação dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, alteração no quadro normativo aplicável à manutenção da estabilidade financeira que pudesse afetar as premissas sobre que se assentaram as conclusões dos mencionados pronunciamentos jurídicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como indicarei no próximo tópico, atende a motivação distinta, encontrando amparo normativo, inclusive, em preceito constitucional diverso do art. 192 da Constituição da República. Assim, seu advento nada diz sobre o espectro semântico do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Ademais, ainda que esse não fosse o caso, não estaria o Banco Central do Brasil autorizado a agir de maneira diversa daquela imposta em pareceres normativos aprovados pelo Presidente da República, enquanto não alterados ou revogados.

24. Por fim, destaco que, a despeito da não incidência, no caso dos autos, das vedações veiculadas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e pelo art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, continuam as instituições financeiras federais, ao realizarem tais operações, obrigadas a cumprir todo o arcabouço regulatório e prudencial em vigor.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

10

(b) Ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados

25. Enquanto as vedações trazidas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são motivadas pelo interesse público na manutenção da estabilidade financeira, em linha com o valor consagrado no art. 192 da Constituição da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) atende a interesse público distinto: a **austeridade na gestão fiscal e orçamentária**. Sua sede normativa é o **art. 163 da Constituição**, dedicado às normas gerais sobre finanças públicas.

26. Essa diferença de perspectivas, a propósito, é bem marcada no próprio Parecer AGU/DF-02/94 (aprovado pelo Parecer GQ-50), que, ao tratar da proibição ao Banco do Brasil S/A de conceder créditos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional, assim se pronuncia:

“16. Nada mais apropriado e escorreito. A prova irrefragável disso é que, por razões outras, sempre houve a regra do art. 19, I, ‘b’, in fine, da Lei 4.595/64 proibindo o Banco do Brasil de emprestar ao Tesouro. Motivos de finanças públicas, por ser o BB caixa do Tesouro (Art. 19, I, ‘a’ e ‘b’), levaram o legislador de 1964 a impedir qualquer crédito ao Tesouro Nacional, pois seria um contra-senso a União receber emprestado do Banco numerário que já é seu.”

27. Poder-se-ia cogitar que a sistemática contratual de pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais, mediante o uso de recursos próprios de instituições financeiras federais, correspondesse ao conceito de operação de crédito para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, encontrando sua realização, nesse cenário, óbice na conjugação dos art. 29, III, 36, *caput*, e 37, II, da referida lei⁶. O mesmo raciocínio poderia ser feito com base no art. 3º, *caput* e parágrafo único, I, conjugado ao art. 5º, I, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007⁷.

⁶ “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; (...)”

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. (...)”

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: (...) 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; (...)”

⁷ “Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no país ou no exterior, 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. Parágrafo único. Equiparam-se a operações de crédito: I - recebimento antecipado de valores de





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

11

28. A análise dessa questão, entretanto, extrapola as atribuições legais do Banco Central do Brasil, pois não se confunde com seu papel de entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, na condição de regulador e supervisor do sistema financeiro. O acompanhamento do assunto sob o enfoque do controle do endividamento público, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007, incumbe ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e do art. 11, parágrafo único, da Resolução SF nº 48, de 2007. Deixa o presente parecer, por conseguinte, de apreciar a questão sob a perspectiva da legislação aplicável às finanças públicas, visto competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) prestar assessoramento em matéria legal no âmbito do Ministério da Fazenda⁸.

(c) Não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios

29. Reporto-me, aqui, ao que foi dito em resposta ao tópico anterior: compete ao Ministério da Fazenda o acompanhamento do assunto sob o enfoque da Lei Complementar nº 101, de 2000, e da Resolução SF nº 48, de 2007.

(d) Necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93

30. Já esclareci, acima, que o art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, determina ao Banco Central do Brasil comunicar ao Ministério Público Federal a realização de empréstimos ou adiantamentos concedidos por instituições financeiras públicas federais às entidades da Administração Pública Federal, para os propósitos do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

31. Também consignei que os Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, firmaram o entendimento de ser indevida a comunicação ao Ministério Público Federal nos casos do art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993. Tendo sido aprovados pelo Presidente da República e publicados na imprensa oficial, os aludidos pronunciamentos ganharam efeitos vinculantes para o conjunto da Administração Pública Federal, na forma do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993.

32. Conclui-se, destarte, que, conquanto não expressamente revogado, o art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, encontra-se com *eficácia suspensa*, não mais devendo ser

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; (...)

⁸ Art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993; art. 9º, VII e XIV, do Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

12

aplicado pelo Banco Central do Brasil. Em reforço da tese, cumpre recordar que, de acordo com o *caput* do art. 4º da Lei nº 4.595, de 1964, as deliberações do Conselho Monetário Nacional subordinam-se às *diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República*, não se podendo cogitar da realização de comunicação ao Ministério Público Federal, na situação descrita no art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, diante de expressa orientação em sentido contrário emanada do Chefe do Poder Executivo Federal.

33. Assim, não cabe ao Banco Central do Brasil promover a comunicação dos fatos narrados no presente feito ao órgão de persecução criminal, tendo em vista o entendimento vinculante, no âmbito do Poder Executivo, no sentido de não haver enquadramento penal aplicável à hipótese. Fica, portanto, afastada a incidência, no caso, da obrigação erigida no art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, no art. 28 da Lei nº 7.492, de 1996, e no art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001.

34. Quanto à avaliação da oportunidade de revogação do inciso I do art. 1º da Resolução nº 1.996, de 1993, pondero corresponder a questão que desborda a análise legal. Sob a visada legal, certo é, apenas, que o mencionado dispositivo encontra-se com a eficácia suspensa, enquanto se mantiverem em vigor, com efeitos vinculantes, os Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994.

35. Por fim, saliento que, sendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) o órgão responsável pelo assessoramento legal no âmbito do Ministério da Fazenda, mostra-se recomendável encaminhar-lhe a vertente manifestação legal, conjuntamente com os despachos do DESUP que veiculam consulta à PGBC, tendo em vista competir à mencionada Pasta a supervisão em matéria de finanças públicas.

CONCLUSÃO

36. Em vista do exposto, concluo:

a) O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são normas orientadas à proteção da poupança popular, no interesse da manutenção da estabilidade financeira – valor que, a seu turno, é consagrado no art. 192 da Constituição da República –, competindo ao Banco Central do Brasil, a respeito de tais preceitos legais, a supervisão, na esfera administrativa, e, no âmbito penal, a realização de comunicação ao Ministério Público Federal;

b) 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, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente;

Gabinete da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) - BANCO CENTRAL DO BRASIL
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede, 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telefones: (61) 3414-1220 e 3414-4848 - Fax: (61) 3414-3702
E-mail: pggab.pgbc@bc.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

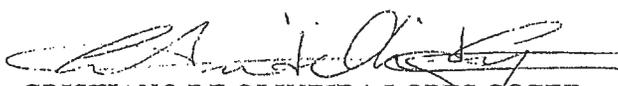
13

c) Por essa razão, a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4ª, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001;

d) Pela mesma razão, está suspensa a eficácia do art. 1º, I, da Resolução CMN nº 1.996, de 1993, independentemente de sua revogação;

e) A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item "c", acima, sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar nº 101, de 2000, e Resolução SF nº 48, de 2007), extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria.

À superior consideração.


CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
OAB/DF 16.400

(Segue despacho.)



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

14

Endosso, por seus hígidos fundamentos, o parecer da lavra do Procurador-Geral Adjunto, que, com amparo na orientação vinculante aprovada pelo Presidente da República, ao acolher os Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994, conclui, sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de autoridade de regulação e supervisão do sistema financeiro, pelo não enquadramento das condutas narradas nos presentes autos no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

2. Por força dos pronunciamentos vinculantes da Advocacia-Geral da União e à míngua, pois, de conduta irregular, seja no âmbito do ilícito administrativo, seja no âmbito indiciário penal, falece competência à supervisão do Banco Central para adotar medidas preventivas, repressivas ou de comunicação ao Ministério Público no presente caso.

3. Ademais, bem assevera o presente pronunciamento ser da competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007. Com efeito, há questões de índole legal que reclamam por uma análise mais detida sobre a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras repassadoras.

4. Isto posto, devolva-se o presente processo ao Departamento de Supervisão Bancária, com prévio trânsito pelo Gabinete do Diretor de Fiscalização, para ciência do entendimento ora acolhido, e expeça-se correspondência à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do ofício que subscrevo.

Brasília, 11 de agosto de 2014.

ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 14.533





Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Senhor Gerente Técnico,

Em 31.12.2013, em decorrência dos trabalhos de Acompanhamento Contínuo desenvolvido por este Desup/GTBHO, deparamos com o saldo de R\$ 3.172.722.518,35 na conta COSIF 1.8.8.65.99-0 (Pagamentos a Ressarcir – Outros), uma vez que apresentou variação relevante em relação ao saldo de 30.11.2013, que foi de R\$ 643.939.636,65, portanto uma variação de R\$ 2.529 milhões no mês de dezembro de 2013 (fls.7).

2. Em função dessa constatação, em 19.3.2014 requisitamos à CAIXA (Desup/GTBHO/Cosup-02-2014/036 – fls.13), que discriminasse a origem dessa variação no mês de dezembro de 2013. A CAIXA, em resposta, informou que se tratava de lançamentos ocorridos na conta de uso interno 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais), que apresentou um saldo de R\$ 2.971.506.553,99 em 31.12.2013 (fls.14/16). Na resposta a CAIXA informou a seguinte função da mencionada conta contábil de uso interno: “*registrar valores relativos a antecipação de pagamentos efetuados aos beneficiários de programas sociais, cujo recebimento dos recursos para a efetivação dos pagamentos, deve ser ressarcido à CAIXA, pelos órgãos gestores dos programas sociais*”.

3. Em 8.4.2014, enviamos à CAIXA requisição complementar (Desup/GTBHO/Cosup-02-2014/040 – fls.17/18), solicitando a composição do saldo da conta de uso interno 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais), discriminando a natureza de cada pagamento e o órgão responsável. Solicitamos, ainda, cópia de eventuais contratos com os órgãos responsáveis em que esteja previsto tal antecipação e se houve pagamento de encargos por conta dos adiantamentos efetuados. Foi solicitado, também, cópia dos lançamentos contábeis efetuados, dos manuais/regulamentos internos sobre a matéria e a identificação dos responsáveis pela autorização dos pagamentos.

4. Em 24.4.2014, a CAIXA ofereceu resposta (fls.19/85), informando a seguinte composição do saldo da conta 1.8.8.65.99.48 na data-base de 31.12.2013:

Programa	Órgão Responsável	R\$ Valor
Bolsa Família	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	479.295.412,75
Abono Salarial	Ministério do Trabalho e Emprego	620.043.138,62
Seguro Desemprego	Ministério do Trabalho e Emprego	1.872.168.002,62
Total em 31/12/2013		2.971.506.553,99



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data PI/documento	PI/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

- a) Informaram que foram firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego contrato de prestação de serviços para habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial (fls.21/27), e execução operacional do Programa do Seguro-Desemprego (fls.28/33). Que, em relação ao Bolsa Família, também foi firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contrato de prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de Transferência direta de renda do Governo Federal sob gestão daquele Ministério (fls.34/42). A CAIXA disponibilizou as cópias dos mencionados contratos, constando em todos eles carimbo de revisão do departamento jurídico da CAIXA (GEAJU).
- b) Informaram a existência de cláusula contratual em relação ao pagamento dos benefícios, prevista nos contratos em vigor, estabelecendo que na eventual insuficiência de recursos na conta suprimimento para pagamento dos benefícios objeto do contrato, fica assegurada à contratada (CAIXA) a faculdade de suspender o serviço até que seja normalizado o fluxo financeiro e, que caso a contratada disponha de recursos próprios e decida pela continuidade da prestação dos serviços fica assegurada à contratada remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nesta conta com base na taxa Extramercado do BACEN – DEDIP.
- c) Informaram que na ocorrência de saldo devedor na conta passiva destinada ao registro dos valores aportados pelos órgãos gestores (COSIF 4.9.6.30 e 4.9.6.50) por conta do exercício da opção de pagamento dos benefícios com recursos próprios (antecipação), o saldo devedor será reclassificado para a subconta ativa 1.8.8.65.99.48 (já anteriormente comentada).
- d) Por fim a CAIXA, em relação aos documentos internos que identifiquem quem autorizou os pagamentos, informou que tais pagamentos ocorrem de forma rotineira, a partir do processamento da folha e da abertura do calendário, debitando-se automaticamente o valor correspondente na conta suprimimento do Programa.

5. Com relação aos mencionados programas, temos a esclarecer:

Programa	Origem dos Recursos	Fonte de Recursos
Bolsa Família – Lei 10.836/2004	Orçamentários	Arrecadação da União – Natureza Fiscal
Abono Salarial – Lei 7.998/1990	FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador	Contribuições sociais ao PIS e PASEP pelas empresas – Natureza Tributária





Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Programa	Origem dos Recursos	Fonte de Recursos
Seguro Desemprego – Lei 7.998/1990	FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador	Contribuições sociais ao PIS e PASEP pelas empresas – Natureza Tributária

6. Examinamos os contratos e mais especificamente a cláusula em que há a previsão da CAIXA de optar em fazer o adiantamento no caso de insuficiência de recursos do programa. Em todos os casos (Abono Salarial-PIS/PASEP, Bolsa Família e Seguro Desemprego), existe a seguinte cláusula (exemplo para o caso do Abono Salarial-PIS/PASEP – fls. 25/26):

CLÁUSULA DÉCIMA – DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS

Os valores necessários ao pagamento dos benefícios serão repassados à CONTRATADA, conforme disposto em pactuação realizada previamente entre as partes e publicadas em Resolução do CODFAT.

Parágrafo primeiro. Na insuficiência de recursos para pagamento dos benefícios objeto deste Contrato, fica assegurada à CONTRATADA a faculdade de suspender a prestação dos serviços, até que seja normalizado o fluxo financeiro, conforme inciso XV do art. 78 da Lei nº 8.666/93, devendo o CONTRATANTE providenciar a divulgação dessa suspensão aos trabalhadores.

Parágrafo segundo. Caso a CONTRATADA disponha de recursos próprios e decida pela continuidade da prestação dos serviços, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários, compensando o custo financeiro incorrido nesta operação, com a percepção da Taxa Extramercado do Banco Central do Brasil – DEDIP sobre os saldos diários efetivamente a descoberto.

7. Em resposta a nossa requisição Desup/GTBHO/Cosup-02/2014-052 e 055 (fls.141/229), a CAIXA, informou os saldos da conta de uso interno COSIF 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais) e também da conta de uso interno 1.8.8.05.10.23 (Recursos Abono Salarial e Seguro Desemprego), esta última utilizada até 31.12.2013 (o saldo existente em 31.12.2013 foi transferido para a conta 1.8.8.65.99.48), para o registro exclusivo dos adiantamentos de recursos a esses programas. Analisando os números informados (fls.144), constatamos a ocorrência de adianta-



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

mentos em valores não relevantes em anos anteriores a 2013 (o **Quadro 1** abaixo mostra os saldos devedores no último dia dos meses de dez/10 a mar/14). Somente a partir do 2º semestre de 2013, observa-se uma clara mudança de comportamento, com a crescente utilização da prerrogativa de antecipação de recursos em valores significativos:

Quadro 1: Saldos dos Adiantamentos em Final de Mês (R\$ mil)

Mês	2014	2013	2012	2011	2010
Jan	36	0	0	0	0
Fev	2.166.689	0	70.460	0	0
Mar	1.679.155	0	0	0	0
Abr	-	0	0	0	0
Mai	-	18.337	62.809	0	0
Jun	-	0	0	0	0
Jul	-	203.652	148.108	0	0
Ago	-	2.176.527	10.954	0	0
Set	-	1.769.412	188.677	0	25.531
Out	-	2.871.838	15.775	0	0
Nov	-	1.230.564	338.633	522.529	0
Dez	-	2.971.507	496.141	0	282.175

8. No período entre 2.12.2013 e 31.3.2014, a CAIXA informou os saldos das contas contábeis de uso interno que registram os recursos disponíveis de cada programa nos dias em que apresentaram saldos devedores (fls.145/147), ou seja, nos dias em ocorreram adiantamentos de recursos aos mencionados programas, conforme **Quadros 2 a 5** a seguir:

Quadro 2 – Saldos Devedores em Dezembro/2013 – R\$ mil

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
02	0	9.837	168.618	178.455
03	0	16.239	342.767	359.006
04	0	21.981	398.087	420.068
05	0	27.155	487.195	514.350





Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PI/documento

PI/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
06	0	32.253	487.195	519.448
09	0	136.513	731.120	867.633
10	0	157.705	893.036	1.050.741
11	0	174.284	981.575	1.155.859
12	0	187.620	1.071.800	1.259.420
13	0	199.203	1.071.800	1.271.003
16	0	213.243	1.355.559	1.568.802
17	0	221.908	1.547.868	1.769.776
18	0	229.219	1.653.998	1.883.217
19	0	235.657	1.743.265	1.978.922
20	82.777	241.947	1.743.265	2.067.989
23	326.169	250.651	2.024.355	2.601.175
24	365.261	253.370	2.185.083	2.803.714
26	399.714	257.865	2.307.336	2.964.915
27	431.774	262.548	2.433.027	3.127.349
30	480.669	268.354	2.601.520	3.350.543
31	479.295	620.043	1.872.168	2.971.506

Quadro 3 – Saldos Devedores em Janeiro/2014 – R\$ mil

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
02	0	5.816	0	5.816
03	0	11.672	0	11.672
06	0	18.960	0	18.960
07	0	23.970	0	23.970
08	0	28.448	0	28.448
16	0	0	188.565	188.565
31	0	0	36.209	36.209

Quadro 4 – Saldos Devedores em Fevereiro/2014 – R\$ mil



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Informações e Despachos

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
03	0	0	158.482	158.482
04	0	0	335.958	335.958
05	0	0	426.455	426.455
10	10.717	0	0	10.717
11	14.710	0	0	14.710
12	17.949		0	17.949
17	0	-4	148.003	148.007
18	0	2.366	347.718	350.084
19	0	4.440	452.728	457.168
20	0	6.641	557.732	564.373
21	0	8.830	557.733	566.563
24	0	11.696	817.988	829.684
25	324.487	13.765	974.775	1.313.027
26	510.121	15.842	1.073.731	1.599.694
27	720.171	17.787	1.176.889	1.914.847
28	773.679	19.542	1.373.469	2.166.690

Quadro 5 – Saldos Devedores em Março/2014 – R\$ mil

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
17	0	0	61.948	61.948
18	0	0	289.601	289.601
19	0	0	399.685	399.685
20	0	230	472.049	472.279
21	0	1.918	472.049	473.967
24	0	4.243	759.221	763.464
25	0	6.012	931.587	937.599
26	0	7.755	1.022.573	1.030.328
27	0	9.324	1.116.029	1.125.353
28	0	11.031	1.223.215	1.234.246
31	200.608	13.310	1.465.236	1.679.154





Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

9. Em resposta à nossa requisição Desup/GTBHO/Cosup-02/2014-050 (fls.102), em ofício firmado pelo Diretor Executivo do Programa Bolsa Família e Benefícios Sociais (fls.106/140), a CAIXA prestou informações adicionais, abaixo resumidas:

- a) que a CAIXA observa as disposições contratuais pertinentes à prestação de serviços aos Programas Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, de forma a garantir a continuidade desses programas;
- b) que está assegurada a remuneração da CAIXA no caso de saldo negativo;
- c) que a questão se reveste de peculiar complexidade, uma vez que transcende a simples atuação da CAIXA como instituição financeira, envolvendo também aspectos próprios à sua condição de empresa pública e ao desempenho de sua missão legal, qual seja, a de executar e operacionalizar políticas públicas sociais essenciais ao Estado Brasileiro;
- d) que em determinadas ocasiões se vê a CAIXA na situação de ter a responsabilidade de efetuar o pagamento dos referidos benefícios sociais sem que tenham sido disponibilizados, ainda, pela União Federal, os recursos relativos aos benefícios;
- e) que diante de tal circunstância, poderia a CAIXA, em uma visão simplista, com foco único e exclusivamente em sua condição de banco, não aceitar qualquer negociação ou contrato que envolvesse a perspectiva de estar obrigada a efetuar os pagamentos dos benefícios sem os recursos em suas contas;
- f) a continuidade do pagamento dos benefícios está em conformidade com os fundamentos e objetivos da República, nos termos da Constituição de 1988, em especial com aqueles relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à erradicação da pobreza;
- g) a CAIXA se viu diante de dois princípios com potencial aplicação no caso concreto: (i) a não realização dos pagamentos sem os recursos, focada exclusivamente em sua condição de banco ou; (ii) a realização dos pagamentos, considerada sua função pública e, principalmente, o asseguramento de direitos sociais fundamentais, tudo, evidentemente, garantido por cláusula contratual específica;
- h) neste cenário optou a CAIXA pela segunda hipótese, tendo firmado contrato no qual se prevê a faculdade, caso disponha de recursos próprios, de manter a efetivação dos pagamentos, garantindo a continuidade dos programas sociais e sendo devidamente remunerada pelo período em que disponibilizar os recursos;
- i) que a CAIXA não está obrigada a disponibilizar os recursos. Trata-se de faculdade desta empresa pública com remuneração correspondente;
- j) que referido procedimento foi firmado em contrato, vale dizer, concretizado de forma clara, ao alcance e visão dos órgãos de controle da instituição e efetivado pelas unidades competentes no âmbito da CAIXA;



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

- k) clareza e transparência no procedimento adotado pela CAIXA, ao firmar contrato com tal disposição e efetivar em determinadas ocasiões o pagamento na forma prevista, com reiteradas formalizações junto aos órgãos responsáveis para a normalização do repasse de recursos para pagamento dos benefícios sociais, especialmente ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria do Tesouro Nacional;
- l) que a questão da normalização do repasse foi submetida à AGU, através da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, nos termos do Decreto 7.392/2010;
- m) que o exame da questão foi considerado juridicamente possível pela AGU, permitindo a instauração do Processo 00688.001730/2013-79, o qual tem por objeto os “Repases de recursos insuficientes pelo TEM para os pagamentos dos benefícios dos Programas Seguro Desemprego e Abono Salarial e custo financeiro decorrente de diferenças de atualização de saldos negativos de contas de suprimento”;
- n) o procedimento se ateve aos casos do Seguro Desemprego e do Abono Salarial em virtude dos valores estarem chegando a patamares que causam preocupação, e por ter se tornado mais corriqueira a utilização da cláusula contratual pelo Ministério Gestor; em relação ao Bolsa Família, os valores ainda estão limites que são passíveis de administração pela CAIXA, não sendo descartada, no entanto, também neste caso, a doção de providência similar;
- o) que a aceitação do pedido da CAIXA (pela AGU) e a instauração do procedimento pela CCAF sinaliza para a regularidade da cláusula contratual mencionada, pelo que entendem, que em relação ao presente assunto se deva aguardar a análise definitiva pela AGU para eventuais revisões de procedimento por parte da CAIXA.

10. A iniciativa da CAIXA em recorrer à CGU/CCAF ocorreu em 26.12.2013, através do Ofício nº 0027/2013/DEGOV (fls.118/119), anexando Nota Jurídica NJ DIJUR 1611/2013, de 26.12.2013 (fls.120/123) com um relato da situação e abordagens jurídicas, inclusive citando a possibilidade de que haja a interpretação da ocorrência da vedação disposta na Lei Complementar 101, art.36 e art. 37, inciso IV. Pelo que se pode depreender, a questão ficou delimitada ao pedido da CAIXA de normalização dos repasses e o custo financeiro correspondente, não se adentrando mais profundamente nos aspectos jurídicos envolvidos.

11. Quanto ao andamento do processo na CCAF, a CAIXA encaminhou cópia do Termo de Reunião nº 41/2014/CCAF/CGU/AGU-MG (fls.124/127), de 16.4.2014, tendo sido agendada nova reunião em 30.4.2014 com a presença de representantes da Secretaria do Tesouro Nacional. Na reunião de 30.4.2014, conforme Termo de Reunião nº 046/2014/CCAF/CGU/AGU-MGO (fls.132/133), não houve evolução nas tratativas, pois os representantes do Tesouro Nacional não compareceram, apesar de convocados





Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data P/documento	P/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

(fls.128/131), nova reunião foi marcada para o dia 7.5.2014. A CAIXA informou que a reunião que deveria ocorrer no dia 7.5.2014 também não foi realizada, tendo sido novamente adiada, conforme informou o Secretário-Geral de Consultoria da AGU (Advogado-Geral da União Substituto), por e-mail de 6.5.2014 encaminhado à CAIXA (fls.230/232), “em face de provocação da Secretaria do Tesouro Nacional”, não informando sobre nova data para a reunião.

12. Em uma análise preliminar, a operação de antecipação de recursos que vem sendo praticada pela CAIXA pode estar contrariando o disposto no Artigo 34 da Lei 4.595/1964 e também o Artigo 17 da Lei 7.492/1986, ou seja:

Lei 4.595/1964

Art.34 – É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos:

I- ...

II- ...

III – às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10%, salvo autorização específica do Banco Central do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;

IV - ...

V - ...

Lei 7.492/1986 (Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional)

Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consanguíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

13. Além disso, pode também constituir uma possível infringência à LC 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que tem a seguinte previsão na Subseção II – Das Vedações:



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Informações e Despachos

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data PT/documento	PT/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

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.

Art. 37 – Equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas:

I - ...;

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 - ...;

IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

14. Por tudo que foi exposto e tendo em vista que a ocorrência ora relatada encerra situações jurídicas complexas, propomos que o assunto seja alçado à consideração da PGBC, que melhor dirá sobre a legalidade das operações e contratos citados.

À sua consideração,
Em 16.5.2014


6.206.406-1 Leonardo Bahia Machado Filho
Supervisor de Fiscalização



Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
<u>Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais</u>		

Senhor Chefe,

Os autos tratam de análises de fluxos financeiros decorrentes de contratos para a prestação de serviços de pagamento de benefícios firmados entre entes da Administração Pública Federal e Instituições Financeiras:

- a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27).
- b) Contrato celebrado entre Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33)
- c) Contrato celebrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Caixa Econômica Federal - MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81).
- d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).

Esses contratos disciplinam a prestação de serviços diversos, dentre as quais o pagamento de benefícios ou de assistência financeira pelas Instituições Financeiras (contratadas) aos beneficiários mediante a transferência de recursos públicos para a execução operacional de ações vinculadas aos contratos, e o provisionamento financeiro pelos órgãos ou entidades públicos (contratantes).

Embora os contratos tenham objetos e fontes de recursos diferenciados, divisamos similitudes em suas cláusulas quanto às regras de provisionamento pelos entes públicos de recursos necessários ao pagamento dos benefícios aos destinatários e, aos critérios para o acerto de contas dos fluxos financeiros.

Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte, que sejam supridos antecipadamente em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.

Dados constantes da capa do processo/dossiê
Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vem efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.

Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, que em tal situação há previsão de os contratantes darem ciência previamente dos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios em prol do bem público.

No que tange aos bancos públicos federais, o pagamento dos benefícios com recursos próprios devido ao repasse intempestivo ou à ausência de provisionamento de recursos pelos entes contratantes poderia contrariar, em análise preliminar, as disposições do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, pelo qual é vedado às Instituições Financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital com mais de dez por cento; e do art. 17 da Lei nº 7.492/86, que por sua vez, lista como ilícito penal a concessão, por Instituição Financeira, de empréstimo ou adiantamento a seu controlador ou a sociedade por este controlada. A propósito, as análises nos Pareceres nº GQ-50 e GQ-531, ambos da Advocacia Geral da União (AGU), concluem às operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União e empresas coligadas não se aplicam os dispositivos da referida Lei.

Ademais, a análise do descumprimento total ou parcial do cronograma de provisionamento ou repasses de recursos necessários ao pagamento de benefícios administrados pelos INSS, demonstrou a recorrência ou perenidade de saldos em valores considerados relevantes a favor de cinco Instituições (públicas e privadas) pagadoras de tal benefício, o que em tal circunstância

1 Disponíveis em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8220>; <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8232>. Consulta em 18.7.2014





Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
<u>Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais</u>		

poderia ensejar a ocorrência de vedação expressa nos arts. 36 (exclusivamente para as Instituições públicas).

Destacamos no âmbito administrativo, a Resolução CMN 1.996/93, que determina a esta Autarquia a comunicação ao Ministério Público Federal, da ocorrência de quaisquer concessões de empréstimos ou adiantamentos, de forma direta ou indireta, por instituições financeiras públicas ou privadas, nos casos do art. 17 da Lei nº 7.492/86, a empresas ou entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo governo federal, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, quando se tratar de instituições financeiras públicas federais.

Cabe registrar que, em face do retardo de repasses financeiros para a prestação de serviços de que tratam os contratos referentes ao pagamento dos benefícios do 'Abono Salarial' e 'Seguro Desemprego', o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da Caixa orientaram para a busca de uma solução regularizadora dos fluxos financeiros. Assim, a Instituição apresentou à Consultoria-Geral da União, Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), pedido de procedimento conciliatório com o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, com vistas à regularização do fluxo de recursos para o pagamento dos benefícios e solução do custo financeiro consistente nas diferenças de atualização dos saldos negativos das contas de suprimento. Por sua vez, o MTE solicitou providências do Secretário do Orçamento Federal para o desbloqueio pelo Siafi de dotação orçamentária autorizada, no montante de cerca de R\$ 15,2 bilhões, destinada à Ação Orçamentaria – Abono Salarial.

Em decorrência das análises e das possíveis hipóteses de enquadramento legal e regulamentar dos fatos, propomos o encaminhamento dos autos à PGBC com vistas à manifestação acerca da:

- a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93.
- b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados.
- c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em



Dados constantes da capa do processo/dossiê
Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

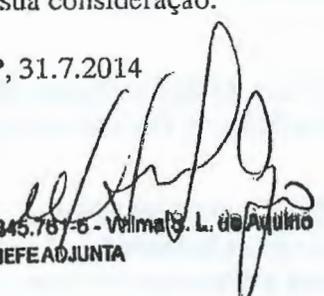
montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios.

- d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.

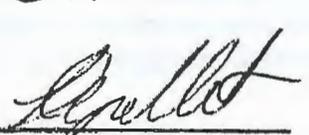
Sugerimos ainda avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I, do art. 1º, da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item "a" aos bancos públicos federais, de modo evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia, das situações previstas no referido artigo.

À sua consideração.

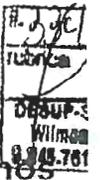
SP, 31.7.2014


9.845.787-6 - Wilma S. L. de Aguiar
CHEFE ADJUNTA

DE ACORDO
A PGBC.
Em 31/7/2014


8.331.500-8 - Lucio Rodrigues Capelletto
Chefe de Departamento
DESUP





Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data PI/documento	PI/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

Senhor Chefe,

Os autos tratam de análises de fluxos financeiros decorrentes de contratos para a prestação de serviços de pagamento de benefícios firmados entre entes da Administração Pública Federal e Instituições Financeiras:

- a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27).
- b) Contrato celebrado entre Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33)
- c) Contrato celebrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Caixa Econômica Federal - MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81).
- d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).

Esses contratos disciplinam a prestação de serviços diversos, dentre as quais o pagamento de benefícios ou de assistência financeira pelas Instituições Financeiras (contratadas) aos beneficiários mediante a transferência de recursos públicos para a execução operacional de ações vinculadas aos contratos, e o provisionamento financeiro pelos órgãos ou entidades públicos (contratantes).

Embora os contratos tenham objetos e fontes de recursos diferenciados, divisamos similitudes em suas cláusulas quanto às regras de provisionamento pelos entes públicos de recursos necessários ao pagamento dos benefícios aos destinatários e, aos critérios para o acerto de contas dos fluxos financeiros.

Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte, que sejam supridos antecipadamente em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.



Dados constantes da capa do processo/dossiê
Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vem efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.

Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, que em tal situação há previsão de os contratantes darem ciência previamente dos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios em prol do bem público.

No que tange aos bancos públicos federais, o pagamento dos benefícios com recursos próprios devido ao repasse intempestivo ou à ausência de provisionamento de recursos pelos entes contratantes poderia contrariar, em análise preliminar, as disposições do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, pelo qual é vedado às Instituições Financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital com mais de dez por cento; e do art. 17 da Lei nº 7.492/86, que por sua vez, lista como ilícito penal a concessão, por Instituição Financeira, de empréstimo ou adiantamento a seu controlador ou a sociedade por este controlada. A propósito, as análises nos Pareceres nº GQ-50 e GQ-531, ambos da Advocacia Geral da União (AGU), concluem às operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União e empresas coligadas não se aplicam os dispositivos da referida Lei.

Ademais, a análise do descumprimento total ou parcial do cronograma de provisionamento ou repasses de recursos necessários ao pagamento de benefícios administrados pelos INSS, demonstrou a recorrência ou perenidade de saldos em valores considerados relevantes a favor de cinco Instituições (públicas e privadas) pagadoras de tal benefício, o que em tal circunstância

¹ Disponíveis em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8220>; <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8232>. Consulta em 18.7.2014





Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data PI/documento	PI/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
<u>Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais</u>		

poderia ensejar a ocorrência de vedação expressa nos arts. 36 (exclusivamente para as Instituições públicas).

Destacamos no âmbito administrativo, a Resolução CMN 1.996/93, que determina a esta Autarquia a comunicação ao Ministério Público Federal, da ocorrência de quaisquer concessões de empréstimos ou adiantamentos, de forma direta ou indireta, por instituições financeiras públicas ou privadas, nos casos do art. 17 da Lei nº 7.492/86, a empresas ou entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo governo federal, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, quando se tratar de instituições financeiras públicas federais.

Cabe registrar que, em face do retardo de repasses financeiros para a prestação de serviços de que tratam os contratos referentes ao pagamento dos benefícios do 'Abono Salarial' e 'Seguro Desemprego', o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da Caixa orientaram para a busca de uma solução regularizadora dos fluxos financeiros. Assim, a Instituição apresentou à Consultoria-Geral da União, Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), pedido de procedimento conciliatório com o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, com vistas à regularização do fluxo de recursos para o pagamento dos benefícios e solução do custo financeiro consistente nas diferenças de atualização dos saldos negativos das contas de suprimento. Por sua vez, o MTE solicitou providências do Secretário do Orçamento Federal para o desbloqueio pelo Siafi de dotação orçamentária autorizada, no montante de cerca de R\$ 15,2 bilhões, destinada à Ação Orçamentaria – Abono Salarial.

Em decorrência das análises e das possíveis hipóteses de enquadramento legal e regulamentar dos fatos, propomos o encaminhamento dos autos à PGBC com vistas à manifestação acerca da:

- a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93.
- b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados.
- c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em



Dados constantes da capa do processo/dossiê
Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

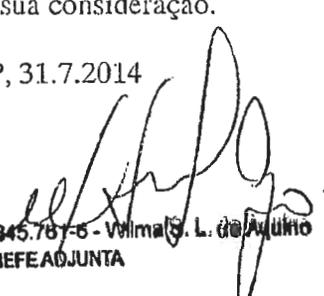
montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios.

- d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.

Sugerimos ainda avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I, do art. 1º, da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item "a" aos bancos públicos federais, de modo evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia, das situações previstas no referido artigo.

À sua consideração.

SP, 31.7.2014


9.845.787-6 - Wilma S. L. de Azevedo
CHEFE ADJUNTA

DE ACORDO
A PGBC.
Em 31/7/2014


8.351.600-8 - Lucio Rodrigues Capelletto
Chefe de Departamento
DESUP





Ministério da Fazenda
 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
 Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros
 Esplanada dos Ministérios, Bl. 'P' - 8º andar - Sala 805 - Brasília 70.048-900
 (0xx61)412-2825 ou 2829 - 412-1715(fax) - apoiocaf.df.pgfn@pgfn.gov.br

OT 1401586182

26/08/2014

OFÍCIO Nº 1617/PGFN/CAF

Brasília, 25 de Agosto de 2014.

A Sua Senhoria o Senhor
ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
 Procurador-Geral do Banco Central
 SBS - Quadra 3 - Bloco B - Edifício - Sede - 20º andar
 CEP: 70074-900
 Brasília-DF

Assunto: **Resposta ao Ofício 12613/2014-BCB/PGBC**
Registro 5345/2014

Ciente.
Lo PG-A, para
encarar.

PROCURADOR GERAL DO BANCO CENTRAL
 Gabinete

 4.432.012-0
 CAIXA
 Procurador Geral
 Sidney Menezes Ferreira
 26-8-2014

Senhor Procurador-Geral do Banco Central,

Em resposta ao ofício 12613/2014-BCB/PGBC, encaminho a Vossa Senhoria o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

Atenciosamente,

FABRÍCIO DA SOLLER
 Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto



PGFN/CAF
PGFN/CAF



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

PARECER
PGFN/CAF/Nº 1393 /2014

Consulta sobre se o repasse de recursos próprios de instituições financeiras federais para fins de pagamentos de benefícios em dinheiro referentes a programas sociais do governo federal, em caso de atraso no repasse de recursos pela União, suas fundações e autarquias, constitui operação de crédito segundo a definição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Incompetência da PGFN na espécie. Lei Complementar nº 101, de 2000.

A Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – PGBC encaminha a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, por intermédio do Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014, cópia do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, “por meio do qual a Procuradoria-Geral do Banco Central analisou consulta da área de supervisão desta Autarquia, tendo por objetivo a aplicabilidade das Leis nº 4.595/64 e 7.492/86 e da Lei Complementar nº 101/2000 a desembolsos efetuados por instituições financeiras bancárias nas situações ali especificadas”.

2. Após circunstanciada análise da consulta em questão, o referido Parecer do BACEN conclui o exame da matéria nos seguintes termos, *in verbis*:

“36. Em vista do exposto, concluo:

- a) O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são normas orientadas à proteção da poupança popular, no interesse da manutenção da estabilidade financeira – valor que, a seu turno, é consagrado no art. 192 da

Júlio César
PGFN



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5345/2014

2

Constituição da República -, competindo ao Banco Central do Brasil, a respeito de tais preceitos legais, a supervisão, na esfera administrativa, e, no âmbito penal, a realização de comunicação ao Ministério Público Federal;

- b) 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, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições públicas federais e o Tesouro Nacional;
- c) Por essa razão, a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001;
- d) Pela mesma razão, está suspensa a eficácia do art. 1º, I, da Resolução CMN nº 1.996, de 1993, independentemente de sua revogação;
- e) A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item 'c', acima, sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar nº 101, de 2000, e Resolução SF nº 48, de 2007), extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria."

3. Conforme se depreende do conteúdo do item 'e' acima, a presente consulta tem por objetivo subsidiar futuros posicionamentos da Procuradoria-Geral do Banco Central com relação às situações sumariamente descritas no item 'c' – empréstimos de recursos próprios de instituições financeiras federais para pagamento de compromissos da União, suas fundações e autarquias, no caso de atraso no repasse de verbas dessas últimas para as primeiras –, a título de supervisão ministerial.



JUNIO CASAR
PROCURADOR
GERAL DA FAZENDA



4. Com todo respeito ao ilustre procurador redator do parecer do Banco Central, ousou discordar com relação à competência desta PGFN para opinar sobre o tema em questão. Senão vejamos.

5. A matéria é tratada no art. 32 da LRF, cujo o teor é o seguinte, *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.

§ 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:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

JULIO CASAR
PGFN/DF



§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

6. A Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, contém dispositivos de conteúdo bastante semelhante ao acima transcrito. Em ambos os casos, ou seja, tanto na LRF quanto na RSF nº 43, de 2001, a competência do Ministério da Fazenda se limita à verificação do cumprimento “dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito” dos entes da Federação, a qual deverá ser exercida quando para tal for provocada, mediante a formulação de pleitos por parte dos referidos entes. Trata-se, portanto, de verificação prévia exercida em condições estrita e coincidentemente estipuladas tanto na LRF quanto na mencionada Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001. Vale ressaltar que tal competência de forma alguma constitui modalidade de fiscalização do Ministério da Fazenda sobre os entes da Federação, a qual compete ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, nos termos do art. 59 da LRF.

7. Por sua vez, a PGFN, na qualidade de órgão de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, atua apenas quando provocada pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, a quem foi delegada a competência verificadora dos limites e condições para a realização de operações de crédito pelos entes, a fim de dirimir dúvidas daquela Secretaria sobre aspectos jurídicos dos pleitos dos entes. Com relação às instituições financeiras federais, o entendimento desta PGFN é que a análise dos contratos de operações de crédito entre tais instituições e entes da Federação é da competência dos respectivos órgãos jurídicos, os quais, concluindo que se trata de operação de crédito, deverão encaminhar pleito à STN, nos termos do disposto na LFR e na RSF nº 43, de 2001.

8. Fora, então, dos casos em que exista um pleito de ente da Federação para a realização de operação de crédito, para o encaminhamento do qual a STN necessite de algum subsídio jurídico, a PGFN não tem competência para opinar sobre questões relativas ao conceito de operação de crédito tal como definido na Lei de Responsabilidade Fiscal. De fato, o ensinamento unânime dos mais destacados autores da hermenêutica jurídica contemporânea é



JUNIO FABIAN
PROCURADOR GERAL DA FAZENDA



que a interpretação do direito não pode ser destacada de sua aplicação¹. Ora, tal ensinamento implica que a competência, como pressuposto para a legítima aplicação do direito, é também pressuposto para a legítima interpretação do direito. Portanto, 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.

9. 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

¹ Vide, entre outros, ÁVILA, H. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004; GADAMER, H-G. **Verdade e método**. Tradução de Flávio Paulo Meurer, 7. ed., Petrópolis: Vozes, Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2005; GRAU, E. R. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo, Malheiros, 2002.

Júlio César
de F. de F.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5345/2014

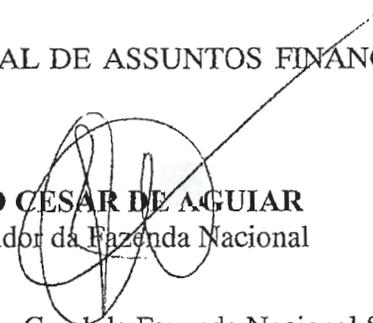
6

Procuradoria-Geral do Banco Central em matéria de finanças públicas ou em qualquer outra que venha a ser demandada em função de competências daquela autarquia federal.

10. Pelo exposto, opino no sentido de que esta PGFN não é competente para opinar sobre a matéria da presente consulta, devendo o expediente ser devolvido à Procuradoria-Geral do Banco Central para conhecimento e providências que julgar cabíveis.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 21 de agosto de 2014.


JULIO CESAR DE AGUIAR
Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. Ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto.
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 21 de agosto de 2014.


ANA PAULA LIMA VIEIRA
Coordenadora-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, por intermédio de ofício.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 25 de agosto de 2014.


FABRÍCIO DA SOLLER
Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto



Ofício 14394/2014-PGBC/PGFN

Brasília, 11 de setembro de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União

11/09/2014
Ofício entregue em
mãos a chefe de Gabinete
do Advogado-Geral da União.

Cristiano de Oliveira Lopes Cozer
Procurador-Geral Adjunto

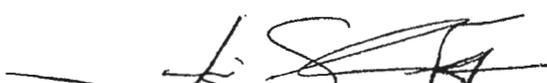
Assunto: Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC e Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União,

Trazemos ao conhecimento de Vossa Excelência o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC¹ e o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014², cujo cotejo revela os entendimentos da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) acerca da situação neles versada, para análise e eventual manifestação.

2. Ambos os pronunciamentos analisam aspectos jurídicos sobre determinados desembolsos, com recursos próprios, efetuados por instituições financeiras bancárias, na condição de repassadoras de valores de programas sociais do Governo Federal. Mais especificamente, cuida-se de cláusulas constantes nos contratos de prestação de serviços firmados entre bancos repassadores e órgãos ou entidades federais, referentes ao provisionamento dos recursos necessários ao pagamento de benefícios sociais, bem como ao acerto de contas que deve ser realizado entre a instituição financeira e a entidade governamental, a depender dos fluxos financeiros decorrentes da execução dos contratos de repasse.

Respeitosamente.


ISAAC SIDNEY M. FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central


FABRÍCIO DA SOLLER
Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto

Anexos: Expedientes do DESUP que dirigem consulta à PGBC, Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC; Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

¹ Dirigido à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por intermédio do Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014.

² Trazido ao conhecimento da Procuradoria-Geral do Banco Central por meio do Ofício Nº 1617/BCB/CAF, de 25 de agosto de 2014.





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Ofício 15722/2014-BCB/PGBC
PT 1401600288

Brasília, 2 de outubro de 2014.

A Sua Senhoria o Senhor
ANTÔNIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JR.
Coordenador da Equipe de Auditoria
Tribunal de Contas da União
SAFS, Quadra 4, Lote 1 – Anexo III – Sala 326, 3º andar
70.042-900 – Brasília (DF)

Assunto: Processo TC 021.643/2014-8 – requisição de informações

Senhor Coordenador,

Por intermédio do Ofício 0010-621/TCU/SecexFazenda, de 26 de setembro de 2014, expedido no bojo do processo TC 021.643/2014-8, V. Sa. solicita à Procuradoria-Geral do Banco Central o fornecimento de cópia (em meio eletrônico) dos documentos e informações ali relacionados.

2. Em atenção ao requerido, transcrevo, na sequência, os quesitos constantes na correspondência firmada por V. Sa., oferecendo os pertinentes esclarecimentos.

a.1) consulta eventualmente formulada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pelo Ministério da Fazenda, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pela Advocacia-Geral da União (AGU), pelo Banco do Brasil (BB), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou outra instituição financeira, bem como por qualquer outro departamento dessa autarquia ou por qualquer órgão, entidade ou instituição, a respeito de qual seria a natureza/enquadramento/característica das seguintes operações:

a.1.1) pagamentos, pelas instituições financeiras públicas ou privadas, com recursos próprios, de dispêndios/despesas/obrigações de responsabilidade da União, tais como: Bolsa Família, Seguro Desemprego, Abono Salarial etc.

a.1.2) atrasos no repasse de recursos da União às instituições financeiras para fazer frente a referidos pagamentos/desembolsos/dispêndios.

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL (PGBC)
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede - 20º andar - 70074-900 Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084 - Fax: (61) 3414-2957
E-mail: pggab.pgcbcb@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Ofício 15722/2014-BCB/PGBC

Com referência aos assuntos descritos nos itens a.1.1 e a.1.2, esclareço que o Departamento de Supervisão Bancária (DESUP) do Banco Central do Brasil submeteu consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), mediante documento “Informações e Despachos” de 31 de julho de 2014, às fl. 1 a 5/v e 334 a 335/v do PT 1401596192 (**Anexo 1**).

a.2) manifestação/orientação/esclarecimento/pronunciamento exarado pela Procuradoria do Bacen, qualquer que tenha sido o meio empregado para tanto, em relação às consultas/manifestações de que trata o item anterior.

Em resposta à consulta indicada no item anterior, a PGBC proferiu o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, de 7 de agosto de 2014 (**Anexo 2**).

a.3) qualquer outro esclarecimento/pronunciamento exarado, interna ou externamente, pela Procuradoria do Bacen em relação aos temas de que tratam os itens acima.

Além do pronunciamento mencionado na resposta ao item anterior, foram expedidas comunicações à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e à Advocacia-Geral da União (AGU), conforme resposta ao item a.4, a seguir.

a.4) consulta eventualmente formulada pela Procuradoria do Bacen à AGU, à PGFN, à STN, ao Ministério da Fazenda ou a outro órgão ou entidade, a respeito de qual seria a natureza/enquadramento/característica das seguintes operações:

a.4.1) pagamentos, pelas instituições financeiras públicas ou privadas, com recursos próprios, de dispêndios/despesas/obrigações de responsabilidade da União, tais como: Bolsa Família, Seguro Desemprego, Abono Salarial etc.

a.4.2) atrasos no repasse de recursos da União às instituições financeiras para fazer frente a referidos pagamentos/desembolsos/dispêndios.

A PGBC não dirigiu consulta sobre os assuntos de que tratam os itens a.4.1 e a.4.2 a nenhum órgão ou entidade governamental. No entanto, por intermédio do Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014 (**Anexo 3**), a PGBC levou ao conhecimento da PGFN o teor do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, para adoção das providências julgadas necessárias no âmbito do Ministério da Fazenda. Ademais, por mensagem eletrônica de 14 de agosto de 2014, a PGBC deu ciência ao Advogado-Geral da União acerca do assunto (**Anexo 4**).

Em resposta, a PGFN enviou à PGBC o Ofício nº 1617/PGFN/CAF, de 25 de agosto de 2014, instruído com o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014 (**Anexo 5**).

Na sequência, PGBC e PGFN, conjuntamente, dirigiram ao Advogado-Geral da União o Ofício 14394/2014-PGBC/PGFN, de 11 de setembro de 2014, dando-lhe ciência dos entendimentos firmados pelos órgãos jurídicos do Banco Central do Brasil e do Ministério da



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Ofício 15722/2014-BCB/PGBC

Fazenda, para análise e eventual manifestação (**Anexo 6**). O referido Ofício foi instruído com cópias do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC e do Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

a.5) ata de reunião eventualmente realizada com qualquer um dos órgãos, entidades, unidades administrativas citadas acima para o esclarecimento/ajuste de conduta/etc em relação a qualquer um dos temas listados acima.

O Procurador-Geral do Banco Central, no bojo de reuniões ordinárias semanais que tem com dirigentes da Advocacia-Geral da União, fez breve relato do mérito do assunto objeto do pronunciamento que a PGBC havia emitido, não se sabendo precisar se fora efetuado registro a respeito em ata.

O Procurador-Geral Adjunto do Banco Central participou de reuniões de trabalho no edifício-sede da Advocacia-Geral da União, tendo por objeto os assuntos descritos nos itens a.4.1 e a.4.2, conforme demonstrativo abaixo. A PGBC, contudo, não dispõe de atas eventualmente elaboradas a respeito de tais reuniões, baseando-se as informações a seguir nos registros em agenda do Procurador-Geral Adjunto.

- 1) 22 de julho de 2014, 10h30 às 12h: reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), do Tesouro Nacional e do órgão jurídico da Caixa Econômica Federal;
- 2) 31 de julho de 2014, 11h às 12h: Reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da CCAF, da PGFN e do órgão jurídico da Caixa Econômica Federal;
- 3) 25 de agosto de 2014, 15h às 16h: Reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da Consultoria-Geral da União, da CCAF, da PGFN e do órgão jurídico da Caixa Econômica Federal.

a.6) esclarecimento/pronunciamento/entendimento eventualmente exarado, interna ou externamente, pela Procuradoria-Geral do Bacen em relação ao tema/operação de que trata a "Nota de Esclarecimento" publicada no sítio dessa autarquia no dia 15 de julho de 2014 (às 18:00), a qual pode ser acessada por intermédio do seguinte "link":

<http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota-de-esclarecimento-15-7-2014.aspx>

Por intermédio do Ofício nº 0180/2014-TCU/SecexFazenda, de 17 de julho de 2014, a Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), do Tribunal de Contas da União, requereu ao Departamento Econômico (DEPEC) do Banco Central do Brasil informações sobre a Nota de Esclarecimento mencionada neste quesito. Em resposta, o DEPEC emitiu, em 7 de agosto de 2014, o pronunciamento técnico que se encontra às fl. 6 a 10 do PT 1401598183, que foi encaminhado à SecexFazenda pela Auditoria Interna (AUDIT) do Banco



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Ofício 15722/2014-BCB/PGBC

Central do Brasil (**Anexo 7**). A PGBC analisou o referido pronunciamento técnico, sob a ótica legal, mediante a Nota Jurídica 3140/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014 (**Anexo 8**).

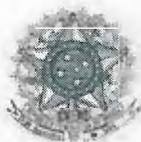
Cumpre destacar, por fim, que a documentação encaminhada com o vertente ofício compreende informações referentes a contratos de serviços prestados por instituições financeiras, estando em análise, no âmbito do Banco Central do Brasil, a questão da existência de possível sigilo legal sobre os dados em apreço. Embora, em homenagem ao poder requisitório do Tribunal de Contas da União, os documentos sejam encaminhados em sua integralidade, **requer o Banco Central do Brasil que o Tribunal confira às mencionadas informações o tratamento sigiloso disciplinado nos art. 9º e 10 da Resolução TCU nº 191, de 21 de junho de 2006.**

Atenciosamente.

ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 14.533

Anexos: 5 documentos.

E-3c 5892



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Edifício Multibrasil Corporate – AGU Sede I, SAS Quadra 3, Lote 5/6, CEP 70070-030, Brasília - DF
Tel.: (61) 2026-8557/8556/8559 – Fax: (61) 2026.9845 cgu@agu.gov.br

Ofício nº 011/2015/CGU/AGU

Em 20 de janeiro de 2015.

Ao Senhor
Dr. ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral Banco Central
SBS – Setor Bancário Sul – Quadra 3 – Bloco B – Edifício Sede
Brasília – DF

Assunto: **Solicitação de informações acerca dos contratos de serviços bancários**

Senhor Procurador-Geral.

Cumprimentando-o, é o presente para encarecer de V. Excelência confecção de estudo a propósito do tema dos serviços bancários. Aproveito o ensejo para protestar estima, consideração e elevado apreço.

Atenciosamente,

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União

BASE VDE 14/000000_0 20/Jan/2015 0000000 17:17





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Ofício 941/2015-BCB/PGBC
PE 74381

Brasília, 22 de janeiro de 2015.

CÓPIA PARA RECIBO

A Sua Excelência o Senhor
ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União
Advocacia-Geral da União (AGU)
SAS, Quadra 3, Lote 5/6 – Edifício Multibrasil Corporate (AGU Sede I), 12º andar, sala 1200
70070-030 – Brasília (DF)

Assunto: Ofício nº 011/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015

Senhor Consultor-Geral da União,

Refiro-me ao Ofício nº 011/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015, dirigido à Procuradoria-Geral do Banco Central.

Atendendo a requerimento de Vossa Excelência, encaminho o Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015, por mim aprovado, que contém subsídios, na esfera de atuação do Banco Central do Brasil, em relação às características gerais dos serviços prestados por instituições financeiras.

Atenciosamente.

ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 14.533

Anexo: Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015.

AGU/PGU/SCDE 1/DF 8442

22/JAN/2015 17:49





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC
PE 74381

Brasília, 22 de janeiro de 2015.

Ementa: Consultoria em regulação do sistema financeiro. Ofício nº 011/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015. Consultor-Geral da União. Advocacia-Geral da União (AGU). Pedido de elaboração de estudo. Serviços bancários. Considerações sobre a classificação das operações bancárias em essenciais e acessórias (prestação de serviços). Posição da doutrina. Repercussão da classificação na legislação aplicável ao sistema financeiro. Possibilidade de as instituições financeiras realizarem operações acessórias, sem natureza creditícia. Apresentação de minuta de ofício, como sugestão de resposta à autoridade oficiante.

Senhor Subprocurador-Geral,

ASSUNTO

Trata-se do Ofício nº 011/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015, dirigido ao senhor Procurador-Geral do Banco Central. Por meio da referida missiva, o senhor Consultor-Geral da União solicita a elaboração “de estudo a propósito do tema serviços bancários”.

APRECIACÃO

2. Inicialmente, cumpre delimitar o objeto da vertente manifestação. Tendo em vista que a autoridade solicitante faz referência apenas a serviços bancários, infere-se que não há interesse em se obter esclarecimentos a respeito de todas as atividades bancárias, mas apenas daquelas que podem ser consideradas serviços. Até porque, considerando-se a miríade de operações cursadas no sistema financeiro, seria tarefa assaz complexa qualquer pronunciamento que tivesse por escopo o detalhamento de cada uma das operações realizadas pelas entidades que estão submetidas à supervisão do Banco Central. Diante dessa peculiaridade, são adotadas duas premissas basilares neste parecer: primeira, a possibilidade de se classificar as atividades bancárias em serviços, de um lado, e operações ativas e passivas, de outro; e, segunda, o enfoque nos serviços bancários, em consideração de seus aspectos gerais – para manter a correlação com os termos gerais da requisição –, que foram reputados relevantes, para fins de subsidiar a Advocacia-Geral da União.

3. Inicia-se, assim, com considerações acerca da possibilidade de se subdividir as atividades bancárias, tendo como critério (considerado objetivo) para a subdivisão a circulação do crédito promovida por intermediários financeiros. Em seguida, será demonstrado que essa classificação tem relevo não só para a doutrina empresarial e bancária, mas também para a regulação do sistema financeiro e para as práticas negociais empreendidas nesse mercado. Com isso, ficará manifesto que as instituições financeiras podem realizar





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

2

atividades, assim definidas como serviços bancários, que não têm relação direta com a negociação do crédito.

4. Pois bem. A classificação tradicionalmente aceita na doutrina e observada na regulação e prática dos negócios financeiros divide as operações bancárias em razão da relação do objeto de cada uma delas com a negociação do crédito. Com efeito, a doutrina especializada¹ aborda a classificação das operações bancárias, distinguindo-as em **essenciais** (que envolvem a negociação do crédito, subdividindo-se em operações ativas e passivas) e **acessórias** (que compreendem a prestação de serviços). São exemplos de operações essenciais os depósitos, as contas correntes, os empréstimos, as aberturas de crédito e as antecipações. Podem ser citados como exemplos de operações acessórias a custódia de valores, a cobrança de títulos, o fornecimento de cofre de aluguel e a intermediação no pagamento e recebimento de valores.

5. Em geral, as operações essenciais consubstanciam obrigação de dar, e as operações acessórias (prestação de serviço), obrigação de fazer. Nos contratos bancários que têm por objeto operações essenciais ou fundamentais (operações de crédito, v.g.), são instituídas, em regra, obrigações recíprocas de dar, consistentes em prestar crédito (dar dinheiro) e em contrapartida, a restituição do valor (acrescida dos juros pactuados). Por outro lado, os negócios classificados como mera prestação de serviço (operações acessórias) contêm apenas obrigação de fazer, que vincula a instituição financeira, mediante remuneração (tarifa ou comissão), a essa prestação. No entanto, é possível que um mesmo contrato bancário contenha obrigações de dar e de fazer; é o que pode ocorrer, por exemplo, na intermediação bancária no pagamento, em que a instituição financeira assume a obrigação de fazer (prestação de serviço no pagamento a ou de terceiro, por exemplo), que traz embutida a obrigação de dar.²

6. Sobre a intermediação bancária no pagamento, esclarecedora é a lição de Aramy Dornelles Luz³:

As instituições financeiras, além de realizarem as operações financeiras que constituem seu escopo principal na intermediação do crédito, praticam outros negócios considerados acessórios com vistas a seu fim, alguns dos quais representam típica prestação de serviço, caracterizando-se não só pelo favorecimento do cliente, mas pelos benefícios imediatos da contrapartida. Entre as operações acessórias, podemos encontrar a intermediação bancária no pagamento.

Os Bancos, como é sabido, realizam pagamento a terceiros por conta de seus clientes. [...] E da mesma forma que paga, também presta serviço de recebimento em nome de

¹ Cf. COVELLO, Sergio Carlos. *Contratos bancários*. 3º ed. São Paulo: Leud, 1999, p. 38; ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 12º ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 61; e RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de Crédito Bancário*. 4º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 17.

² Cf. LUZ, Aramy Dornelles. *Negócios jurídicos bancários: o banco múltiplo e seus contratos*. 2º ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 35. Cumpre frisar, a propósito, que o referido autor dedica espaço considerável em sua obra à explicação do assunto em foco.

³ Idem, p. 285.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

3

clientes, isto é, cobra. Seja o cliente quem paga ou recebe através do banqueiro, este será simplesmente um intermediador no pagamento a ou de terceiro.

Dito isso, temos que a intermediação bancária no pagamento tanto acontece no pagar como no cobrar.

7. E esse serviço específico de pagamento tem assumido grande relevância na circulação de riquezas na economia nacional, porquanto é cada vez mais comum a utilização de carnês ou boletos para pagamento, em banco, de dívidas decorrentes de obrigações de qualquer natureza (prestação referente à aquisição de produtos e serviços, taxas condominiais, multas, tributos etc.). Com a crescente inclusão financeira observada nos últimos anos em decorrência da expansão do número de agências bancárias, de postos de atendimentos⁴ e de correspondentes⁵, constitui inegável comodidade a possibilidade de se realizarem pagamentos (ou de se receberem pagamentos) por meio da rede bancária espalhada pelo País.

8. Ainda em relação aos serviços de pagamento que podem ser fornecidos por instituições financeiras⁶, é importante registrar que as regras sobre a emissão de boleto de pagamento estão contidas na Circular nº 3.598, de 6 de junho de 2012⁷, editada pelo Banco Central, com base, entre outros diplomas, na Lei nº 10.214, de 30 de agosto de 2001, que disciplina o sistema de pagamentos brasileiro. O parágrafo único do art. 1º da referida circular, abaixo transcrito, bem demonstra a natureza da obrigação (prestação de serviço) que se forma entre o beneficiário, credor que contrata o serviço de pagamento, e a instituição financeira, que se obriga a prestar os serviços de emissão do boleto e de recebimento da dívida:

Art. 1º O boleto de pagamento é o instrumento padronizado, por meio do qual são apresentadas informações sobre:

I - a dívida em cobrança, de forma a tornar viável o seu pagamento;

II - a oferta de produtos e serviços, a proposta de contrato civil ou o convite para associação, previamente levados ao conhecimento do pagador, de forma a constituir, pelo seu pagamento, a correspondente obrigação.

Parágrafo único. Para fins do disposto nesta Circular, considera-se:

I - beneficiário: o credor da dívida em cobrança de que trata o inciso I e o destinatário final dos recursos de que trata o inciso II, ambos deste artigo;

II - pagador: o devedor da dívida em cobrança de que trata o inciso I e o aceitante da obrigação de que trata o inciso II, ambos deste artigo;

⁴ As normas sobre instalação de dependências de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central constam na Resolução nº 4.072, de 26 de abril de 2012, do CMN.

⁵ A Resolução nº 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, do CMN, consolida as regras sobre a contratação de correspondentes no País.

⁶ Para os fins da argumentação desenvolvida neste trabalho (apenas), são consideradas equivalentes as expressões “instituição financeira” e “banco”. É ressaltado, contudo, que a legislação reconhece a existência de instituições financeiras não bancárias, bem como de entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central que não são consideradas instituições financeiras.

⁷ Ementa: “[i]nstitui o boleto de pagamento e suas espécies e dispõe sobre a sua emissão e apresentação e sobre a sistemática de liquidação das transferências de fundos a eles associadas”.





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

4

III - instituição financeira recebedora: a instituição financeira que recebe os fundos do pagador ou de alguém que age em seu nome, nos termos das informações constantes no instrumento;

IV - instituição financeira destinatária: a instituição financeira contratada pelo beneficiário para, na qualidade de mandatária:

a) emitir e apresentar o boleto de pagamento ao pagador, caso o beneficiário não opte por fazê-lo diretamente; e

b) receber os recursos oriundos do pagamento efetuado pelo pagador e creditá-los na conta do beneficiário. (G.n.)

9. Outro serviço relevante, distinto das tradicionais operações de crédito (operações essenciais), passível de fornecimento por bancos, é o “del credere”, que se pode fazer presente em contratos de comissão. Nas operações acessórias em que estejam subjacentes elementos de um contrato de comissão⁸, as instituições financeiras atuam como simples intermediários ou prestam um serviço determinado, pelos quais cobram comissões, com o que cobrem os gastos efetuados nas operações, além de terem alguma margem de lucro. Dentro desses serviços pode estar pactuada a cláusula “del credere”, que permite ao banco dar garantia de solvabilidade de pessoas em contratos entre elas firmados, acarretando para o banco a responsabilidade de efetuar o pagamento se o devedor não o fizer.⁹

10. Tendo em vista a referência a contrato típico no parágrafo anterior (contrato de comissão), é preciso fazer um alerta. Um aspecto pouco explorado pela doutrina, ao que se pode perceber, é que os contratos bancários dificilmente correspondem às versões nominadas previstas no Código Civil. Distintamente, envolvem plexos de direitos e obrigações que tornam difícil a classificação em uma só figura contratual. Uma das consequências disso é que, com frequência, contratos bancários contêm cláusulas de cunho creditício e outras de caráter não creditício. Para que contratos específicos possam ser caracterizados como operações bancárias essenciais ou acessórias, portanto, cumpre verificar que tipo de estipulação ocorre predominantemente.

11. A distinção entre operações bancárias essenciais e acessórias também pode ser percebida na legislação e na regulamentação do sistema financeiro. Não se trata, portanto, de assunto que se restringe ao ambiente próprio da doutrina; antes, porém, possui relevância prática na formação e na aplicação das regras que dizem respeito ao adequado funcionamento do mercado financeiro.

12. No campo legal, cumpre mencionar a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo bancário das operações realizadas por instituições financeiras. O art. 1º¹⁰ do referido diploma legal acolhe a separação entre operações essenciais e acessórias – defendida pela doutrina, conforme parágrafos anteriores –, ao estabelecer o

⁸ A disciplina do contrato de comissão consta nos arts. 693 e 709 do Código Civil Brasileiro.

⁹ Cf. MARTINS, Fran. *Contratos e obrigações comerciais*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 441.

¹⁰ “Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados. § 1º São consideradas instituições financeiras, para os efeitos desta Lei Complementar: [...]”



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

5

dever de sigilo em relação às operações ativas e passivas (operações essenciais) e aos **serviços prestados** (operações acessórias). Como se vê, o legislador fez questão de se referir, de modo expresso, aos serviços bancários, reconhecendo-os como categoria distinta das operações de natureza creditícia (operações ativas e passivas).

13. A regulamentação editada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) também reflete, de forma indireta, a classificação das operações bancárias em essenciais e acessórias.

14. Quanto à regulamentação do CMN, embora não haja ato normativo dispendo exaustivamente sobre a caracterização das operações bancárias acessórias, a disciplina atinente à cobrança de tarifas fornece boas indicações sobre a matéria. Isso ocorre porque **tarifa** é a remuneração cobrada pela instituição regulada em contrapartida à prestação de **serviços** (não se confundido, portanto, com a remuneração de operações essenciais – normalmente, taxas de juros e descontos). Nesse contexto, o art. 1º da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, conceitua tarifa como a “remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil” (art. 1º). A doutrina e a prática bancária empregam ainda o vocábulo **comissão** para designar a contrapartida à prestação de serviços.

15. O CMN tem regulamentado a cobrança de serviços prestados por instituições financeiras, permitindo a cobrança de tarifa como contrapartida. Com efeito, a tarifa bancária tem sido disciplinada por aquele órgão como uma espécie de contrapartida remuneratória aos **serviços efetivamente prestados por instituições financeiras**. Cuida-se, portanto, de obrigação assumida pelo tomador do serviço (cliente bancário) perante o prestador (instituição financeira), que, por sua vez, obriga-se a fornecer atividade específica, distinta da intermediação do crédito.

16. Nesse contexto, a remuneração (tarifa ou preço) paga pelo cliente (tomador) e o comportamento exigido da instituição financeira (prestadora) constituem pacto bilateral e oneroso; é bilateral porque ambas as partes envolvidas assumem obrigações e oneroso, porque cria vantagens e ônus para um e outro pactuante. Nessa relação, cada obrigação condiciona e justifica a existência da outra, de sorte que só há remuneração se houver **prestação de serviço** e, **prestação de serviço**, se houver remuneração.

17. Em conformidade com a sistemática consagrada na Resolução nº 3.919, de 2010, do CMN, os serviços prestados pelas entidades reguladas classificam-se como *essenciais* (art. 2º), *prioritários* (art. 3º), *especiais* (art. 4º) e *diferenciados* (art. 5º). Há, naturalmente, contratos bancários que, **por envolverem a conjugação de serviços mais complexos e delineados sob medida para governos e grandes clientes institucionais**, não se submetem diretamente aos preceitos dessa Resolução, mas às **cláusulas contratuais pactuadas entre as partes**. Não obstante, há, no ato normativo em apreço, a indicação de determinados tipos de atividades efetuadas por instituições financeiras que, segundo o juízo do regulador do sistema financeiro, devem-se considerar como serviços.





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

6

18. Destaco ainda que há norma do CMN, a Resolução nº 3.402, de 6 de dezembro de 2006, que disciplina a prestação de serviços de pagamento de salários, aposentadorias e similares. O art. 4º dessa Resolução apresenta rol de cláusulas que devem constar no instrumento contratual firmado entre a instituição financeira e a entidade contratante:

Art. 4º O instrumento contratual firmado entre a instituição financeira e a entidade contratante para a prestação de serviços nos termos do art. 1º deve conter, entre outras, cláusulas estabelecendo:

I - as condições e os procedimentos para a efetivação dos pagamentos aos beneficiários;

II - a isenção de tarifa pelo eventual fornecimento de cartão magnético para os beneficiários, exceto nos casos estabelecidos pelo art. 1º, inciso II, da Resolução 2.303, de 25 de julho de 1996, com a redação dada pelo art. 2º da Resolução 2.747, de 2000;

III - a responsabilidade da entidade contratante quanto à identificação dos beneficiários, tendo em vista as pertinentes disposições legais e o cumprimento das finalidades contratuais;

IV - a responsabilidade da entidade contratante de informar à instituição financeira contratada a eventual exclusão do beneficiário de seus registros, tão logo seja efetuado o último pagamento relativo à sua anterior condição;

V - as condições de remuneração, por parte da entidade contratante à instituição financeira contratada, observado o disposto no art. 2º, inciso I e § 1º. (G.n.)

19. Por fim, cumpre reiterar a existência de regra editada pelo Banco Central, a Circular nº 3.598, de 2012, com o objetivo de disciplinar serviço de pagamento, que não se identifica com operação de crédito, tomada em sua acepção tradicional, por meio de boleto (cf. parágrafo 8, acima).

CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, analisados os aspectos presentes na doutrina e na legislação aplicável ao sistema financeiro, conclui-se que as instituições financeiras estão autorizadas a prestar serviços bancários (operações acessórias), que não carregam em si elementos típicos das operações creditícias, cuja principal característica é a negociação do crédito, mediante atividade organizada de intermediação (operações essenciais).

É o parecer que elevo à consideração de Vossa Senhoria, acompanhado de minuta de ofício a ser dirigido ao Consultor-Geral da União.

ALEXANDRE FORTE MAIA

Assessor Jurídico

Coordenação-Geral de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (Conor)

OAB/DF 20.935

(Seguem despachos.)



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

7

De acordo.

Ao Sr. Procurador-Geral Adjunto.

IGOR ARRUDA ARAGÃO
Subprocurador-Geral do Banco Central, Substituto
Câmara de Consultoria Geral (CC1PG)
OAB/CE 16.356-B

Aprovo.

Ao Procurador-Geral.

CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
OAB/DF 16.400

Julgo adequado o pronunciamento da lavra da Câmara de Consultoria Geral, endossado pelo Procurador-Geral Adjunto, que, calcado na doutrina e na legislação de regência, bem demonstra os aspectos gerais relacionados à prestação de serviço por instituições financeiras.

2. Destaco, na análise feita pelo parecerista, a constatação de que há contratos bancários que envolvem **complexa conjugação de operações bancárias de diversas naturezas**, sendo tais avenças elaboradas sob medida para atender às necessidades próprias de **grandes clientes institucionais, incluindo entidades governamentais**. Não há dúvida de que contratos da espécie, por suas características próprias, **regem-se pelas cláusulas estipuladas entre as partes no exercício pleno de sua autonomia negocial**, sem prejuízo de que a sistemática fixada na Resolução CMN nº 3.919, de 2010, seja utilizada para aferir se determinados tipos de operações bancárias devem-se qualificar como serviços e não como negócios creditícios.





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

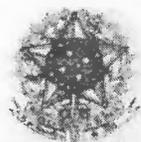
8

3. Exemplo típico de contratos para a prestação de serviços bancários a entidades governamentais é o **contrato de repasse**, cujo conceito consta no art. 1º, § 1º, II, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Ao indicar que a instituição financeira, no âmbito desse contrato, atua na condição de **mandatária** da entidade federativa, o Decreto efetua clivagem bem demarcada entre repasses e negócios de cunho creditício (operações ativas e passivas da instituição financeira). Em outras palavras, a sistemática acolhida pelo ato regulamentar explícita, para além de qualquer dúvida, que a operação bancária consistente na transferência de recursos à conta de terceiros tem a natureza jurídica de mandato, distinguindo-a, por conseguinte, da categoria dos negócios creditícios.

4. Assim, tendo em conta a esfera de atuação do Banco Central do Brasil, impõe-se asseverar a possibilidade legal de que as instituições financeiras realizem operações reconhecidas pela prática bancária como acessórias, destituídas de qualquer elemento creditício. Um indicador relevante da caracterização de determinado negócio bancário como operação acessória (por oposição às operações essenciais, ou seja, operações de crédito) é a ausência de compromissos financeiros. Assim, cláusulas contratuais que, em lugar de compromissos financeiros, traduzem *faculdades* para as partes contratantes denotam a qualificação da avença como operação acessória, não como negócio de cunho creditício.

Isso posto, subscrevo o Ofício 941/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015, para o propósito de dirigir ao Excelentíssimo Senhor Consultor Geral da União o vertente pronunciamento da Procuradoria-Geral do Banco Central.

ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 14.533



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Edifício Multibrasil Corporate – AGU Sede I, SAS Quadra 3, Lote 5/6, CEP 70070-030, Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-8556/8557/8559 – Fax: (61) 2026.9845 cgu@agu.gov.br

Ofício nº 054/2015/CGU/AGU

Em 16 de abril de 2015.

Ao Senhor
Dr. ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral Banco Central
SBS – Setor Bancário Sul – Quadra 3 – Bloco B – Edifício Sede
Brasília – DF

Assunto: Caixa Econômica Federal. Ministério do Desenvolvimento Social.

Senhor Procurador-Geral,

Sobre o assunto acima referenciado, encaminho à ciência de V. Excelência, por cópia, as manifestações desta Consultoria-Geral da União, exaradas nos autos do processo nº 00688.001229/2014-93, materializadas no PARECER ASMG/CGU/AGU/01/2015, e nos despachos posteriores que o aprovaram, com o competente aprovo ministerial

Atenciosamente,


ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União

00688.001229/2014-93



17/abr/2015 0000000 1:23
EACEN/SENAP/PROTOD00-0

40453



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

PARECER ASMG/CGU/AGU/01/2015

Interessados: Caixa Econômica Federal. Ministério do Desenvolvimento Social.

Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Dissenso. Caixa Econômica Federal. Ministério do Desenvolvimento Social. Contrato de prestação de serviços. Inexigibilidade de licitação. Atendimento ao Programa Bolsa Família. Singularidade na prestação do serviço. Repasse de valores de programa de Governo que atende a quase 14 milhões de famílias brasileiras. Inexigibilidade de conduta diversa. Serviço prestado mediante remuneração. Atendimento a pessoas economicamente hipossuficientes. Impossibilidade de interrupção de atendimento. Ameaça de comoção social. Configuração de fluxo financeiro. Aferição contábil reveladora de alternâncias superavitárias e deficitárias. Não constatação de enriquecimento ilícito. Cláusulas pactuadas que garantem equilíbrio do contrato. Contrato acessório de prestação de serviços bancários. Contratos de traspasso bancário (giro).

A handwritten signature or mark, consisting of a stylized 'X' or a similar symbol, located in the bottom right corner of the page.

Instrumento administrativo de interesse recíproco. Necessidade de prestação de trato contínuo. Fluxo de caixa pode não se confundir com operação de crédito. Relação entre saldos e débitos que deve ser aferida dentro de determinado período de tempo. Utilização regular de recursos próprios. Inexistência de compromisso financeiro, situação preliminar à definição de operação de crédito.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Advogado-Geral da União,

I) Introdução e contornos do problema:

Com origem na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal-CCAF, tem-se a presente discussão que opõe a Caixa Econômica Federal-CEF e a União Federal, no caso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome-MDS, a propósito de adiantamentos que a CEF teria feito em favor de população interessada, no contexto das rubricas do Programa Bolsa Família-PBF, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004¹.

2. Por intermédio de memorando, por mim firmado e ao Senhor Diretor da CCAF dirigido, enfatizou-se que esse ponto específico da matéria é objeto de apreciação dessa Consultoria-Geral da União-CGU, conforme orientação de Vossa Excelência². É do que se trata em seguida.

¹ Processo 00688.001298/2014-05 (Conciliadora- Clara Nitão) e Processo 00688.001229/2014-93 (Conciliadora Clara Nitão).

² Memorando nº 193/2014/CGU/AGU, datado de 26 de setembro de 2014. O referido memorando foi complementado pelo Memorando nº 194/2014/CGU/AGU, datado de 29 de setembro de 2014.



3. O assunto insere-se em amplo conjunto de dissensos que há, contrapondo a CEF e vários setores da União Federal, a exemplo do Ministério do Trabalho e Emprego-MTE³, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA⁴, bem como do Ministério das Cidades⁵. Parcela desses dissensos tem sido objeto de conciliação junto à CCAF, nos termos de relatórios recorrentemente encaminhados pelo Senhor Diretor da referida CCAF e submetidos à apreciação e aprovação, também de Vossa Excelência. A questão já foi objeto de apreciação anterior, por parte da CCAF, e também dessa CGU.

4. A manifestação que segue é essencialmente técnica e substancialmente jurídica, elaborada por advogado público e, portanto, amparada pelas reservas e garantias de independência intelectual, técnica e de opinião que decorrem do art. 133 da Constituição Federal⁶, do § 3º do art. 2º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994⁷, bem como da Súmula nº 6, baixada pela Ordem dos Advogados do Brasil-OAB⁸. Enfatiza-se que o cumprimento do contrato, no pretérito, por parte da CEF, não foi submetido a essa Consultoria-Geral da União, que em nenhum momento autorizou trânsito de valores, até porque não questionada sobre o assunto. Não há, assim, autorização ou convalidação, pelo presente entendimento, de atos pretéritos, ocorridos entre a CEF e o Tesouro Nacional.

³ Processo 00688.001730.001/2013-79 (Conciliadora- Thaís Pássaro) e Processo 00688.001428/2013-11 (Conciliadora Thaís Pássaro).

⁴ Processo 00400.006946-2013-08 (Conciliadora- Clara Nitão).

⁵ Processo 00400.006608-2013-68 (Conciliadora- Clara Nitão).

⁶ "O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei".

⁷ "No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei".

⁸ "Os Advogados Públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude."

5. E porque, nada obstante a firme convicção de que a dialética deve informar a discussão jurídica e o Estado de Direito⁹, onde vários pontos de vista devem ser objeto de debate e de confronto, as observações vindouras podem revelar algum nível de oposição a entendimento midiático já firmado¹⁰, bem como a representação apresentada por membro do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas da União-TCU¹¹, a par de relatório de fiscalização de área técnica da Corte de Contas¹², é que urge avaliação e eventual aprovação de Vossa Excelência, de modo que o presente entendimento seja resguardado pelo alcance do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, condição mesma de sua aplicabilidade fática. Além do que, bem entendido, quanto ao assunto aqui tratado, insiste-se, o presente parecer não se presta para convalidar atos pretéritos, e nem mesmo para deferir administrativamente atos presentes e futuros. Cuida-se, tão somente, de enfrentamento de dúvida, surgida em processo de conciliação. Insista-se, as conclusões presentes não se aplicam, indiscriminadamente, a situações futuras, aqui não tratadas. No contexto geral do presente entendimento acena-se para necessidade de um aprimoramento de procedimentos futuros, por parte, assim da CEF como da União Federal. E ainda, cautelarmente, urge que Vossa Excelência recomende à CEF para que não persista em eventuais adiantamentos de valores, em nome do Tesouro, até que a questão seja definitivamente decida pelo Tribunal de Contas da União.

⁹ Conferir, por todos, McCormick, Neil, *Retórica e Estado de Direito*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Tradução de Conrado Hübner Mendes.

¹⁰ Entre outros, conferir *Jornal Valor Econômico*, edição de 19 de janeiro de 2015.

¹¹ Procurador Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, representação datada de 21 de agosto de 2014, junto ao Ministro José Múcio Monteiro. Ao que consta, e segundo noticiado no Relatório de Fiscalização TC 021.643/2014-8, há também interesse na apuração de eventuais irregularidades, pela Secretaria do Tesouro, por parte da Exma. Sra. Procuradora da República Ana Carolina Oliveira Tannús Diniz, que atua no Distrito Federal, e que teria oficiado ao TCU, por meio do Ofício 7960/2014/ACT/MPF/PRDF, no qual, segundo se lê no relatório TCU, se questiona "se foi instaurado algum procedimento para apurar as eventuais irregularidades noticiadas".

¹² Relatório TC 021.643/2014-8.



6. O presente parecer jurídico tratará do problema a partir dos contratos de execução do PBF, Lei nº 10.836, de 2004, em torno dos quais se centram as reflexões presentes. O núcleo de compreensão do problema desenha-se a partir da atuação da Caixa Econômica Federal, de quem não se poderia ter exigido, no caso presente, conduta diversa ao pagamento dos benefícios, especialmente porque previsto em cláusula contratual. É presunção que a cláusula contratual que deu ensejo à atuação da CEF fora avaliada pelas áreas técnicas. O entendimento aqui anunciado aplica-se, tão somente, ao debate trazido à Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU, de certa forma também levado ao Tribunal de Contas da União. Foi a CEF quem levou a discussão à Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU. A situação ganha foros de gravidade com relatório de área técnica do Tribunal de Contas da União.

7. Como se pretende demonstrar, o mencionado relatório tem como premissa um registro de movimentação financeira, da CEF, provavelmente deixando de levar em conta de que se cumpriu cláusula contratual, cuja desatenção poderia ter como resultado forte comoção social, bem como eventual responsabilização dos dirigentes da CEF, na hipótese de recusa de repasse de valores. Não se pode perder a referência de que a questão é prioritária de política social e de dignidade da pessoa humana, de fortíssimo comprometimento com o combate à pobreza e à miséria, em face do que se deve interpretar as regras de restrições orçamentárias. Espera-se do intérprete uma atuação objetiva e equilibrada, isenta de paixões¹³. Com todo o respeito e acatado devidos à atuação da área técnica do TCU, há alguns pontos relativos ao problema que o presente expediente deve enfatizar.

¹³ Cf. Ferrara, Francesco, *Como Interpretar as Leis*, Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 25. Tradução para o português de Joaquim Campos de Miranda.



II) O entendimento da Caixa Econômica Federal

8. As linhas gerais do problema também foram fixadas no contexto do Ofício nº 0018/2014/DIJUR, datado de 14 de julho de 2014, firmado pelo Senhor Diretor Jurídico da Caixa Econômica Federal-CEF, onde se lê, no que interessa ao desate do presente caso, e com ênfases minhas:

" (...) A Caixa Econômica Federal – CAIXA é instituição financeira federal oficial responsável pelo pagamento do Programa Bolsa Família, nos termos da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, existindo, para tanto, contrato firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme o disposto no artigo 16 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

(...) Ocorre que, entre os meses de outubro e dezembro de 2013 e, novamente, desde o mês de fevereiro de 2013, o MDS tem repassado recursos financeiros de forma intempestiva e em volume insuficiente para os pagamentos dos benefícios, ocasionando saldos negativos nas contas suprimimento do Programa para os exercícios de 2013 e 2014.

(...) Com efeito, a CAIXA vem observando as disposições pertinentes à prestação de serviços ao Bolsa Família, de forma a garantir a sua continuidade, realizando os pagamentos e debitando o valor correspondente nas contas suprimimento dos Programas.

Tal é feito para permitir o acesso aos recursos pelo público destinatário, de modo a lhes prover a própria subsistência, sendo assegurada, de qualquer forma, remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nas contas suprimimentos com base na Taxa Extra mercado do BACEN – DEDIP.

Referida sistemática encontra previsão no contrato firmado entre a União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e a CAIXA, conforme cláusula assim redigida.

"CLÁUSULA DÉCIMA – DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DA FOLHA DE BENEFÍCIOS

(...)

Subcláusula Oitava – Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimimento para o pagamento de benefícios constantes das folhas de pagamento das Ações de Transferência de Renda, se a CONTRATADA assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios, fica assegurada à CONTRATADA remuneração diária



sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base na taxa extra mercado do Banco Central – DEDIP.”

(...) De fato, a questão se reveste de peculiar complexidade, uma vez que transcende a simples atuação da CAIXA como instituição financeira, envolvendo também aspectos próprios à sua condição de empresa pública e ao desempenho de sua missão legal, qual seja, a de executar e operacionalizar políticas públicas sociais e ao Estado Brasileiro.

(...) A matéria foi examinada, sob o prisma jurídico, pela Diretoria Jurídica da CAIXA, que exarou parecer, consubstanciado na Nota Jurídica n. 0093/2014, em anexo, pela qual se concluiu, em síntese, que o procedimento adotado pela CAIXA, de utilização extraordinária e temporária de recursos próprios para fazer à necessidade de pagamentos aos beneficiários finais de programas sociais, tais como o Bolsa Família, nas hipóteses de ausência de prévio ou concomitante repasse de recursos suficientes pelos respectivos Ministérios, tem amparo contratual, legal e constitucional.

(...) Ademais, que tal procedimento não se caracteriza como operação financeira, e, portanto, não se enquadra nas vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), bem assim que o devido ressarcimento dos custos pelos Ministérios, de igual forma, é, também, previsto contratualmente e tem amparo na Lei 8.666/93.

(...) Sobreleva ressaltar que o aludido parecer jurídico identifica precisamente na mencionada Sub-cláusula Oitava da Cláusula Décima do Contrato de Prestação de Serviço firmado com o Ministério, a base contratual para a conduta da CAIXA de que ora se fala.

(...) Certamente, para que tenha sido aprovado e subscrito pelas partes, o mencionado instrumento foi apreciado pela Consultoria Jurídica do Ministério, órgão de execução integrante da AGU, o que corrobora a convicção da absoluta regularidade jurídica de suas disposições e do direito da CAIXA em ser ressarcida dos custos que tem suportado.

(...) Veju-se que o escopo da referida disposição contratual, é, precisamente, o de manter a efetivação dos pagamentos, garantindo a continuidade dos programas sociais, porém tendo os respectivos custos compensados pelo período em que disponibilizar os recursos.

(...) Deve ser ressaltado que a CAIXA não está obrigada a disponibilizar os recursos. Trata-se de faculdade dessa empresa pública com a cobertura do custo correspondente.”



III) A Caixa Econômica Federal e o Programa Bolsa Família

9. A CEF atua como agente operador do PBF, situação que lhe confere relevante peculiaridade. Essa constatação revela ingrediente hermenêutico para a interpretação do contrato de prestação de serviços que se desdobra na gestão desse modelo de políticas públicas¹⁴.

10. Disposição legal expressa atribuiu à CEF a função de agente operador do programa, mediante remuneração, a par de condições pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais¹⁵.

11. A fixação de condições - - que são pactuadas, publicadas, divulgadas, dentro da mais absoluta transparência - - explicita contrato de prestação de serviços, instrumento jurídico que viabiliza o modelo do PBF, e que é o ponto de partida e de chegada para a compreensão do fluxo financeiro que permite que se cumpra orientação constitucional que dispõe que é objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais¹⁶. Esse contrato, ademais, depende de prévia avaliação das áreas que atuam no caso.

12. O PBF é aperfeiçoamento de programas que se realizam em passado recente, de unificação de procedimentos de gestão e de execução de ações de transferência de renda, a exemplo do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de

¹⁴ Art. 12 da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

¹⁵ Art. 12 da Lei nº 10.836, de 2004.

¹⁶ Constituição Federal, inciso III do art. 3º.



abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, bem como do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001¹⁷.

13. O PBF - - já se consignou em 2010 - - se constitui na *principal ação pública de transferência de renda no Brasil*¹⁸. Em 2011, insistiu-se no programa, como arranjo institucional para a *superação da pobreza no Brasil*, por intermédio de atuações diretas de transferência de renda, bem como por meio de acompanhamento de condicionalidades e pela oferta de programas complementares¹⁹. Fórmula essencial na construção de políticas de proteção social e segurança alimentar e nutricional, o PBF tem sido ampliado, inclusive com mecanismo de pagamento de benefícios variáveis, destinados à proteção de mulheres grávidas²⁰.

14. Em 2013 o PBF foi definido como integrante do *eixo garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria*, consolidando-se como um dos *mais importantes instrumentos de combate à pobreza e à extrema pobreza do*

¹⁷ Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.836, de 2004.

¹⁸ Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2010, Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010, p. 135.

¹⁹ Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2011, Brasília: Presidência da República, 2011, p. 137.

²⁰ Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2012, Brasília: Presidência da República, 2012, p. 149.



*Brasil*²¹. Nesse mesmo ano, 2013, o PBF se tornou o maior programa de transferência de renda do mundo²², ao que consta, em dezembro de 2013, atendeu a 14,1 milhões de famílias, com um volume de recursos da ordem de R\$ 24 bilhões (...) o benefício médio mensal foi de R\$ 152,00 por família²³. De tal modo, de acordo com documento da Presidência da República:

“ Uma das principais mudanças implementadas no PBF em 2013 foi a ampliação do público que recebia o benefício criado no âmbito da Ação Brasil Carinhoso para retirar da extrema pobreza as famílias do PBF que ainda se encontravam nessa situação. Batizado de Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) e criado em maio de 2012, ele foi concedido às famílias extremamente pobres que possuíam em sua composição crianças de zero a seis anos de idade. A partir de novembro, ele foi ampliado, passando a ser pago às famílias com adolescentes de até 15 anos. Em março de 2013, o BSP passou a ser pago a todas as famílias participantes do Programa, independentemente da composição familiar. Atualmente, nenhuma das famílias beneficiárias está abaixo da linha da extrema pobreza. De acordo com dados de dezembro de 2013, das 14,1 milhões de famílias do Programa, 4,9 milhões recebiam o BSP, cujo valor é calculado de acordo com a renda per capita de cada família.

No aspecto econômico, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2011 demonstram que, entre as famílias com rendimento mensal per capita de até 25% do salário mínimo, ou seja, as que se encaixam no perfil do Bolsa Família, 62% da renda familiar era proveniente do trabalho, o que se contrapõe à ideia muito difundida entre parte da população de que o Bolsa Família contribuiria para desestimular as pessoas a trabalhar.

Como prova do reconhecimento internacional, o Bolsa Família foi o vencedor da primeira edição do Prêmio por Desempenho Extraordinário em Seguridade Social, oferecido pela Associação Internacional de Seguridade Social, que congrega 330 organizações filiadas em 157 países.

Na última década, graças ao Bolsa Família, 36 milhões de brasileiros saíram da extrema pobreza, sendo 22 milhões em função das mudanças implementadas com o Plano Brasil sem Miséria. Esse resultado não poderia ter sido alcançado sem o comprometimento dos Estados e dos Municípios no cadastramento das famílias e na administração local do Programa.

²¹ Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2013, Brasília: Presidência da República, 2013, p. 131.

²² Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2014, Brasília: Presidência da República, 2014, p. 139.

²³ Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2014, cit. loc. cit.



*O Governo Federal reconhece a importância desse trabalho, destinando recursos a todos os entes federados com base no Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que varia de acordo com a taxa de atualização dos cadastros, o cumprimento das condicionalidades e a prestação em dia das contas, entre outros fatores. Em 2013, até o mês de outubro, a União havia transferido R\$ 417,1 milhões com base no IGD aos Municípios e R\$ 20,2 milhões para os Estados.*²⁴

IV) O contrato de prestação de serviços celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social

15. Atribuiu-se à CEF a função de agente operador do referido programa, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais, nos exatos termos do art. 12 da referida lei nº 10.836, de 2004. Para uma adequada compreensão do problema tome-se, por exemplo, contrato celebrado entre o MDS e a CEF, com vistas a ações de transferência de renda e cadastro único para os exercícios de 2013-2015, objeto da presente discussão, na CCAF.

16. Como se lê na ementa do referido documento, trata-se de *contrato de prestação de serviços que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na qualidade de contratante, e a Caixa Econômica Federal, como contratada, objetivando a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de transferência direta do Governo Federal sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os contratantes reconheceram sujeição à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, situação que decorre, em primeiro lugar, de ato de inexigibilidade de licitação, publicado no Diário Oficial da União-DOU de 26 de dezembro de 2012, com fundamento no art. 25*

²⁴ Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2014, cit. loc. cit.

da Lei nº 8.666, de 1993, combinado como art. 12 da Lei nº 10.836, de 2004, bem como com o art. 16 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

17. Cuida-se de um *contrato de serviço*, isto é, de um “ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados”²⁵. Em sentido amplo, trata-se de um *contrato administrativo*, que Hely Lopes Meirelles, na primeira edição de seu livro clássico já definia como “(...) *todo aquele que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a realização de serviço, execução de obra, ou obtenção de qualquer outra prestação de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração*”²⁶. A situação deve ser interpretada a partir de sua causa, e não a partir de sua consequência. Seu motivo determinante radica em contrato, operacionalizador de uma política pública que revela algum nível hierárquico de escolhas hermenêuticas²⁷.

18. No caso presente, o fundamento do contrato fora a prestação de um serviço, consistente no repasse de valores de programas de governo, decorrentes de lei, para seus destinatários. Por intermédio desses contratos, a Administração persegue o superior cânone da eficiência, que deve orientar sua atuação²⁸. O realismo administrativo deve nortear qualquer compreensão do problema.

²⁵ Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 259. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho.

²⁶ Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1964, p. 234.

²⁷ Para o tema da hierarquia hermenêutica, conferir Betti, Emilio, *Interpretação da Lei e dos Atos Jurídicos*, São Paulo: Martins Fontes, 2007, pp. 187 e ss. Tradução de Karina Jannini.

²⁸ O tema é explorado por Faria, Edimur Ferreira, *Curso de Direito Administrativo*, Belo Horizonte: Del Rey, 2011, pp. 50-51.



Muito difícil seria para a União manter uma conta direta, de livre acesso do beneficiário do programa, por intermédio da qual todos os pagamentos sejam feitos. Parece ser imperativa a presença de um agente financeiro, pautada por um contrato de prestação de serviços, de gerenciamento de recebimento e de pagamentos.

19. No contrato aqui analisado, tem-se, no núcleo, hipótese de inexigibilidade de licitação, por força de inviabilidade de competição, o que decorre da natureza jurídica da CEF²⁹, e do papel que essa instituição financeira, empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda, protagoniza na Administração Pública brasileira contemporânea.

20. A peculiaridade da CEF justificou a inexigibilidade da licitação (e não a dispensa) porquanto "(...) a *inexigibilidade da licitação é a circunstância de fato encontrada na pessoa que se quer contratar, ou com quem se quer contratar, que impede o certame, a concorrência, o que impossibilita o confronto das propostas para os negócios pretendidos por quem, em princípio, está obrigado a licitar, e permite contratação direta, isto é, sem a prévia licitação*"³⁰. No panorama da organização administrativa brasileira contemporânea, ao que consta, apenas a CEF detinha as condições necessárias, suficientes, contingentes e eficientes, para o repasse dos valores do PBF.

21. O que se tem, concretamente, é efetiva *inviabilidade de licitação*, no sentido que lhe empresta a doutrina, isto é, há uma *singularidade na prestação*

²⁹ Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.

³⁰ Gasparini, Diógenes, *Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 469-470.

do serviço³¹. Essa inexigibilidade, que decorre de uma exclusividade, precisa ser comprovada³². Referida exigência se resolve satisfatoriamente no plano mesmo de definição da CEF, *um banco público para o desenvolvimento econômico do País*, conforme percepção própria da referida empresa pública³³, com atuação centrada em ações governamentais³⁴, cuja capilaridade, e decorrente inserção em áreas de maior necessidade de ação governamental, constitui-se fato notório.

22. De fato, *“quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria imprestável”*³⁵. Assim, *“(…) nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável”*³⁶. Apenas a CEF, e nenhum outro agente, quer-se acreditar, detém as condições organizacionais para operar o PBF, bem como alguns outros programas de governo, centrados no combate à fome e às desigualdades.

³¹ Cf. Araújo, Edmir Netto de, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 550.

³² Cf. Carvalho Filho, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 245.

³³ Conforme se lê no sítio eletrônico da CEF, de forma apologética, as origens dessa instituição remontam ao século XIX: *“No dia 12 de janeiro de 1861, Dom Pedro II assinou o Decreto nº 2.723, que fundou a Caixa Econômica da Corte. Desde então, a Caixa caminha lado a lado com a trajetória do país, acompanhando seu crescimento e o de sua população. A Caixa sempre esteve presente em todas as principais transformações da história do país, como mudanças de regimes políticos, processos de urbanização e industrialização, apoiando e ajudando o Brasil.”* www.caixa.gov.br acesso em 16 de janeiro de 2015.

³⁴ *“A Caixa é uma empresa 100% pública, e que exerce um papel fundamental no desenvolvimento urbano e da justiça social do país, vez que prioriza setores como habitação, saneamento básico, infraestrutura e prestação de serviços, contribuindo significativamente para melhorar a vida das pessoas, principalmente as de baixa renda. Além disso, ela apoia inúmeras atividades artísticas-culturais, educacionais e desportivas, garantindo um lugar de destaque no dia a dia das pessoas, pois acredita que pode fazer o melhor pelo país e por cada um de seus habitantes.”* www.caixa.gov.br acesso em 16 de janeiro de 2015.

³⁵ Justen Filho, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 399.

³⁶ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2011, p. 371.



23. Entre outros, pactuou-se que “na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes das folhas de pagamento das Ações de Transferência de Renda, fica assegurado à CONTRATADA, o direito de optar pela suspensão desse serviço até que seja normalizado o fluxo financeiro, conforme o Inciso XV do art. 78, da Lei nº 8.666, de 1993”³⁷. Há, assim, cláusula contratual que teriam amparado a opção tomada pelo gestor. Não há notícias de que houve alguma forma de questionamento, em relação à cláusula contratual aqui mencionada.

24. Essa cláusula é o núcleo da discussão. Tem-se como premissa que essa cláusula foi devidamente aferida pelas áreas técnicas envolvidas, dada a especificidade da matéria, as características da discussão e os efeitos das decisões. Não se trata de arranjo circunstancial, *ad hoc*, concebido com objetivo específico e doloso de se fraudar o modelo. É regra que se inseriu, de modo convergente, em um contrato de prestação de serviços.

25. Dentro desse mesmo sistema, pactuou-se que “na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes da folha de pagamento das Ações de Transferência de Renda, se a CONTRATADA assegurar por seus meios o pagamento de benefícios, fica assegurada à CONTRATADA remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base em taxa extramercado do Banco Central-DEDIP”³⁸. Essa cláusula decorre da cláusula anterior. Permite o equilíbrio de contas. Previne o enriquecimento ilícito. Dá um tom mediador na contingência

³⁷ Subcláusula Oitava da Cláusula Décima de contrato de prestação de serviços prestado em CEF e União Federal.

³⁸ Subcláusula Nona da Cláusula Décima de contrato de prestação de serviços prestado em CEF e União Federal.



da administração dos fluxos financeiros que correm para assegurar que o PBF chegue às mãos de quem dele necessite. É o destinatário dos valores do PBF que deve ser atendido, nos limites legais e contratuais.

26. Assim, são dois pontos desse contrato de prestação de serviços que exigem pronta atenção. Primeiro, a CEF poderia ter exercido *o direito de optar pela suspensão do serviço até que houvesse normalização do fluxo financeiro*. Segundo, a CEF tem a seu favor o direito à *remuneração diária sobre o saldo negativo registrado na conta* na qual o fluxo financeiro da prestação do contrato transita. É essa engenharia contratual que permite o funcionamento do sistema. Uma escolha racional orientou a opção da CEF, no sentido de efetivar os repasses³⁹.

27. A CEF não optou pela suspensão do serviço. Do ponto de vista conceitual, a natureza da prestação que lhe é contratualmente fixada, demanda uma continuidade, que reflete o também clássico tema da *continuidade do serviço público*⁴⁰. E do ponto de vista fático, a interrupção do recolhimento dos valores do PBF ensejaria e fomentaria intensa comoção social. Esse ponto do problema deve ser levado em conta.

28. Não se poderia exigir outra conduta, por parte da CEF, na hipótese de inexistência de recursos aportados pelo Tesouro, com vistas ao pagamento, entre outros do PBF. Por exemplo, em 20 de maio de 2013 o Jornal Folha de São Paulo deu conta de que uma *“onda de boatos sobre o fim do programa*

³⁹ Para o tema da escolha racional, por todos, Posner, Richard, *Economic Analysis Law*, New York: Aspen, 2002, especialmente o capítulo introdutório.

⁴⁰ Cf. Mello, Celso Antonio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 81.



Bolsa Família levou milhares de pessoas (...) a lotéricas e agências da Caixa Econômica Federal, para sacarem seus benefícios". E ainda, em 21 de maio de 2013, o assunto foi também explorado pelo Jornal O Estado de São Paulo, inclusive com informação de que "*a superintendência da Polícia Federal em Brasília instaurou inquérito para investigar a origem dos boatos*". O não pagamento de recursos, por qualquer razão, exceto a inexistência absoluta de valores em caixa (*nemo dat quod non habet*), poderia ter como resultado uma reação descontrolada.

29. Nesse contexto, eventual, suposta e imaginária opção da CEF, no sentido de interromper os pagamentos do benefício, como autorizado pelo contrato, poderia redundar no caos, sobretudo porque, como a própria imprensa noticiou, o PBF contemplava 13,8 milhões de famílias. A importância do programa, e seus reflexos em relação a direitos fundamentais - - alimentação, sobrevivência, dignidade, erradicação da pobreza, todos com assento constitucional - - justificam a atuação da CEF, no sentido de utilizar recursos próprios, para pagamento de benefícios.

30. A suspensão pura e simples dos pagamentos seria uma *ultima ratio*, que os dirigentes da CEF evitaram. Preferiram provocar a Câmara de Conciliação da AGU para enfrentamento da questão. Evitaram também, nesse sentido, a judicialização da litigância intragovernamental. Prestigiaram as instituições: essas importam, dimensionam positivamente a atuação política⁴¹. E transitaram no campo da mais absoluta legalidade, aplicando cláusula

⁴¹ O institucionalismo é tema explorado por North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 2007.



contratual devidamente pactuada, e ao que consta avaliada pelas respectivas áreas técnicas.

31. Talvez não houve outro modo de agir, sob pena de se pretender responsabilizar a CEF pela negativa do repasse de recursos, no contexto do problema aqui tratado, ainda que disposição contratual autorizasse a opção. O não pagamento de recursos do PBF, com base no motivo justificativo da interrupção do serviço, contratual, poderia ensejar pronta e necessária intervenção de órgãos de controle, assim como guardiões da ordem jurídica, bem como na qualidade de defensores de necessitados e dos economicamente hipossuficientes. Entre as duas opções contratuais: suspender o pagamento ou deixar de pagar, a CEF decidiu em favor do beneficiário do PBF. Não poderia por isso ser penalizada. O que, no entanto, não implica no fato de que os sistemas de monitoramento e de controle do repasse desses recursos não devam ser melhorados e monitorados. Além do que, preventivamente, até decisão final do TCU, adequado que se recomende que a CEF deixe de repassar valores, como fez nas hipóteses aqui tratadas.

V) O fluxo de recursos e a prestação de serviços no contexto análogo de um contrato de transpasso bancário

32. O que se tem no caso presente, do ponto de vista fático, é um efetivo *fluxo de recursos*, com índices variáveis, positivos e negativos, que se encontram, exatamente como balanços e demonstrativos efetivamente comprovam. Os recursos não transitam do Tesouro para o beneficiado de maneira direta. Não há retirada direta de valores de uma conta do Tesouro, por parte do beneficiário/interessado. Tem-se por premissa que há uma efetiva



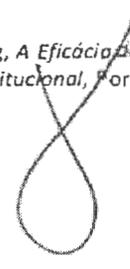
impossibilidade de pagamento direto do PBF ao interessado, por parte do Tesouro.

33. O modelo se realizou mediante uma fórmula por meio da qual houve depósito (por parte do Tesouro, em conta da CEF) e pagamento progressivo e continuado (por parte da CEF, em favor dos beneficiários). Simplesmente, não havia como a CEF receber e repassar os benefícios em tempo real que refletisse o exato momento do pagamento. Essa expectativa não é real.

34. Ao que consta, a CEF recebia recursos do Tesouro, uma, duas, ou três vezes ao mês, realizando os pagamentos necessários, na medida em que os interessados se dirigiam aos pontos de atendimento. São aspectos que a área técnica do TCU poderia ter levado em conta também. Não havia como se fixar um fluxo direto que vinculasse o Tesouro e o interessado, prestando-se a CEF como mero agente viabilizador de uma determinação que o contrato sufragou. O contrato de prestação de serviços avençado transcendia a essa simplificação institucional.

35. Uma apuração criteriosa que afira os mencionados fluxos poderia comprovar a assertiva, no sentido de que poderia haver uma compensação, entre posições negativas e positivas. Mais importante: em nenhum momento deixou-se de atender ao beneficiário, prestigiando-se o superior cânone da dignidade da pessoa humana, realizando-se, na plenitude, a *eficácia dos direitos fundamentais*⁴². É essa a referência que não se pode perder de vista. O maior

⁴² Nesse tema, eficácia dos direitos fundamentais, conferir, por todos, Sarlet, Ingo Wolfgang, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais- uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.



interessado nos repasses de que aqui se trata é o titular do programa governamental de transferência de renda. É justamente esse hipossuficiente que deve ser o ponto de partida para a construção da melhor interpretação para o presente caso.

36. Insista-se: não houve danos aos beneficiários do PBF. Seria essa a hipótese de medida interventiva dos órgãos de controle. Não é o caso. Não houve solução de continuidade na prestação dos benefícios. Uma leitura ponderada do problema, *sine ira et studio*, aponta que a opção tomada - - (i) pagar os benefícios e (ii) recorrer à CCAF - -, fora provavelmente a mais acertada. Evitou-se o tumulto social e preveniu-se a litigância intergovernamental. No entanto, essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por isso, a necessidade de melhoras nos sistemas de repasses de valores, entre CEF e União Federal.

37. O Tesouro repassa recursos com base em estimativas. O seguro-desemprego, por exemplo, é instância de valoração flexível, volátil, fluida, decorrente de conjunturas cuja previsão escapa ao controle empírico da avaliação dos provedores de recursos. Investigação contábil das operações certamente indicaria que teria havido alternâncias entre posições negativas e positivas, em favor, e em desfavor, dos agentes que movimentam o sistema: Tesouro e CEF.

38. A CEF é instituição financeira federal. Detém a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios do PBF. O faz por força de contrato de prestação de



serviços devidamente pactuado, divulgado e sujeito a todas as formas de controle, internos e externos. Zelou pela continuidade do pagamento dos benefícios do PBF. Atuou diretamente para garantir a sobrevivência de quase 14 milhões de famílias brasileiras, beneficiárias de um programa governamental devidamente discutido no Congresso Nacional, instância que o aprovou.

39. Todos esses problemas foram enfrentados pelos advogados da CEF, nos termos do excerto que segue, com ênfases minhas, e com omissão da numeração originária:

"(...) A questão (...) consiste na averiguação da legalidade do pagamento/repasso dos benefícios. nos casos em que, eventualmente, não tenha havido o integral repasse dos recursos orçamentários pelo respectivo ministério responsável pelo benefício social.

(...) A CAIXA está amparada pelas já mencionadas leis de regência, pela Lei Geral de Licitações (Lei n. 8.666/93), pelos instrumentos contratuais celebrados e ainda encontra supedâneo na própria Constituição Federal, não havendo qualquer conflito com outros diplomas legais.

(...) Com efeito, a espécie se enquadra como instrumento de fluxo de caixa.

(...) O fluxo se caracteriza como mecanismo que controla todas as movimentações financeiras de um dado período de tempo, podendo ser diário, semanal, mensal, anual ou outro período que se estabeleça e se compõe dos dados obtido dos controles de contas a pagar, contas a receber, despesas, saldo de aplicações e todos os demais elementos que representem as movimentações de recursos financeiros de uma determinada pessoa, ente ou órgão.

(...) Dentro da sistemática de fluxo, é considerada uma prática regular a utilização de recursos próprios para fazer face, em caráter extraordinário, a eventuais falhas de provisões orçamentárias de repasses governamentais. Nesse caso, ao final de um determinado período (dia, mês, trimestre, semestre ou ano), no encontro de contas, apura-se o resultado que, em sendo negativo, ensejará dedução no próximo repasse, equalizando-se os valores por meio das taxas previstas contratualmente, a qual, no caso do contrato de prestação de serviços relativo ao Seguro desemprego e Abono salarial é a Taxa de Extramercado do Banco Central - DEDIP.

(...) Importante frisar que a CAIXA não está entregando recurso à União, tampouco está obtendo um "spread" em razão da intermediação de recursos, elementos caracterizadores de uma operação de crédito.

(...) Em verdade, o que ocorre é o ressarcimento à CAIXA de um custo decorrente da prestação de serviço, para o qual ela não concorreu, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro, nos termos do que dispõe a Lei 8.666/93:

Art. 5º. Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

§ 1º Os créditos a que se refere este artigo terão seus valores corrigidos por critérios previstos no ato convocatório e que lhes preservem o valor. (...)

(...) Assim, como a CAIXA recebe a contraprestação devida legalmente, que lhe compensa os custos inerentes à sua atividade de repassadora de recursos, igualmente, lhe é lícito continuar a prestar tal serviço e ser ressarcida por estes custos posteriormente.

(...) Tal é o que ocorre com qualquer contrato administrativo, regido pela Lei n. 8.666/93, como é o caso sub analysis, no qual o contratado tem a faculdade de continuar prestando o serviço à Administração, a fim de que não haja solução de continuidade do serviço público, devendo ser ressarcido pelos custos que tiver que suportar.

(...) Acaso seria razoável se imaginar que o particular que fosse contratado pela Administração e assim agisse, optando por continuar a prestar o serviço, mesmo diante o atraso de pagamentos pelo Ente contratante, porém sendo ressarcido posteriormente, estivesse financiando o Estado? Evidente que não.

(...) Também, não há que se falar em antinomia com outro diploma legal, em especial com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000).

(...) Ora, como dito, a conduta da CAIXA sob foco não se caracteriza como mútuo bancário, nem se enquadra em qualquer destas hipóteses de equiparação, caracterizando-se como mero fluxo de caixa.



(...) Como se nota, o fluxo de caixa previsto contratualmente (fluxo de compensação entre débitos a créditos) que venha a ocorrer não se enquadra em nenhum dos conceitos de operação de crédito contidos na LFR.

(...) Ressalte-se também, que o contrato firmado entre a CAIXA e os Ministérios não se equipara, em nenhuma hipótese a contrato de financiamento, tampouco se trata de novação, refinanciamento ou "postergação de dívida" contraída anteriormente, não incidindo, na hipótese, também a vedação contida no art. 35 da referida LC 101/00.

(...) Igualmente, inexistindo operação de crédito na situação ora em exame, não há que se falar em empréstimo ou adiantamento a controlador (União), muito menos na ocorrência de violação à Lei 4.595/64 (art. 34, III), ou à Lei 7.492/86 (art. 17), sobretudo porque o mencionado dispositivo da primeira norma não se destina às instituições financeiras públicas federais⁴³.

40. O que caracterizou o contrato de prestação de serviços celebrado entre a CEF e a União é o trânsito de valores em contas de partidas indicativas de créditos e débitos. O critério cronológico para as respectivas aferições poderia se limitar e se expandir a todos os lapsos de contagem com os quais operamos: dia, semana, mês, ano. O que importa é um marco terminativo, um *dies ad quem*, no qual se possa consubstanciar se há equiparação entre provisões e repasses. O contrato não permitiu locupletamento da CEF, e também vedou vantagens para a União. É inegável que medidas operacionais ou de controle devam ser desenvolvidas. Não pode haver dúvidas. Deve-se seguir também as disposições da Lei da Responsabilidade Fiscal, pelo que, a necessidade de que se tenha um aprimoramento das cláusulas contratuais que informam as tratativas aqui mencionadas.

41. Uma investigação preliminar dá-nos conta de que o fato ocorrido talvez não ensejasse nenhuma novidade. Tome-se como exemplo o repasse, pela Caixa Econômica Federal, de valores referentes ao seguro desemprego. Há

⁴³ Caixa Econômica Federal. NJ DIJUR 0093/2014 Div # 10, fls. 3 e ss.



indicativos de que a movimentação dos recursos para pagamento de seguro desemprego no ano de 2000 teria contemplado saldos negativos nos meses de janeiro, maio, junho, setembro e outubro. Deve-se confirmar a hipótese, que aqui se constrói com base nas informações até agora colhidas na documentação disponibilizada.

42. No ano de 2001, ao que consta, teria havido saldos negativos nos meses de janeiro e de agosto. No ano de 2002, de igual modo, teria havido saldos negativos em janeiro e em julho. Pode-se perceber valores expressivos, na conta de saldos negativos, no referido exercício de 2002, com cifras que orçavam entre 400 e 500 milhões de reais. Tais números poderiam ser conferidos nas prestações de contas do Conselho Deliberativo do Fundo de Assistência ao Trabalhador-CODEFAT. Passados mais de 10 anos, ao que consta, não teria havido registros de insurgências, impugnações ou interpelações, quanto a esses pontos específicos, especialmente no que se refere ao julgamento das contas da CEF⁴⁴. Essas informações, na medida em que identificadoras de situação semelhante no passado, poderiam, se confirmadas, qualificar a inexistência de circunstância inédita nos arranjos institucionais com os quais contamos.

43. No caso presente, o que se tem é um contrato de prestação de serviços bancários, ainda que se possam conceber falhas nos níveis de controle. De tal

⁴⁴ Pesquisa revela que no processo nº TC 009.962/2002-0 que aprecia as contas da CEF referentes ao exercício 2001 encontra-se sobrestado por despacho do Ministro Relator, em virtude da existência dos TCs-001.859/2002-2 e 015.988/2001-8, em trâmite no Tribunal. O primeiro trata de denúncia versando sobre possíveis irregularidades envolvendo a área de loteria da CAIXA e o segundo refere-se à representação formulada pelo Ministério Público Federal do Estado de Goiás, que apontou a existência de diversos indícios de irregularidades no Pregão nº 17/2001, promovido pela filial da CEF em Goiânia. Convém ressaltar, ainda, que as contas da entidade referentes aos exercícios de 1994 a 2000 encontram-se sobrestadas, aguardando decisão de mérito de processos afins, com potencial impacto nas respectivas contas. Não houve, ao que consta, impugnação aos adiantamentos aqui mencionados.



modo, deve-se recomendar uma obstinada atuação no sentido de que se alcancem melhorias nos referidos níveis de controle. Essas melhorias são necessárias, cogentes, imediatas, porquanto, como já afirmado, a recorrência e a continuidade indefinida nos repasses poderia indicar alguma preocupação para com situação prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

44. As operações bancárias também podem ser acessórias. Nesse grupo se enquadram as operações que tem por objetivo a prestação de um determinado serviço. O tema dos serviços bancários foi exaustivamente explorado por Aramy Dornelles da Luz, destacando - - no contexto das operações acessórias - - os benefícios imediatos da contrapartida, bem como o favorecimento do cliente, de modo que

" As instituições financeiras, além de realizarem as operações financeiras que constituem seu escopo principal na intermediação do crédito, praticam outros negócios considerados acessórios com vistas a seu fim, alguns dos quais representam típica prestação de serviço, caracterizando-se não só pelo favorecimento do cliente, mas pelos benefícios imediatos da contrapartida. Entre as operações acessórias, podemos encontrar a intermediação bancária no pagamento. Os Bancos, como é sabido, realizam pagamento a terceiro por conta de seus clientes. Se esses pagamentos ocorrem por mero cumprimento de ordem, sobressai o caráter acessório, não assim se dará se a operação vier casada com alguma espécie de crédito concedido pela instituição, quando então a prestação de serviço será apenas decorrência. E da mesma forma que paga, também presta serviço de recebimento em nome de clientes, isto é, cobra. Seja o cliente quem paga ou recebe através do banqueiro, este terá sido simplesmente um intermediador no pagamento a ou de terceiro"⁴⁵.

45. Referida autora também enfatiza que a instituição bancária contratada pode dispor de recursos recebidos para repasses, por alguns dias, no sentido de que

"Ambas as operações propiciam uma fonte de captação a custo extraordinariamente baixo, permitindo à instituição financeira dispor desses recursos por alguns dias.

⁴⁵ Luz, Aramy Dornelles da, *Negócios Jurídicos Bancários: Curso de Direito Bancário: o Banco e seus contratos*, São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 285.



*enquanto o crédito não chega à conta ou ao conhecimento do beneficiário ou, ainda, enquanto este deles não fizer uso*⁴⁶.

46. Pode-se conceitual e teoricamente equiparar a operação que a CEF entabulou com a União de *traspasso bancário* ou *giro*, cuja definição é também colhida em estudo de Aramy Dornelles Luz:

*“O traspasso bancário ou giro é um negócio jurídico de transferência de fundos ou valores de uma conta-corrente para outra ou de uma pessoa para outra. O transferente propõe ao Banco o encargo da remessa que tanto pode ser a favor do próprio interessado quanto de terceiro. O giro pode dar-se entre uma conta e outra na mesma agência ou em outra agência do mesmo ou de outro Banco ou até mesmo entre pessoa sem conta. Consubstancia-se em creditação em conta ou sem conta, convertida esta em pagamento direto, observadas, caso existentes, as condições ditadas pelo transferente. O pagamento por mera transferência contábil, operada pelo giro, é um importante instrumento de controle monetário, que tanto serve para conter a emissão quanto para baixar o custo do dinheiro, pela preservação do estoque de dinheiro dos Bancos”*⁴⁷.

47. Essa descrição contemplaria a natureza e os fundamentos contratuais da relação entre a CEF e a União, no caso concreto. A relação de provisão é nuclear na construção desse tipo de contrato. O contrato se celebra por razões de comodidade e de segurança.

48. Tem-se, exatamente, o ordenante (a União) levando fundos/recursos ao banqueiro (a CEF) que paga o beneficiário, valendo-se de suas várias agências. Além do que, e aqui o centro conceitual da avença, o Banco está autorizado a antecipar recursos necessários, para cumprimento do pactuado. Foi o que ocorreu, no caso aqui estudado. É disposição contratual que foi cumprida.

⁴⁶ Luz, Aramy Dornelles da, cit., p. 286.

⁴⁷ Luz, Aramy Dornelles da, cit., p. 287.



Ainda que, bem entendido, para que dúvidas não se tenha, deve-se rever a redação da referida cláusula, em contratos presentes e futuros.

49. O conjunto dos contratos fixados nas tipologias do Código Civil não detém maleabilidade conceitual para captar todas as negociações e avenças que são celebradas no mundo negocial, especialmente quando se tem a presença de pessoas jurídicas de direito público, matizadas por um regime especial. Em outras palavras, parece não haver exata relação entre os contratos bancários e as tipologias previstas no Código Civil vigente.

50. Essa dissonância tem como resultado a dificuldade em se fixar tipologias contratuais, como creditícias ou simplesmente não creditícias. Essa distensão conceitual remete-nos à dificuldade para identificação dos contratos bancários quanto às preponderâncias principais ou acessórias. Por isso, a atenção para com a estipulação contratual central é que deve orientar o intérprete, no sentido de fixar a natureza da avença e, conseqüentemente, o regime que a orienta.

51. Não há, ao que consta, regulamentação específica do Conselho Monetário Nacional-CMN quanto à caracterização e estruturação dos contratos bancários de feição acessória. Remete-se o intérprete, por analogia, ao regime de fixação e cobrança de tarifas. Persiste o uso da expressão *comissão*, que radica na construção do direito comercial brasileiro do século XIX.

52. Remete-se à Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, baixada pelo Banco Central do Brasil, a qual, entre outros, altera e consolida as normas sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições



financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

53. Definiu-se (art. 1º) que a cobrança de remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, conceituada como tarifa para fins da referida resolução, deve estar prevista no contrato firmado entre a instituição e o cliente ou ter sido o respectivo serviço previamente autorizado ou solicitado pelo cliente ou pelo usuário.

54. A referida resolução não se aplica, por exemplo, a contratos que detém uma maior complexidade, e que atendam à necessidade de realização de operações governamentais. Nesse sentido, a submissão do contratante é maior para com as cláusulas contratuais avençadas.

55. De qualquer modo, a definição de serviços, necessária e suficiente para a caracterização de uma avença como um *contrato de prestação de serviços*, pode ser buscada no texto da resolução. Esses serviços são classificados como essenciais, prioritários, especiais e diferenciados (inciso II, do § 1º do art. 1º). Entre os serviços essenciais tem-se a modalidade de transferência de recursos (inciso III do art. 3º).

56. O contrato de repasse é recorrente exemplo de contrato de serviço celebrado com instituições financeiras. Matéria disposta no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Definiu-se o contrato de repasse como o instrumento administrativo, de interesse recíproco,



por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (inciso II do art. 1º).

57. Percebe-se da norma regulamentadora que a fixação da entidade financeira como *mandatária da União* é dispositivo que pode anular e problematizar qualquer pretensão de se qualificar o negócio jurídico aqui tratado nos parâmetros de um negócio creditício, como se manifestou a área técnica do TCU.

58. O CMN fixou as cláusulas que devem ser contempladas nos contratos de serviço que instituições financeiras entabulam com as várias entidades contratantes, na hipótese, a União Federal. Refiro-me à Resolução nº 3.402, de 6 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a prestação de serviços de pagamento de salários, aposentadorias e similares sem cobrança de tarifas. Sigo com as cláusulas mandatórias na construção de tais contratos de serviços, com ênfases minhas:

Art. 4º O instrumento contratual firmado entre a instituição financeira e a entidade contratante para a prestação de serviços nos termos do art. 1º deve conter, entre outras, cláusulas estabelecendo:

I - as condições e os procedimentos para a efetivação dos pagamentos aos beneficiários;

II - a isenção de tarifa pelo eventual fornecimento de cartão magnético para os beneficiários. exceto nos casos estabelecidos pelo art. 1º, inciso II, da Resolução 2.303, de 25 de julho de 1996, com a redação dada pelo art. 2º da Resolução 2.747, de 2000;

III - a responsabilidade da entidade contratante quanto à identificação dos beneficiários, tendo em vista as pertinentes disposições legais e o cumprimento das finalidades contratuais;

IV - a responsabilidade da entidade contratante de informar à instituição financeira contratada a eventual exclusão do beneficiário de seus registros, tão logo seja efetuado o último pagamento relativo à sua anterior condição;

V - as condições de remuneração, por parte da entidade contratante à instituição financeira contratada, observado o disposto no art. 2º, inciso I e § 1º.



Parágrafo único. A identificação dos beneficiários por parte da entidade contratante deve incluir, no mínimo, os respectivos números do documento de identidade e de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), vedada a utilização de nome abreviado ou de qualquer forma alterado, inclusive pela supressão de parte ou partes do nome do beneficiário.

59. Há autorização de área reguladora para fixação das cláusulas aqui discutidas. Não se pode questionar a fragilidade do contrato entabulado entre a CEF e a União. Acordou-se a prestação de um serviço. A CEF adimpliu uma obrigação contratual, optando pela atuação que lhe parecia menos gravosa, e que atendeu ao objetivo do contrato celebrado, vale dizer o atendimento ao programa do PBF.

VI) A posição da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil

60. O assunto também foi exaustivamente tratado pela Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil-PGBC⁴⁸, especialmente sob a ótica do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964⁴⁹, bem como do art. 17 da Lei nº (...), excerto que reproduzo em seguida, com ênfases minhas:

(...)

(...) Em síntese, o quadro fático descrito nos presentes autos, com fundamento nas informações pelo DESUP, é o seguinte: determinadas instituições financeira bancárias (tanto públicas quanto privadas), contratadas pela União ou pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para repassar valores devidos a beneficiários de programas sociais, utilizando-se de faculdade contratualmente prevista, efetuaram pagamentos de benefícios nas datas aprazadas, não obstante a ausência de prévia transferência dos recursos oficiais necessários à quitação das obrigações. Os pagamentos aos beneficiários, portanto, foram realizados com recursos próprios dos bancos, que, a seu turno, tornaram-se credores da União ou do INSS, conforme o

⁴⁸ Parecer jurídico 267/2014-BCB/PGBC.

⁴⁹ Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...) III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral (...).



caso, pelos montantes pagos antecipadamente aos beneficiários. Conforme a disciplina contratual incidente em cada caso, os entes públicos contratantes, ao transferirem posteriormente os valores devidos, o fizeram com o acréscimo de remuneração correspondente ao período transcorrido entre o dia do desembolso de valores aos beneficiários e a data da transferência dos recursos oficiais aos bancos contratados.

(...) O cerne da questão, como bem identifica a consulta posta à PGBC, está na possível configuração de empréstimo ou adiantamento direta ou indiretamente deferido a controlador, nas hipóteses em que o pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais envolve instituição financeira federal, a Caixa Econômica Federal, em conformidade com a lei que autorizou sua constituição (Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969), é empresa pública federal, sendo a integralidade de seu capital social, por conseguinte, de titularidade da União. Assim, nos casos de pagamento com recursos próprios de verbas correspondentes ao abono salarial, seguro desemprego ou bolsa família, poder-se-ia cogitar de aditamento (direto) à controladora – a União. Similantemente, na situação de pagamento de benefícios previdenciários com recursos próprios por bancos públicos federais (a própria Caixa Econômica Federal, além do Banco do Brasil S/A, do Banco da Amazônia S/A etc), é possível aventar a existência de adiantamento do INSS, beneficiando indiretamente à União, uma vez que tais pagamentos devem ser realizados com o uso de recursos orçamentários transferidos pelo Tesouro Nacional.

(...) É concebível, em tese, que a prática contratual consiste no pagamento a beneficiários de programas sociais pela instituição financeira, mediante o uso de recursos próprios, com posterior reembolso (acrescido de remuneração) pela entidade da Administração Pública Federal, seja considerada como adiantamento, para os fins do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Cuida-se de fato, de antecipação remunerada de disponibilidade financeira, em proveito da entidade contratante, que a ciência econômica possivelmente consideraria como adiantamento.

(...) Ocorre que, no caso dos autos, essa análise sequer precisa ser realizada, em virtude do entendimento assentado nos Pareceres GQ50 e GQ-53, ambos aprovados pelo Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, endossados pelo então presidente da República, Itamar Augusto Cautiero Franco, e publicados na íntegra no Diário oficial da União. Em conformidade com o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, "vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento". Semelhante imperativo, como se verifica, mais não é que a concretização, em nível legal, da norma constitucional segundo a qual o Presidente da República Exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II, da Constituição da República).



(...) Tais pareceres consagram o entendimento, vinculante para toda a Administração Pública Federal (especialmente, devido aos contornos da situação neles versada, o Banco Central do Brasil), de que as vedações do art. 34, III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplicam às instituições financeiras públicas federais. Colhem-se, no Parecer AGU/DF-02/94 (que foi aprovado pelo Parecer GQ-50), os seguintes excertos de interesse para a questão ora analisada.

(...) Pelo exposto, conclui-se que, analisando-se o assunto sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de supervisor do sistema financeiro e entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, não há que se falar na ocorrência da infração prevista no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, na hipótese dos autos (antecipação por instituições financeiras federais, com o uso de recursos próprios, de pagamentos devidos a beneficiários de programas sociais do Governo Federal). Eventual ação fiscalizatória desta Autarquia nesse contexto encontraria óbice na determinação emanada do Presidente da República, responsável pela direção superior da Administração Pública Federal. Pela mesma razão, deve esta Autarquia abster-se de efetuar comunicação dos fatos ao Ministério Público Federal. Dessa questão, à luz do disposto na Resolução nº 1996, de 1993, trata a resposta ao quesito "d", abaixo.

(...) Enquanto as vedações traduzidas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são motivadas pelo interesse público na manutenção da estabilidade financeira, em linha com o valor consagrado no art. 192 da Constituição da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) atende a interesse público distinto: a austeridade na gestão fiscal e orçamentária. Sua sede normativa é o art. 163 da Constituição, dedicado às normas gerais sobre finanças públicas.

61. Não se pode perder de vista também que a integralidade do capital social da CEF é da União, ainda que a ciência econômica considerasse como adiantamento as referidas operações, como ponderado pelos especialistas da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. É que às instituições financeiras federais não se poderia, em princípio, cogitar da aplicação de algumas restrições, entre outros, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ainda que o referido marco normativo seja anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal.

62. Invocou-se entendimento consolidado dessa Advocacia-Geral da União, consubstanciado no Parecer GQ-50, devidamente aprovado/pelo



Presidente da República, publicado no Diário Oficial da União-DOU de 29 de dezembro de 1994, e republicado no mesmo veículo de divulgação oficial em 31 de dezembro do mesmo ano, bem como - - novamente - - em 5 de janeiro de 1995. Trata-se de parecer de aplicação obrigatória, por parte de todo o Poder Executivo Federal, sobretudo porque não se tem notícia de que se providenciou retirada de aprovo presidencial.

63. Bem entendido, o parecer é anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal. Deve ser avaliado sob percepção de algum modo analógica, pelo que sua linha de raciocínio estende-se à compreensão o presente problema⁵⁰. Sigo com excertos desse entendimento, também com ênfases minhas, no que de mais substancial para o entendimento do caso vertente:

" 15. Daí, com o proverbial acerto, haver o ex-Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. CID HERACLITO DE QUEIROZ, em parecer elaborado a pedido do BNDES, afirmado inexistir disposição legal alguma que tivesse vedado aos "bancos oficiais federais a concessão de empréstimos ou adiantamentos a outras sociedades também controladas pela União" (sic).

16. Nada mais apropriado e escorreito. A prova irrefragável disso é que, por razões outras, sempre houve a regra do art. 19, I, "b", in fine, da Lei 4.595/64 proibindo o Banco do Brasil de emprestar ao Tesouro. Motivos de finanças públicas, por ser o BB caixa do Tesouro (Art. 19, I, "a" e "b"), levaram o legislador de 1964 a impedir qualquer crédito ao Tesouro Nacional, pois seria um contra-senso a União receber emprestado do Banco numerário que já é seu. Essa norma, contudo, nunca impediu que agências externas do BB, com recursos obtidos no exterior e não do Tesouro, viessem a conceder créditos à União, nos termos do Decreto-lei nº 1.312, de 15.2.74, cujo art. 11, § único, às expensas, autoriza aquele estabelecimento bancário a participar, no exterior, como creditor de financiamentos da espécie. Mas o que importa reter, in casu, é que não teria sentido a Lei 4.595/64, no art. 19, proibir o BB de financiar o Tesouro, quando, por sua condição de banco federal, já estaria impedido de fazê-lo por força do inciso III do art. 34. Seria autêntico bis in idem, a afastar a tese de o BB estar enquadrado naquele art.34, III, da Lei Bancária.

⁵⁰ "Pela interpretação analógica aplica-se a lei a casos novos, e não previstos por ela, nos quais se dão os mesmos motivos fundamentais e gerais que no caso previsto". Baptista, Paulo, *Compêndio de Hermenêutica Jurídica*, São Paulo: Saraiva, 1984, p. 41.

17. Nunca se aplicou o inciso III ao BB, ao BNDES e demais bancos federais porque e impensável pudesse a Lei 4.595/64 colocar a União em camisa-de-força. Como embutir a União no inciso III do art. 34 se é ela que formula a política econômica e creditícia governamental, cumprindo-lhe, através do Conselho Monetário, zelar pela liquidez e solvência de todo o Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64, art. 3º. VI)? *Aquele inciso, a todas as luzes, sempre foi inaplicável à espécie.*

18. Por outro lado, e por força da ressalva do § 2º do art. 34, também nunca os bancos públicos federais estiveram impedidos administrativamente de conceder empréstimo às empresas de que participassem, ainda que com controle sobre elas.

24. Consectário lógico de tudo isso é continuarem os bancos federais autorizados a em prestar não só às suas controladas, como também, no âmbito de suas finalidades institucionais, às empresas de que a União detenha o controle e mesmo ao próprio Governo Federal. Não há ilicitude alguma, nunca tendo incidido na espécie quer o inciso III, quer o inciso IV do precitado art. 34 da Lei 4.595/64.

25. Impende observar que um ato permitido pela lei administrativa ou bancária não pode ser criminalmente reprimido. Dado o caráter unitário do Direito, seria *contradictio in terminis* dizer que determinado fato é lícito e ilícito ao mesmo tempo, ainda mais em sede de Direito Penal Econômico.

41. De fato, da mesma forma como não se há de embutir a União no art. 34, III, da Lei 4.595/64, nunca será possível sua inclusão no conteúdo do termo "controlador" a que alude o art. 25 da Lei 7.492/86, pois, se assim fosse, estaríamos diante da mais absoluta impossibilidade de configuração do crime, pela confusão entre o sujeito ativo e passivo. Seria o mesmo que imaginar possível que a União viesse a praticar contrabando, ou que um suicida pudesse perpetrar nele próprio homicídio. Bem observa EVERARDO DA CUNHA LUNA, a propósito, ser "intuitivo que ninguém pode ser sujeito ativo e passivo de um mesmo crime. Por isso, o suicídio não é fato criminoso" ("Estrutura Jurídica do Crime", ed. Saraiva, 1993, nº 10, pág. 24).

44. Sob qualquer ângulo, pois, que se examine a questão, não há como reputar ilícita a operação de bancos federais para com as entidades controladas pela União, visto a eles, desenganadamente, não se aplicar o prefalado art. 17 da Lei nº 7.492/86.

VII) A representação do Ministério Público Federal que atua junto ao Tribunal de Contas da União

64. A representação do Ministério Público Federal que atua no TCU, muito bem fundamentada e redigida, tomou a questão sob uma ótica distinta.



Ao que consta, concebida a partir de notícias de jornal, inclusive anexadas na peça originária⁵¹, em assunto recorrentemente debatido⁵², concluindo pela necessidade de nossa Corte de Contas no sentido de

“ (i) identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das antecipações e repasses realizados desde o ano de 2012 entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras correlacionadas;

(ii) acaso confirmadas as operações de crédito, seja promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização;

(iii) verificar se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras. Em caso contrário, seja promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização;

*(iv) verificar como o Banco Central do Brasil, especificamente por intermédio de seus departamentos de supervisão bancária, acompanha, orienta e normatiza o registro de tais operações no balanço das instituições financeiras; e determinar as medidas corretivas necessárias”.*⁵³

⁵¹ Lê-se, textualmente: “Notícias veiculadas em jornais e revistas de grande circulação - anexadas à presente representação - dão conta de que a Tesoura Nacional tem atrasada o repasse, a instituições financeiras públicas e privadas, de verbas destinadas ao pagamento, entre outras, de despesas de responsabilidade do governo federal referentes a benefícios sociais e previdenciários, ao Bolsa Família, ao abono e seguro-desemprego, a subsídios de financiamento agrícolas etc. As instituições financeiras, no papel de agentes financeiros, efetuam o pagamento de tais valores aos respectivos beneficiários mas não têm recebido, do Tesoura Nacional, no mesmo dia, o repasse dos referidos recursos. De acordo com uma das repartições, a prática de atrasar referidas repasses teve início em 2012, mas intensificou-se no final de 2013 e na primeira semestre do presente exercício financeiro.”

⁵² A questão tem recebido recorrente atenção da imprensa, que matiza os fatos como indicativos de *pedaladas fiscais*, ou de *contabilidade criativa*, expressões com as quais a mídia teria definido demonstrações contábeis de Arno Hugo Augustin Filho, Secretário do Tesouro Nacional, de 2007 a 2012, a quem a imprensa acusou de ter tentado “(...) melhorar artificialmente o resultado das contas públicas”. O Estado de São Paulo, Caderno Economia e Negócios- E & N, domingo, 11 de janeiro de 2005. Pode-se confirmar que o assunto guarda intensa carga ideológica.

⁵³ Procurador Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, representação datada de 21 de agosto de 2014, junto ao Ministro José Múcio Monteiro.



65. A referência às notícias da imprensa revela o amplo apelo midiático que a questão envolve. Alguns juízos foram emitidos ao longo da acirrada campanha presidencial de 2014. A esses repasses, justificados no contexto dos contratos de prestação de serviços, a imprensa imputou um escândalo aritmético-financeiro, desprezando regra elementar que nos dá conta de que, em matéria de partidas dobradas a ordem dos fatores não altera o produto. Também não se levou em conta um dos fatores essenciais na construção do modelo, isto é, o repasse de valores do PBF. Mesmo assim, no entanto, o modelo carece de aperfeiçoamentos.

66. A representação escorou-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 32⁵⁴, 38⁵⁵ e 36⁵⁶. Consiste, essencialmente, na afirmação de que as

⁵⁴ 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. § 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: I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar. (...).

⁵⁵ Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes: I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício; II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir; IV - estará proibida: a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada; b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. § 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do caput. § 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil. § 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

⁵⁶ 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 proibe



operações efetivadas pela CEF, no atendimento de contrato de serviço regularmente contratado com o Governo Federal, seriam, efetivamente *operações de crédito*⁵⁷. Com todo o respeito, consideração, apreço e reverência institucional e pessoal para com o ilustre membro do Ministério Público que atua no caso, pode-se dissentir dessa tipificação. Tem-se contrato de prestação de serviços, marcado por intermediação.

67. *Operações de crédito* dependem de fixação de obrigações bilaterais, pendentes de prévia autorização para a tomada ou repasse de valores, a par de uma série de elementos identificadores, como se lê em autoridade no assunto:

*"A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato de 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. Como já esclareci, cuida-se de contrato de direito público porque: a) deve haver prévia previsão orçamentária; b) exige disposição legal específica; c) há obrigatoriedade de autorização e controle do Senado; d) necessária a finalidade pública; e) é possível alteração unilateral de determinadas cláusulas, se assim foi previsto na lei; f) há sujeição a prestação de contas; g) há inviabilidade de execução específica; h) pode ocorrer rescisão unilateral"*⁵⁸.

68. Isto é, não é o mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos, que poderia, como resultado de mera expressão de trânsito de expressões financeiras, qualificar a *operação de crédito*, como definida no texto da lei de responsabilidade fiscal. Há necessidade de um contrato, que expresse, literal e

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.

⁵⁷ *Operação de crédito* é tema tratado por Ives Gandra da Silva Martins em livro que organizou ao lado de Carlos Valder do Nascimento, *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 198-199. Nesse trabalho, o ilustre publicista explicita todos conceitos de operação de crédito, tais como indicados na lei de responsabilidade fiscal.

⁵⁸ Oliveira, Regis Fernandes de, *Curso de Direito Financeiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 457.

inequivocamente, o transpasse de valores. Presumiu-se a operação de crédito desprezando-se cláusula contratual que meramente trata de fluxo de caixa, necessário para atendimento de programa governamental que atende a quase 14 milhões de famílias brasileiras. De qualquer modo, para que se evitem dúvidas, necessário que se recomende à CEF e ao Tesouro que aperfeiçoem os contratos aqui discutidos.

69. O contrato de prestação de serviços que a CEF celebrou com a União Federal também não expressa uma operação de mútuo. Não projeta como efeito a abertura pura e simples de um crédito, em favor da União, para quaisquer operações. Não se tem emissão (e nem aceite) de qualquer sorte de título ou cártula. Não se revela nenhuma aquisição financiada de bens. Não há recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas. Não se alcança a definição de *operação de crédito*, seguindo-se o conceito do inciso III do art. 29 da lei de responsabilidade fiscal.

70. De igual modo, não se poderia cogitar sem muitas dúvidas sobre a incidência do art. 37 da lei de responsabilidade fiscal, que define as operações de crédito por equiparação⁵⁹, porquanto nenhuma das hipóteses nessa regra descritas alcançaria o transpasse bancário que matizou o contrato celebrado entre a CEF e a União, para os efeitos do recolhimento de valores do PBF.

⁵⁹ 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 ~~ava~~ 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.



71. Isto é, não se pode tipificar o contrato de prestação de serviços celebrado entre CEF e União Federal como uma *operação assemelhada*, porquanto não haveria, em nenhum momento, qualquer semelhança entre o pactuado para o atendimento de programas de governo em face de contratos claramente definidos no direito privado, a exemplo da figura do mútuo, em todas suas modalidades, inclusive em sua forma feneratícia⁶⁰.

72. A definição de *operação de crédito* é restritiva e específica, a ponto de que “a Constituição não vincula a realização de operações de crédito à sua aplicação em despesas de capital, nem proíbe o uso de receitas de operações de crédito para financiar despesas correntes, ao contrário do que sugere uma pequena leitura do dispositivo, quando dissociada da tradição orçamentária”⁶¹. Tem-se formulação que lembra as linhas gerais do gerenciamento de uma folha de pagamentos, e não a efetividade de um *compromisso financeiro*, preliminar para que se defina uma operação de crédito, como se infere da linguagem do inciso III do art. 29 da LRF.

73. A regra proibitiva decorreria de arranjo institucional que tinha (e tem) por objetivo a realização de políticas macroeconômicas⁶² cujo conteúdo não é afetado pelo contrato de prestação de serviços que rege as contestadas relações

⁶⁰ “Mútuo (...) é o empréstimo de alguma coisa, que consiste em número, peso, ou medida, e com o uso se consome. É um contrato da classe dos reais, cujas obrigações só começam depois da entrega da coisa emprestada ao mutuário”. É esta a definição clássica de Teixeira de Freitas, que se reporta ao art. 477 da Consolidação das Leis Civis. Freitas, Augusto Teixeira de, *Vocabulário Jurídico*, Tomo I, São Paulo: Saraiva, 1983, p. 219.

⁶¹ Oliveira, Weder de, *Curso de Responsabilidade Fiscal- Direito- Orçamento- Finanças Públicas*, Belo Horizonte: Forum, 2013, p. 394.

⁶² Nesse sentido, conferir, Giambiagi, Fabio, e Além, Ana Cláudia, *Finanças Públicas- Teoria e Prática no Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pp. 170 e ss.

entre a CEF e a União Federal. Como enfatizou um desembargador federal especialista em matéria financeira, "*um dos grandes objetivos da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal era o de administrar o crescente e desproporcional passivo da dívida pública existente no momento de sua edição, bem como controlar o endividamento público futuro, de maneira a permitir o crescimento sustentado do Estado brasileiro*"⁶³.

74. No caso presente, não se percebe, em nenhum momento, alguma preocupação para com restrições à dívida pública. Tem-se, *sic et simpliciter*, pura e simplesmente, um contrato de serviços que tem por objetivo atender a um programa governamental qualificado por orientação constitucional, relativa à garantia da dignidade da pessoa humana.

VIII) O Relatório de Fiscalização TC 021.643/2014-8

75. Essas razões não teriam sido levadas em conta na confecção do Relatório de Fiscalização TC 021.643/2014-8, resultado da representação do ilustre membro do Ministério Público que atua no TCU, e que decorreu de fiscalização de ampla e documentada ação de fiscalização junto ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Fazenda, à Secretaria do Tesouro Nacional, à CEF, ao Banco do Brasil S.A., ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, ao Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, ao

⁶³ Abraham, Marcus, *Curso de Direito Financeiro*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 297.



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, ao Ministério das Cidades e ao Instituto Nacional do Seguro Social⁶⁴.

76. O referido relatório aferiu passivos junto à CEF (bolsa família, abono salarial e seguro desemprego), ao Banco do Brasil (equalização de safra agrícola e títulos e créditos a receber junto ao Tesouro Nacional), ao BNDES (programa de sustentação do desenvolvimento), ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS (âmbito do programa *Minha Casa minha vida*), entre outros. No presente parecer enfoca-se, tão somente, o tema sob a ótica da relação entre a CEF e a União quanto aos repasses do *PBF*, objeto da demanda submetida à CCAF.

77. Houve críticas contundentes à atuação do Banco Central do Brasil, na aferição do trânsito de valores, necessário no fluxo financeiro e na administração dos contratos aqui mencionados. Tanto quanto se percebe, ao contrário do consignado do relatório aqui tratado, o Banco Central do Brasil utiliza metodologia de amplo uso internacional. Parece-nos que a metodologia denominada de *conceito abaixo da linha* utiliza valores e demonstrativos que combinam as movimentações da conta única do Tesouro, bem como os dados dos gastos governamentais. Não haveria o uso de práticas discricionárias.

78. Porém, como se lê do substancial relatório aqui referido, quatro foram as questões colocadas pela equipe técnica do TCU, ainda que apenas a primeira delas tenha algum valor para a compreensão do problema, tal como colocado junto à CCAF, e aqui respondido, nomeadamente:

⁶⁴ O tema da competência sancionatória do Tribunal de Contas da União foi explorado por Marcia Pelegrini, *A Competência Sancionatória do Tribunal de Contas*, Belo Horizonte: Fórum, 2014.



" Questão 1 - os eventuais atrasos na cobertura, pela União, dos montantes devidos às instituições financeiras em decorrência das operações relacionadas à equalização de taxas de juros e ao pagamento de dispêndios de responsabilidade da União representam uma operação de crédito?

Questão 2 - qual a natureza e demais características dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?

Questão 3 - os repasses, aos demais entes federados, dos recursos referentes aos royalties do petróleo, da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e da cota-parte do salário educação estão sendo efetuados nos prazos devidos?

Questão 4 - qual impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pela Bacen em 15/07/2014? "

79. O ponto central, sobre o qual se materializa toda a discussão, é o alcance da definição de *operação de crédito*, de onde emergiria todo o conjunto de penalidades, constrangimentos e objurgações apontadas e sugeridas. Por isso, necessário, central, nuclear, que se defina *operação de crédito* e, no exato contexto, se o caso presente - - de fato - - e inequivocamente, qualificaria a referida *operação de crédito*. O que se tem, efetivamente, é um contrato de prestação de serviços.

80. Os auditores da área técnica do TCU partiram de um fato que reputaram como consumado, no sentido de que o contrato de serviço aqui avaliado trata-se, *efetivamente*, de uma *operação de crédito*, talvez não levando em conta alguma tipologia contratual que informa a avença entre a CEF e a União.

81. Nesse esforço, buscaram o conceito legal de operação de crédito (item 55) - - enfatizando *compromisso financeiro assumido* - -, explicitaram os dois tipos básicos de operações de crédito (orçamentárias e extra orçamentárias, item



56), conceituaram as *Antecipações de Receita Orçamentária (ARO)* – item 57- , trataram de condições para contratação de operação de crédito (item 59), discorreram didaticamente sobre a necessidade de autorização legislativa para contratação de operação de crédito (item 61), bem como sobre a *regra de ouro* do art. 167 da Constituição Federal (itens 65 e ss.). Há muita informação em matéria financeira, compendiada de modo sintético e didático.

82. O relatório também discorre didaticamente sobre o tema do orçamento público, no que se refere a princípios e vedações (item 2.6.4.), sobre a concessão de subvenções e despesas obrigatórias de caráter continuado (item 2.6.5), entre tantos outros assuntos, paralelos e concomitantes. Os auditores da área técnica do TCU reproduzem cláusulas do contrato firmado (itens 273, 274 e 275). Tem-se um volumoso trabalho de direito financeiro, com estações nos pontos cardeais da disciplina.

83. Toda a linha de raciocínio foi construída com base no estudo de planilha de pagamentos, sem se levar em conta o contrato, seus motivos, o que envolve, os interesses que tutela, bem como, especialmente, os instantes temporais nos quais a CEF contou com saldo positivo. Não teria havido, com todo o respeito, qualquer consideração para com o programa que fomentou a avença, bem como para com as várias modalidades negociais que se travam entre controlador e controlada. Fez-se juízo de subsunção, partindo-se de um enquadramento legal (LRF) e alcançando-se uma operação que não poderia ser realizada de outra maneira.

84. Os auditores do TCU registraram (item 278) que “(...) a CAIXA utilizou recursos próprios para, em nome da União, efetuar os pagamentos do



Bolsa Família. Referidos adiantamentos de recursos efetuados pela CAIXA à União ao longo dos exercícios financeiros de 2013 e de 2014, enquadram-se no conceito de operação de crédito (...)". E ainda (item 281) "*no que tange ao enquadramento de referida operação extra orçamentária, a equipe entende que se trata de uma operação de crédito extra orçamentária de que trata o art. 38 da LRF. Isso porque a obtenção dos recursos junto à CAIXA foi efetuada não com o objetivo de autorizar novos gastos orçamentários, mas para cobrir insuficiência de caixa ao longo dos exercícios de 2013 e 2014*".

85. Elegeu-se como premissa uma decisão apriorística de que teria havido *operação de crédito*, de natureza extra orçamentária. Trata-se de um argumento *ex concessis*, que "(...) *limita a validade de uma tese àquilo que cada qual está disposto a conceder, aos valores que se reconhecem, aos fatos com os quais se está de acordo*"⁶⁵. O relatório não teria cogitado de outros elementos centrais ao negócio. De igual modo, não teria avaliado os efeitos que o corte de pagamentos, por parte da CEF, impactaria a vida de milhões de brasileiros. Há fortes indícios de inexigibilidade de outra conduta.

IX) A posição da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil sobre a possibilidade das instituições financeiras realizarem operações acessórias, sem natureza creditícia

86. A peculiaridade do assunto, o nível de especialização e os impactos de qualquer decisão sobre os arranjos financeiros com os quais contamos exige oitiva da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Nesse sentido, em

⁶⁵ Ferraz Jr., Tércio Sampaio, *Introdução ao Estudo da Direito- Técnica, Decisão, Dominação*, São Paulo: Atlas, 1994, p. 339.



resposta a provocação dessa Consultoria-Geral da União, os advogados do BACEN elaboraram estudo denso e minucioso, consubstanciado no Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, devidamente aprovado pelo dirigente desse corpo de advogados públicos.

87. No referido parecer, são realçados alguns pontos que confirmam a linha aqui seguida, no ponto de que a avença entre a CEF e a União qualificaria tão somente um contrato de prestação de serviços, e não uma operação de crédito, ou um empréstimo, como entendeu a área técnica do Tribunal de Contas da União.

88. Há claríssima identificação da classificação doutrinária das operações bancárias, que reproduzi em seguida, com ênfases minhas, e com omissão da numeração e das notas de rodapé, que podem ser colhidas no texto original do referido parecer:

“ (...) A classificação tradicionalmente aceita na doutrina e observada na regulação e prática dos negócios financeiros divide as operações bancárias em razão da relação do objeto de cada uma delas com a negociação do crédito. Com efeito, a doutrina especializada aborda a classificação das operações bancárias, distinguindo-as em essenciais (que envolvem a negociação do crédito, subdividindo-se em operações ativas e passivas) e acessórias (que compreendem a prestação de serviços). São exemplos de operações essenciais os depósitos, as contas correntes, os empréstimos, as aberturas de crédito e as antecipações. Podem ser citados como exemplos de operações acessórias a custódia de valores, a cobrança de títulos, o fornecimento de cofre de aluguel e a intermediação no pagamento e recebimento de valores.

(...) Em geral, as operações essenciais consubstanciam obrigação de dar, e as operações acessórias (prestação de serviço), obrigação de fazer. Nos contrários bancários que têm por objeto operações essenciais ou fundamentais (operações de crédito, v.g.), são instituídas, em regra, obrigações recíprocas de dar, consistentes em prestar crédito (dar dinheiro) e em contrapartida, a restituição do valor (acrescida dos juros pactuados). Por outro lado, os negócios classificados como mera prestação de serviço (operações acessórias) contêm apenas obrigação de fazer, que vincula a instituição financeira, mediante remuneração (tarifa ou comissão), a



essa prestação. No entanto, é possível que um mesmo contrato bancário contenha obrigações de dar e de fazer; é o que pode ocorrer, por exemplo, na intermediação bancária no pagamento, em que a instituição financeira assume a obrigação de fazer (prestação de serviço no pagamento a ou de terceiro, por exemplo), que traz embutida a obrigação de dar”⁶⁶.

89. Os procuradores do Banco Central do Brasil enfatizam a importância dessa modalidade de contrato de serviço na circulação de riquezas e na economia nacional, de modo minudente. Segue excerto, com ênfases minhas, e como omissão de numeração e notas de rodapé:

“ (...) E esse serviço específico de pagamento tem assumido grande relevância na circulação de riquezas na economia nacional, porquanto é cada vez mais comum a utilização de “carnês” ou boleto para pagamento, em banco, de dívidas decorrentes de obrigações de qualquer natureza (prestação referente à aquisição de produtos e serviços, taxas condominiais, multas, tributos etc.) Com a crescente inclusão financeira observada nos últimos anos em decorrência da expansão do número de agências bancárias, de postos de atendimentos e de correspondentes, constitui inegável comodidade a possibilidade de se realizarem pagamentos (ou de se receberem pagamentos) por meio da rede bancária espalhada pelo País.

(...) Ainda em relação aos serviços de pagamento que podem ser fornecidos por instituições financeiras, é importante registrar que as regras sobre a emissão de boleto de pagamento estão contidas na Circular nº 3.598, de 6 de junho de 2012, editada pelo Banco Central, com base, entre outros diplomas, na Lei nº 10.214, de 30 de agosto de 2001, que disciplina o sistema de pagamentos brasileiro. O parágrafo único do art. 1º da referida circular, abaixo transcrito, bem demonstra a natureza da obrigação (prestação de serviço) que se forma entre o beneficiário, credor que contrata o serviço de pagamento, e a instituição financeira, que se obriga a prestar os serviços de emissão do boleto e de recebimento da dívida:

Art. 1º O boleto de pagamento é o instrumento padronizado, por meio do qual são apresentadas informações sobre:

I - a dívida em cobrança, de forma a tornar viável o seu pagamento;

II - a oferta de produtos e serviços, a proposta de contrato civil ou o convite para associação, previamente levados ao conhecimento do pagador, de forma a constituir, pelo seu pagamento, a correspondente obrigação.

Parágrafo único. Para fins do disposto nesta Circular, considera-se:

⁶⁶ Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBCB. Alexandre Forte Maia, Igor Arruda Aragão, Cristiano de Oliveira Lopes Cozer.



I - beneficiário: o credor da dívida em cobrança de que trata o inciso I e o destinatário final dos recursos de que trata o inciso II, ambos deste artigo;

II - pagador: o devedor da dívida em cobrança de que trata o inciso I e o aceitante da obrigação de que trata o inciso II, ambos deste artigo;

III - instituição financeira recebedora: a instituição financeira que recebe os fundos do pagador ou de alguém que age em seu nome, nos termos das informações constantes no instrumento;

IV - instituição financeira destinatária: a instituição financeira contratada pelo beneficiário para, na qualidade de mandatária:

a) emitir e apresentar o boleto de pagamento ao pagador, caso o beneficiário não opte por fazê-lo diretamente; e

b) receber os recursos oriundos do pagamento efetuado pelo pagador e creditá-los na conta do beneficiário. (G.n.)

(...) Outro serviço relevante, distinto das tradicionais operações de crédito (operações essenciais), passível de fornecimento por bancos, é o "del credere", que pode-se fazer presente em contratos de comissão. Nas operações acessórias em que estejam subjacentes elementos de um contrato de comissão, as instituições financeiras atuam como simples intermediários ou prestam um serviço determinado, pelos quais cobram comissões, com o que cobrem os gastos efetuados nas operações, além de terem alguma margem de lucro. Dentro desses serviços pode estar pactuada a cláusula "del credere", que permite ao banco dar garantia de solvabilidade de pessoas em contratos entre elas firmadas, acarretando para o banco a responsabilidade de efetuar o pagamento se o devedor não o fizer.

(...) Tendo em vista a referência a contrato típico no parágrafo anterior (contrato de comissão), é preciso fazer um alerta. Um aspecto pouco explorado pela doutrina, ao que se pode perceber, é que os contratos bancários dificilmente correspondem às versões nominadas previstas no Código Civil. Distintamente, envolvem plexos de direitos e obrigações que tornam difícil a classificação em uma só figura contratual. Uma das consequências disso é que, com frequência, contratos bancários contêm cláusulas de cunho creditício e outras de caráter não creditício. Para que contratos específicos possam ser caracterizados como operações bancárias essenciais ou acessórias, portanto, cumpre verificar que tipo de estipulação ocorre predominantemente.

(...) A distinção entre operações bancárias essenciais e acessórias também pode ser percebida na legislação e na regulamentação do sistema financeira. Não se trata, portanto, de assunto que se restringe ao ambiente próprio da doutrina; antes, porém, possui relevância prática na formação e na aplicação das regras que dizem respeito ao adequado funcionamento do mercado financeiro.

(...) No campo legal, cumpre mencionar a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo bancário das operações realizadas por instituições financeiras. O art. 1º do referido diploma legal acolhe a separação

entre operações essenciais e acessórias – defendida pela doutrina, conforme parágrafos anteriores –, ao estabelecer o dever de sigilo em relação às operações ativas e passivas (operações essenciais) e aos serviços prestados (operações acessórias). Como se vê, o legislador fez questão de se referir, de modo expresso, aos serviços bancários, reconhecendo-os como categoria distinta das operações de natureza creditícia (operações ativas e passivas).

(...) A regulamentação editada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) também reflete, de forma indireta, a classificação das operações bancárias em essenciais e acessórias.⁶⁷

90. Mais especificamente, de algum modo explicitando as linhas gerais do contrato de prestação de serviços aqui discutido, continuam os procuradores do Banco Central do Brasil, com ênfases minhas, e com as omissões acima já especificadas:

“ (...) Quanto à regulamentação do CMN, embora não haja ato normativo dispondo exaustivamente sobre a caracterização das operações bancárias acessórias, a disciplina atinente à cobrança de tarifas fornece boas indicações sobre a matéria. Isso ocorre porque tarifa é a remuneração cobrada pela instituição regulada em contrapartida à prestação de serviços (não se confundido, portanto, com a remuneração de operações essenciais – normalmente, taxas de juros e descontos). Nesse contexto, o art. 1º da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, conceitua tarifa como a “remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil” (art. 1º). A doutrina e a prática bancária empregam ainda o vocábulo comissão para designar a contrapartida à prestação de serviços.

(...) O CMN tem regulamentado a cobrança de serviços prestados por instituições financeiras, permitindo a cobrança de tarifa como contrapartida. Com efeito, a tarifa bancária tem sido disciplinada por aquele órgão como uma espécie de contrapartida remuneratória aos serviços efetivamente prestados por instituições financeiras. Cuida-se, portanto, de obrigação assumida pelo tomador do serviço (cliente bancário) perante o prestador (instituição financeira), que, por sua vez, obriga-se a fornecer atividade específica, distinta da intermediação do crédito.

(...) Nesse contexto, a remuneração (tarifa ou preço) paga pelo cliente (tomador) e o comportamento exigido da instituição financeira (prestadora) constituem pacto bilateral e oneroso; é bilateral porque ambas as partes envolvidas assumem obrigações e oneroso, porque cria vantagens e ônus para um e outro pactuante. Nessa relação, cada obrigação condiciona e justifica a existência da outra, de sorte

⁶⁷ Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBCB. Alexandre Forte Maia, Igor Arruda Aragão, Cristiano de Oliveira Lopes Cozer.



que só há remuneração se houver prestação de serviço e, prestação de serviço, se houver remuneração.

(...) Em conformidade com a sistemática consagrada na Resolução nº 3.919, de 2010, do CMN, os serviços prestados pelas entidades reguladas classificam-se como essenciais (art. 2º), prioritários (art. 3º), especiais (art. 4º) e diferenciados (art. 5º). Há, naturalmente, contratos bancários que, por envolverem a conjugação de serviços mais complexos e delineados sob medida para governos e grandes clientes institucionais, não se submetem diretamente aos preceitos dessa Resolução, mas às cláusulas contratuais pactuadas entre as partes. Não obstante, há, no ato normativo em apreço, a indicação de determinados tipos de atividades efetuadas por instituições financeiras que, segundo o juízo do regulador do sistema financeiro, devem-se considerar como serviços.

(...) Diante do exposto, analisados os aspectos presentes na doutrina e na legislação aplicável ao sistema financeiro, concluiu-se que as instituições financeiras estão autorizadas a prestar serviços bancários (operações acessórias), que não carregam em si elementos típicos das operações creditícias, cuja principal característica é a negociação do crédito, mediante atividade organizada de intermediação (operações essenciais)."⁶⁸

91. O ilustre Procurador-Geral do Banco Central do Brasil aprovou o parecer aqui mencionado, fixando os pontos nucleares do assunto, como segue, e com ênfases originais:

" (...) Julgo adequado o pronunciamento da lavra da Câmara de Consultoria Geral, endossado pelo Procurador-Geral Adjunto, que, calcado na doutrina e na legislação de regência, bem demonstra os aspectos gerais relacionados à prestação de serviço por instituições financeiras.

Destaco, na análise feita pelo parecerista, a constatação de que há contratos bancários que envolvem complexa conjugação de operações bancárias de diversas naturezas, sendo tais avenças elaboradas sob medida para atender às necessidades próprias de grandes clientes institucionais, incluindo entidades governamentais. Não há dúvida de que contratos da espécie, por suas características próprias, regem-se pelas cláusulas estipuladas entre as partes no exercício pleno de sua autonomia negocial, sem prejuízo de que a sistemática fixada na Resolução CMN nº 3.919, de 2010, seja utilizada para aferir se determinados tipos de operações bancárias devem-se qualificar como serviços e não como negócios creditícios.

Exemplo típico de contratos para a prestação de serviços bancários a entidades governamentais é o contrato de repasse, cujo conceito consta no art. 1º. §

⁶⁸ Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBCB. Alexandre Forte Maia, Igor Arruda Aragão, Cristiano de Oliveira Lopes Cozer.

1º, II, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Ao indicar que a instituição financeira, no âmbito desse contrato, atua na condição de **mandatária** da entidade federativa, o Decreto efetua clivagem bem demarcada entre repasses e negócios de cunho creditício (operações ativas e passivas da instituição financeira). Em outras palavras, a sistemática acolhida pelo ato regulamentar explícita, para além de qualquer dívida, que a operação bancária consistente na transferência de recursos à conta de terceiros tem a natureza jurídica de mandato, distinguindo-a, por conseguinte, da categoria dos negócios creditícios.

Assim, tendo em conta a esfera de atuação do Banco Central do Brasil, impõe-se asseverar a possibilidade legal de que as instituições financeiras realizem operações reconhecidas pela prática bancária como acessórias, destituídas de qualquer elemento creditício. Um indicador relevante da caracterização de determinado negócio bancário como operação acessória (por oposição às operações essenciais, ou seja, operações de crédito) é a ausência de compromissos financeiros. Assim, cláusulas contratuais que, em lugar de compromissos financeiros, traduzem faculdades para as partes contratantes denotam a qualificação da avença como operação acessória, não como negócio de cunho creditício⁶⁹.

X) Considerações finais

92. A CEF poderia eleger pela interrupção dos pagamentos, e optou por não fazê-lo. Temia-se, certamente, a reação popular, como acima já noticiado. Atendeu-se, como também já argumentado, a um supremo valor que deve reger o assunto, calcado no resguardo de verbas de natureza alimentar. A CEF cumpriu uma regra contratual que não fora até então questionada, em juízo ou administrativamente.

93. Cumpria-se um contrato cujo destinatário principal é o beneficiário do PBF. A CEF é um agente de expressiva atuação social, objetivo que deve perseguir e realizar. A administração do pagamento dessas várias obrigações é hoje atividade expressiva da CEF.

⁶⁹ Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Despacho do Senhor Procurador-Geral, Dr. Isaac Sidney Menezes Ferreira, aprovando o Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC.



94. Os técnicos do TCU provavelmente não levaram em conta os vários momentos nos quais a CEF fora superavitária no confronto entre créditos e débitos decorrentes dos repasses necessários.

95. Por vezes a CEF revela-se como deficitária, por vezes, encontra-se superavitária. No caso presente, a CEF atuou corretamente ao buscar meios de composição para o ajuste do fluxo de caixa – junto ao contratante MDS – buscando solver eventuais desequilíbrios quando a diferença entre créditos e débitos não se comportava em conta superavitária. O ato de gestão da CEF- ao contrário do que pode inferir o relatório aqui discutido- demonstra meio apropriado na condução dos seus negócios com apoio em instrumento contratual e nas regras normativas que recobrem a avença. Tem-se - - objetivamente - - um regime de fluxo de caixa, conforme foi demonstrado. O encontro final de contas apontaria um suposto equilíbrio. Ainda nas reuniões havidas na CCAF, evidenciou-se que a situação era episódica, esporádica e que, ao que consta, já se normalizou o fluxo de recursos para suprimento das várias contas aqui noticiadas.

96. No contrato presente, a instituição contratada poderia negar o repasse de recursos. Não o fez, com base em cláusula contratual. Ainda assim, insistisse, necessário que Tesouro e CEF aperfeiçoem o modelo, fixando travas, de modo que não se tenha mais dúvidas quanto à operação realizada, nas hipóteses aqui tratadas.

97. O que se tem é um *contrato de prestação de serviços de cadastro único das ações de transferência direta de renda do Governo Federal sob a*

gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No que interessa, objetivamente, do contrato:

Subcláusula Sexta - Os recursos relativos aos benefícios depositados em Conta Suprimento, não pagos dentro dos períodos de validade das parcelas, serão devolvidos pela Contratada até o penúltimo dia útil do mês subsequente ao vencimento da parcela, acompanhada de Relatório, conforme definido no Projeto Básico.

Subcláusula Sétima - A remuneração dos recursos em saldo na conta suprimento será repassada a Contratante no 10º (décimo) dia útil de cada mês, acompanhada de Demonstrativo de Remuneração Mensal para conferência da Contratante, que será enviado no primeiro dia útil imediatamente posterior ao repasse da Remuneração.

Subcláusula Oitava - Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes das folhas de pagamento das Ações de Transferência de Renda, fica assegurado à Contratante o direito de optar pela suspensão deste serviço até que seja normalizado o fluxo financeiro, conforme Inciso XV do art. 78, da Lei 8.666, de 1993.

Subcláusula Nona - Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefício constantes da folha de pagamento das Ações de Transferência de Renda, se a Contratada assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios, fica assegurada à Contratada remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base na taxa extramercado do Banco Central - DEDIP.

98. Tem-se, de fato, uma via de mão dupla, em todos os sentidos. A CEF estaria obrigada a devolver recursos, quando, ao fim do período, ainda os mantivesse. À CEF se outorgou a possibilidade de utilizar, na hipótese do não repasse de recursos, a prerrogativa de que trata o inciso XV do art. 78, da Lei 8.666, de 1993, isto é, poderia suspender o pagamento dos benefícios. E não o fez. Deve ser instada a fazê-lo, por intermédio de recomendação, dessa Advocacia-Geral da União.



99. Possibilitou-se à CEF assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios. Em contrapartida, à CEF outorgou-se a possibilidade de remuneração diária sobre saldo negativo, quando existente. É cláusula de operação contratual, divulgada, por força de regra que determina publicação de contratos afetos a interesse público, pelo menos quanto a seus extratos. E não houve questionamentos.

100. Deve-se indagar de uma aferição contábil, que leve em conta também os momentos nos quais a CEF deteve valores superiores aos quais desembolsou diariamente. Para a CEF há também outros elementos que justificam a construção, assinatura e realização do contrato.

101. A natureza de contrato acessório, na tipologia do direito bancário, caracteriza a situação. A CEF detém a prerrogativa de também dispor de valores, a seu favor, especialmente no início dos meses sobre os quais incidem os cálculos, ainda não definitivamente realizados.

102. Não se poderia tratar um contrato de prestação de serviços, com cláusulas ajustadas e transparentes, no contexto de uma hermenêutica restritiva que decorre de insistência de aplicação da LRF em conjuntura na qual não se justifica a sua aplicação exclusiva.

103. Não se pode perder de vista o pano de fundo da discussão, os destinatários dos recursos, o tema do combate à pobreza e o resgate da dignidade da pessoa humana. No caso presente, outra ótica apenas faria

homenagem a um procedimentalismo burocrático⁷⁰ preocupado com procedimentos, e não com resultados.

104. À CEF, a quem se incumbiu um fim na operação - - repassar valores aos beneficiários do programa - - deve-se resguardar um meio, que a cláusula contratual aqui discutida possibilita e garante. Esses contratos necessariamente deveriam ter sido revistos e aprovados por respectivas áreas técnicas.

105. Deve-se consignar, em relação a situações análogas às aqui tratadas, que eventualmente ainda ocorram, no futuro, nos termos parametrizados nas limitações anteriormente mencionadas, e apenas nas quais haja dúvidas de interpretação, por parte das Consultorias Jurídicas dos vários Ministérios que celebram contratos aqui tratados, e dado o rigor interpretativo que a questão exige, que se deve atentar analogicamente para o disposto no art. 4º do Decreto nº 7.793, de 17 de agosto de 2012, que cuida da contratação de serviços de agentes financeiros pelos órgãos e entidades do Poder Executivo. Isto é, em caso de dúvidas de interpretação das matérias aqui tratadas, deve-se ouvir as autoridades fazendárias.

106. O Ministério da Fazenda e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional podem se manifestar no assunto, nos casos de dúvida, como colaboração, desde que devidamente provocados por parte das Consultorias Jurídicas dos vários Ministérios. Substancialmente, à Procuradoria-Geral da

⁷⁰ Para o tema do *procedimentalismo burocrático*, por todos, Peters, B.Guy, *The Politics of Bureaucracy- an introduction to comparative public administration*, London and New York: Routledge, 2010, especialmente pp. 33 e ss.



Fazenda Nacional caberia interpretar temas afetos à Lei de Responsabilidade Fiscal, quando, e se instada regularmente para tal.

XI) Conclusões

107. A CEF é um banco com natureza social, presta serviços de altíssimo interesse para a paz social, com prestações de serviços destinadas preliminarmente para o atendimento do bem-estar social, de preponderante utilidade pública.

108. E porque o ponto de partida para o entendimento do problema é a referência a núcleo fundamental do texto constitucional brasileiro vigente, no sentido de que é objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e a marginalização da redução das desigualdades sociais e regionais, é que se conclui que:

A. O PBF tem por objetivo transferências de valores, atendendo a determinação constitucional relativa à erradicação da pobreza e a marginalização da redução das desigualdades sociais e regionais; dá continuidade a várias políticas públicas que se desenvolvem no País; trata-se da principal ação pública de transferência de renda no Brasil;

B. A CEF é um banco de caráter fundamentalmente social, que presta serviços de altíssima utilidade pública, com organização intensamente pulverizada em todo o território nacional, com características que justificam a inexigibilidade de licitação.



quanto ao contrato de prestação de serviços entabulado com a União, com o objetivo de efetuar os repasses do PBF;

C. Isto é, a natureza jurídica e organizacional da Caixa Econômica Federal justifica a inexigibilidade de licitação; dessa afirmativa resulta a proeminência da contratada; de fato, a CEF é um banco público para o desenvolvimento econômico do País;

D. A CEF e a União ajustaram um contrato de prestação de serviços, com sujeição à Lei nº 8.666, de 1993; há uma singularidade na prestação do serviço, por parte da contratada;

E. Nos termos exatos do Parecer GQ-50, devidamente aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, às instituições financeiras federais não se aplicam as restrições da Lei nº 4.595, de 1964; fixou-se que um ato permitido pela lei administrativa ou bancária não pode ser criminalmente reprimido; a unidade do direito, no contexto do referido parecer, repele que se tenha um ato como lícito e ilícito, ao mesmo tempo;

F. O fundamento do contrato aqui tratado é a prestação de um serviço, por parte da Caixa Econômica Federal, que consiste no repasse de valores de programas de Governo, decorrentes de lei, com atendimento a destinatários economicamente hipossuficientes;



G. O serviço é prestado mediante remuneração, devidamente pactuada; Os repasses feitos pelo Tesouro configuram fluxo financeiro, cuja aferição contábil revela alternâncias superavitárias e deficitárias, resolvendo-se, de modo equitativo, sempre, sem que se tenha enriquecimento ilícito, ou prejuízo, tanto por parte da contratante (União), quanto em relação à contratada (CEF);

H. As cláusulas pactuadas podem permitir um equilíbrio do contato; na hipótese de insuficiência de recursos na conta suprimento para o pagamento das ações de transferência pode a contratada adimplir o pactuado com recursos próprios;

I. Tem-se um contrato acessório de prestação de serviços bancários, com tipologia analógica à dos contratos de traspasso bancário, ou de giro, nos quais a indisponibilidade transitória de fundos justifica que a contratada, a seu critério, opere transferências que são objeto da avença;

J. Na tipologia das resoluções do Banco Central do Brasil pode-se falar analogicamente também de um contrato de repasse, instrumento administrativo de interesse recíproco, por meio do qual a transferência de recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União;



K. À contratada a avença permite interromper o pagamento dos valores do PBF, quando o Tesouro deixe de adiantar os recursos; no entanto, a opção pelo pagamento revela inexigibilidade de outra conduta, dada a comoção social, o caos e à ameaça à sobrevivência de milhões de pessoas, que a mera interrupção causaria;

L. O contrato qualifica-se pela necessidade de uma prestação de trato contínuo; ainda que possa a CEF optar pela interrupção do desembolso de valores, a afinidade de sua natureza jurídica e institucional com o programa que tutela demanda que mantenha os pagamentos;

M. Na hipótese de saldo negativo, ainda que eventual e episódica, tem a CEF direito à remuneração diária sobre o referido saldo registrado;

N. Quase 14 milhões de famílias seriam afetadas com a interrupção dos pagamentos; deve-se registrar que, em nenhum momento, houve dano aos beneficiários do PBF;

O. Não haveria, pelo menos em princípio, como se operacionalizar diretamente a passagem de recursos diretamente do Tesouro para os beneficiados do PBF;

P. Os pagamentos parecem qualificar o mero fluxo de recursos, com índices variáveis, positivos e negativos; não se poderia



afirmar com absoluta segurança que haveria operação de crédito na hipótese de mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos;

Q. A relação entre saldos e débitos deveria ser aferida dentro de um determinado período de tempo, preferencialmente ao longo de um dado ano civil, de modo que se tenha, ao fim do período uma exata dimensão do que foi recebido e repassado;

R. Ao fim desse período, deve haver uma identidade entre valores recebidos e repassados, trata-se da equação que comprova o fluxo de caixa e a inexistência de financiamento, da controlada em relação ao controlador;

S. Na sistemática do fluxo, parece ser regular a utilização de recursos próprios, pela CEF, em favor dos beneficiários do programa, conquanto que ao fecho de um determinado período observado tenha-se uma equivalência absoluta entre valores recebidos e repassados;

T. A CEF não estaria entregando recursos diretamente à União, e muito menos valendo-se de valores retidos para ampliar ganhos com a exploração do spread bancário;



U. Esses trânsitos financeiros com fluxo de caixa, ao que consta, teriam ocorrido eventualmente no passado; a exemplo do ocorrido com operações do seguro desemprego;

V. A CEF e a União ajustaram um contrato de serviço bancário, autorizado pelas normas de regência;

X. Parece ser objetivamente preliminar à definição de uma operação de crédito um compromisso financeiro que vincula os contratantes;

Y. No caso aqui tratado esse compromisso não existiria, porquanto poderia a CEF suspender os repasses na medida em que obstruídos os recursos oriundos do Tesouro.

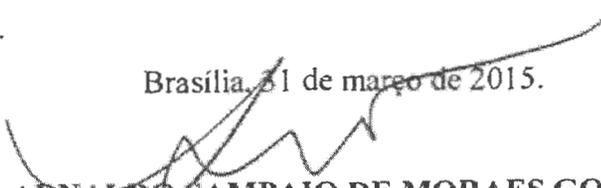
Z. O presente caso trazido à CCAF é exemplo típico de um contrato de prestação de serviços devendo, CEF e União, ajustar, imediatamente, o fluxo de valores, de modo que a dívida aqui apresentada não se projete no tempo, prejudicando-se quase 14 milhões de famílias brasileiras.

109. Na hipótese de aprovação do presente parecer, opina-se por recomendação à CEF e Tesouro para que se construam cláusula contratual que afaste qualquer dúvida quanto à aventada operação de crédito, opinando-se também para que se recomende à CEF que se abstenha de aplicar a cláusula contratual aqui discutida até decisão final do TCU.

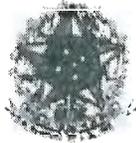


110. São essas, Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Advogado-Geral da União, as considerações que o momento suscita, e que constituem o parecer que submeto à esclarecida consideração de V. Exa., a quem, devolvendo o expediente, tenho a honra de reiterar seguranças de minha elevada estima e consideração.

Brasília, 31 de março de 2015.



ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União

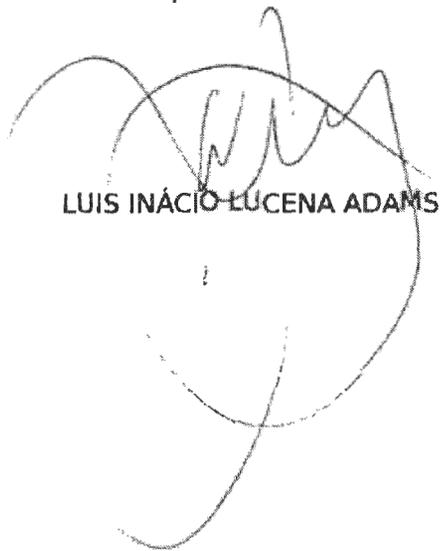


ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

1. Aprovo o Parecer nº ASMG/CGU/AGU/01/2015 do Senhor Consultor-Geral da União.
2. Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências subsequentes.

Em 31 de março de 2015.



LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 165/2015

PROCESSO N.º 00688.001229/2014-93

INTERESSADO: Caixa Econômica Federal, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Secretaria do Tesouro Nacional - STN

ASSUNTO: Controvérsia ente a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acerca da insuficiência dos recursos repassados pelo Ministério à Caixa o âmbito do Programa Bolsa Família. Análise do ressarcimento dos custos financeiros decorrentes de diferenças de atualização de saldo negativo na Cona Suprimento. A Secretaria do Tesouro Nacional foi convidada a integrar o feito.

1. Encaminhe-se à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, para conhecimento do Parecer ASMG/CGU/AGU/001/2015, que trata da parte remanescente às matérias elencadas no Termo de Conciliação nº 16/2014/CCAF/CGU/AGU-CRN, cientificando às partes interessadas no presente processo, além das Consultoria Jurídicas dos Ministérios em situação correlata.
2. Ao Gabinete CGU para envio de cópia do citado Parecer à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN e Procuradoria-Geral do Banco Central - PGBACEN.

Brasília, 1 de abril de 2015.

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União



SENADO FEDERAL
Secretaria de Comissões
Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito

MÍDIA REF. AO DOC 168

[Disponível na página de documentos recebidos da Comissão do Impeachment - Clique para acessar](#)

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

TERMO DE JUNTADA

Certifico que, nesta data, juntei aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, os seguintes documentos:

1. DOC 169 – alegações finais dos Denunciantes (fls. 23880 a 24012);
2. Mandado de intimação da Denunciada para apresentar alegações finais (fl. 24013).

E, por ser expressão da verdade, dou fé.

Brasília, em 12 de julho de 2016.


LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO FILHO
Escrivão da Denúncia nº 1, de 2016



Exmo. Senhor Senador RAIMUNDO LIRA

DD. Presidente da Comissão Processante da Denúncia (DEN)
nº.1, de 2.016 :

HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JÚNIOR E JANAÍNA CONCEIÇÃO PASCHOAL, já qualificados, denunciantes no processo instaurado, perante esta Comissão processante, em face da Presidente afastada, Senhora DILMA ROUSSEFF, vêm, nos termos da Lei n. 1.079/50, do Regimento Interno do Senado Federal e do Rito fixado pelo Supremo Tribunal Federal, apresentar suas **ALEGAÇÕES FINAIS**, no prazo estatuído, conforme razões de fato e de direito a seguir expostas.

Índice

A. LEGITIMIDADE DO PEDIDO.....	3
B. O PEDIDO ORIGINAL.....	7
C. A IRRESPONSABILIDADE FISCAL E O CONJUNTO DA OBRA.....	9
D. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	11
E. OS TIPOS VIOLADOS DA LEI N. 1.079/50.....	13
E.1. O TIPO DO ART. 10, N. 4 DA LEI N. 1.079/50	14
E.2. O TIPO DO ART. 11, N. 3 DA LEI N. 1.079/50	23
E.3. O TIPO DO ART. 10, N. 8 da Lei N. 1.079/50	27
E.4. VIOLAÇÃO DO TIPO DO ART. 10, N. 4 e 6, NA EDIÇÃO DE DECRETOS	28
F. OS FATOS.....	31
F.1. AS PEDALADAS EM 2.014	31
F.2. AS PEDALADAS EM 2.016	35
G. VOTO PRELIMINAR MIN. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO)	38

Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquerito.	
RECEBI O ORIGINAL	
Em	20/16 às 14h44 horas
Nome	[Assinatura]
Matricula	032169

Raimundo Buno



[Handwritten signature]

CONCLUSÃO EXTRAÍDA DO VOTO DO TCU.....	43
H. PROVA TESTEMUNHAL REFERENTE ÀS PEDALADAS FISCAIS....	44
H.1. TESTEMUNHO DE JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA COM RELAÇÃO ÀS PEDALADAS FISCAIS.....	44
H.2. TESTEMUNHO DE ANTONIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR COM RELAÇÃO ÀS PEDALADAS FISCAIS	50
H.3. TESTEMUNHO DE TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA COM RELAÇÃO AS PEDALADAS FISCAIS.....	54
H.4. O QUE SE EXTRAI DA PROVA TESTEMUNHAL RELATIVAMENTE AS PEDALADAS FISCAIS.....	59
I. PAGAMENTO DAS PEDALADAS FISCAIS DE FORMA IRREGULAR..	60
J. DECRETOS 2.015.....	63
K. VOTO PRELIMINAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE OS DECRETOS DE 2.015.....	69
CONCLUSÃO DO TCU SOBRE OS DECRETOS.....	70
L. PROVA TESTEMUNHAL SOBRE OS DECRETOS DE 2.015.....	71
L.1. TESTEMUNHO DE JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA COM RELAÇÃO AOS DECRETOS.....	71
L.2. TESTEMUNHO DE ANTONIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR COM RELAÇÃO AOS DECRETOS.....	73
L.3. O QUE SE EXTRAI DA PROVA TESTEMUNHAL SOBRE OS DECRETOS.....	76
M. PROVA PERICIAL.....	78
N. AUTORIA E DOLO RELATIVAMENTE AOS DOIS CONJUNTOS DE CRIMES.....	97
N.1. AUTORIA.....	98
N.1.1. TESTEMUNHO DE OTAVIO LADEIRA DE MEDEIROS, COM RELAÇÃO À AUTORIA.....	101
N.1.2. TESTEMUNHO DE ADRIANO PEREIRA DE PAULA, COM RELAÇÃO À AUTORIA.....	103
N.1.3. TESTEMUNHO DE NELSON BARBOSA, COM RELAÇÃO À AUTORIA.....	104
N.1.4. TESTEMUNHO DE LUIS INÁCIO ADAMS, COM RELAÇÃO À AUTORIA.....	105
N.1.5. TESTEMUNHO DO PROCURADOR DE CONTAS, COM RELACAO A AUTORIA.....	109
N.1.6. PRESIDENTE GESTORA E CONTROLADORA ..	109
N.1.7. A DOUTRINA QUANTO A AUTORIA.....	110



N.1.8. A JURISPRUDÊNCIA QUANTO A AUTORIA ..	112
N.2. O DOLO	116
O. ADEQUAÇÃO TÍPICA.....	121
P. BREVE NOTA SOBRE A MAIORIA DOS TESTEMUNHOS DE DEFESA	122
Q. CONCLUSÃO.....	125

A. LEGITIMIDADE DO PEDIDO

1. O Impeachment constitui uma porta estreita criada pelo presidencialismo para poder destituir o presidente que faz mau uso do poder, em afronta a princípios fundamentais do bom governo que nossa Constituição elenca no art. 85 e seus incisos, para proteção presente e futura da República.

2. Lembra FÁBIO COMPARATO ser o Impeachment um instituto político de índole constitucional, com efeitos penais, engendrado pela necessidade de por termo aos desmandos do Executivo¹.

3. Já TOCQUEVILLE dizia visar o Impeachment a retirar o poder daquele que o utiliza mal e impedir que esse mesmo cidadão volte a possuí-lo no futuro ² . Comentando esta conhecida passagem de Tocqueville, PAULO BROSSARD, monografista da matéria, em voto no Supremo Tribunal Federal, observa que a finalidade do Impeachment é retirar o poder de quem faz mau uso dele e inviabilizar que seja reinvestido³.

¹ COMPARATO, Fábio. Impeachment - aspectos jurídicos. Revista do

² TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro I: leis e costumes. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2.001, p. 124.

³ STF - MS/DF n. 20.941-1 em 08.02.90.



4. Ainda que o seu caráter político seja acentuado ⁴, o Impeachment, como diz BROWN, é político no espírito, sendo, todavia, "judicial in external form and ceremony"⁵.

5. A natureza política do Impeachment, contudo, não dispensa a constatação da configuração de condutas previstas na lei especial, a observância das fórmulas processuais ⁶, o respeito ao devido processo legal. O Senado transforma-se em órgão simultaneamente político e judicial, sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal Federal ⁷. O julgamento agrega critérios políticos e jurídicos: o Senado continua a ser um órgão político ⁸, mas julga em obediência aos princípios basilares da República. Dentre esses, aqueles especificados no art. 85 da Constituição Federal indicativo dos crimes de responsabilidade.

6. Tanto é certo que, fosse a admissão do processo - a ser realizada pela Câmara dos Deputados, e o julgamento do processo de Impeachment, de competência do Senado Federal- puramente de natureza jurisdicional, cada voto de parlamentar deveria ser

⁴ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. Vol. II. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1.948, p. 266 e seguintes; FERREIRA, Pinto. *O Impeachment*. 2ª. ed. Recife: Editora da Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco, 1.993, p. 175; SARASATE, Paulo. *A constituição do Brasil ao alcance de todos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1.967, p. 395.

⁵ BROWN, Wrisley. The Impeachment of the Federal Judiciary. *Harvard Law Review*, vol. XXVI, n. 8, junho de 1.913, p. 698.

⁶ CAVALCANTI, Themistocles Brandão, *A Constituição Federal Comentada*. Vol. II. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1.948, p. 266 e seguintes; PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *A Constituição Federal comentada*. Tomo III. 2ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 352.

⁷ Veja-se a respeito o voto do Ministro PAULO BROSSARD, citando ensinamento de Pimenta Bueno, no STF. MS 20.941-1/DF. Relator Min. Aldir Passarinho. Relator p/ Acórdão Min. Sepúlveda Pertence. J. em **09 de fevereiro de 1.990**.

⁸ POLETTI, Ronaldo. *Constituição anotada*. Rio de Janeiro: Forense, 2.009, p. 288.



fundamentado, nos termos do art. 93, IX da Constituição Federal, o que não se exige, justamente, por ser político e não jurídico o seu voto. O parlamentar vota de acordo com sua consciência, em vista da convicção formada diante dos fatos e das previsões constitucionais e legais, avaliando se houve mau uso do poder ou abuso do poder em prejuízo da República, a merecer ser removido o Presidente para se preservar o presente e prevenir o futuro.

7. Como já asseverado na Denúncia, o Ministro CELSO DE MELLO bem observou que:

"Os aspectos concernentes à natureza marcadamente política do instituto do impeachment, bem assim o caráter político de sua motivação e das próprias sanções que enseja, não tornam prescindível a observância das formas jurídicas, cujo desrespeito pode legitimar a própria invalidação do procedimento e do ato punitivo dele emergente"⁹.

8. No caso ora em exame, todas as formas jurídicas, todos os procedimentos garantidores da defesa foram estrita e até exageradamente observados, a desmascarar a irresponsável imputação de "golpe". Como já esclarecera o então advogado LUIS ROBERTO BARROSO ao se manifestar sobre a alegação propalada por FERNANDO COLLOR apodar de **golpe** o processo que o afastara do poder, em face de todas as garantias de que se reveste o processo de Impeachment¹⁰:

⁹ STF. MS 21.623-9/DF. Relator Min. Carlos Velloso. J. em 17 de dezembro de 1992.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. Impeachment - aspectos jurídicos. Revista do advogado AASP, suplemento especial, setembro de 1.992, p. 25 e seguintes.



"O procedimento de Impeachment, ou procedimento por crime comum praticados pelo Presidente da República, sejam de responsabilidade, sejam crimes comuns na verdade não é uma perseguição, é uma proteção, é uma garantia que se dá ao presidente da República".

9. E mais adiante, assevera:

"Golpe não há": o que há é um procedimento institucional porque se não, toda e qualquer pessoa que seja réu num processo - seja civil ou criminal - poderá argumentar que está sendo vítima de uma perseguição. A instalação de um procedimento não é um golpe, não é agressão a direito individual a ninguém. Portanto, não vejo golpe num procedimento institucional previsto na constituição, previsto na legislação ordinária. (Grifou-se).

10. Assim, a insistente repetição de estar havendo um golpe não passa de expediente demagógico ofensivo ao Congresso Nacional, que julga a Presidente com todas as garantias, aliás concedendo à sua defesa mais direitos de manifestação do que o previsto na legislação e no próprio rito estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal. Demonstra-se, mais uma vez, com esta demagógica diatribe, o descaso para com as instituições da República.

11. Esclarecido este ponto, passa-se a comprovar que a acusada DILMA ROUSSEFF fez mau uso do poder, em afronta ao disposto no art. 85 da Constituição Federal e na Lei n. 1.079/50, devendo, para proteção da República, ser afastada definitivamente do cargo e proibida de exercer qualquer outro pelo período de oito anos.



B. O PEDIDO ORIGINAL

12. Na Denúncia historiava-se a passagem da Acusada pela Administração Federal, inicialmente como Ministra de Minas e Energia e Presidente por dez anos do Conselho de Administração da Petrobrás, cargo que acumulou com o de Chefe da Casa Civil.

13. Asseverava-se, com base em depoimentos de PAULO ROBERTO COSTA e de ALBERTO YOUSSEF, que a Acusada sabia das ilicitudes havidas na compra da refinaria de Pasadena e das ilicitudes ocorridas na estatal durante o governo do seu antecessor. Por esta razão, a Presidente era denunciada por grave omissão dolosa consistente em não haver determinado a responsabilização de seus subordinados quando assumiu a Presidência da República.

14. Incidia, destarte, na infração prevista nos incisos do art. 9º da Lei n. 1.079/50 relativos ao desrespeito à moralidade administrativa, pois fora conivente com a ilicitude de seus subordinados, sem tornar efetiva a responsabilidade, além de se beneficiar dos malfeitos praticados.

15. Hoje se sabe, por via, da delação de NESTOR CERVERÓ, tornada recentemente pública, que efetivamente a Acusada acompanhava *pari passu* todas as tratativas de compra da Refinaria de Pasadena. E mais. Não apenas deixou de tornar efetiva a responsabilidade de seus subordinados, mas os protegia, buscando garantir impunidade como relata o ex-diretor CERVERÓ.



16. Mas, não só. Mais grave: parte da fortuna desviada da Petrobrás foi destinada à campanha da Acusada seja em doação registrada, seja por via de caixa 2 com depósitos no Exterior, fato este corroborado por diversos depoimentos. E pior: parcela foi destinada ao pagamento de mesada a seu secretário particular e até mesmo a gasto com cabelereiro!!!

17. Os aspectos fundamentais de afronta à moralidade administrativa, constantes do pedido inicial, foram indevidamente excluídos pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, com um único objetivo imoral de agir em causa própria, para afastar fatos relativos ao mandato anterior, de vez que contra ele pesa a acusação de recebimento de propina no mandato passado.

18. Na verdade, foi indevida essa exclusão, pois a própria Câmara dos Deputados e o Supremo Tribunal Federal já haviam reconhecido não prevalecer o princípio da unidade da legislatura, compreensão esta extensiva a qualquer dos Poderes, em vista do valor fundamental da moralidade, podendo-se examinar fatos de outra legislatura ou de outro mandato. Mas a Cunha, que era acusado de receber propina no mandato anterior, não interessava permitir que se examinassem fatos do mandato passado.

19. Por esse motivo escuso, excluiu-se deste pedido o exame de fatos contrários à moralidade administrativa praticados por DILMA ROUSSEFF, que o tempo apenas vem demonstrando terem sido praticados de forma ainda mais grave, de modo altamente lesivos à República, pois revestidos de dolo intenso, para



acobertar a apropriação de bens dos quais deveria cuidar e para proteger corruptos que deveria punir.

C. A IRRESPONSABILIDADE FISCAL E O CONJUNTO DA OBRA

20. Os técnicos do Tribunal de Contas da União ("TCU") pedem a rejeição do balanço federal de 2.015, apontando evidências de graves irregularidades, pois apresentam similitude com as praticados em 2.014 que foram rejeitadas por unanimidade naquele órgão. O volume das operações e o tempo no qual se prolongou são inauditos. **Jamais antes neste país.** E os passivos da União com suas instituições financeiras foram sendo renovados até os últimos dias de 2.015. O que se fez em 2.014, repetiu-se em 2.015. Tornou-se um MODO DE SER.

21. Por via de Medidas Provisórias inconstitucionais tentou-se saldar o passivo das pedaladas que vinham sendo "roladas" desde 2.014. Mas, assim mesmo, o exercício financeiro de 2.015 terminou com dívidas do Tesouro frente às suas instituições.

22. Qualquer separação entre as contas de 2.014 e as de 2.015 é absolutamente artificial. Aliás, a denominada "contabilidade criativa" iniciou-se com maior ênfase em 2.013 e prolongou-se no tempo até recentemente, com consequências terríveis à economia do país e ao cotidiano do povo brasileiro, especialmente os mais pobres.



23. Trata-se de uma conduta reiterada, um *continuum*, formando um todo, a caracterizar um mesmo e único fato que se estendeu no tempo, gerando, tristemente, uma lamentável consequência: o descontrole fiscal, a perda de capacidade financeira do Estado, a maquiagem das contas públicas, o falseamento do superávit primário (crime de falsidade ideológica), a desconfiança dos agentes econômicos, a elevação dos juros, a contração da economia, a inflação, o desemprego.

24. Sob a regência de DILMA ROUSSEFF instaurou-se uma política fiscal eleitoral, com redução da receita, imposição de preços da eletricidade e do petróleo, aumento irresponsável dos gastos, ausência de limites ao crescimento do Estado aparelhado em favor de seu partido, livre trânsito da corrupção, com imenso desperdício de recursos públicos e incentivo artificial ao consumo. Como consequência, destruiu-se um *bem jurídico público fundamental*, consistente no equilíbrio fiscal, objetivo consagrado pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal ("LRF"). O resultado foi o financiamento do Tesouro por suas instituições financeiras por meio de operações de crédito não legalmente autorizadas.

25. O Tesouro entrou no cheque especial. E a União, repita-se, praticando falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal), deixou de registrar as despesas como Dívida Líquida para apresentar um superávit primário falso em 2.014¹¹.

¹¹ A testemunha de defesa FERNANDO SAMPAIO ROCHA, técnico do Banco Central, bem esclarece a consequência do não registro do passivo: "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



A large, handwritten blue scribble or signature on the right margin of the page.

26. Em vários estudos publicados pelo Consultor Jurídico, o Professor Jose Mauricio Conti evidenciou a gravidade das operações de crédito praticadas junto as instituições financeiras controladas pela União, valendo destacar que ele próprio consignou que o Tesouro entrou no cheque especial (vide, a título de exemplo: Cuidado, pedalar pode dar cadeia, publicado em 05 de maio de 2015; e Agressões ao Direito Financeiro dão razões para o impeachment, publicado pelo autor, em 05 de abril de 2016).

D. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

27. Constituiu uma grande conquista prevista pelo art. 163 da Constituição a edição da Lei Complementar 101/2.000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que visava a estabelecer, para a segurança do país, a manutenção do equilíbrio fiscal como um valioso *bem público*.

28. Assim, pode-se colher, no artigo 1º § 1º da Lei Complementar n. 101/2000 os seguintes dizeres:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece

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".



A handwritten signature in blue ink, consisting of a large loop and a cross-like shape.

normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1² 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)

29. Destaca-se a finalidade explicitada no parágrafo primeiro: **responsabilidade por via da qual se previnem riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**. Tal demonstra ser a Lei de Responsabilidade Fiscal uma *Lei de Prevenção*, proibindo condutas que, por si só, colocam em perigo o bem jurídico equilíbrio fiscal, constituindo o seu desrespeito **infração de mera conduta, cuja consumação se dá com a simples prática da ação**, pois já cria uma situação de risco.

30. Como explicitam MARTUS TAVARES e JOSÉ ROBERTO AFONSO, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca harmonizar diferentes normas para o equilíbrio das finanças públicas. Constitui-se em um verdadeiro *código de boa conduta* de transparência nas finanças e preservação de sua higidez, de modo que o endividamento esteja de acordo com os recursos¹².

¹² AFONSO, José Roberto. *Responsabilidade fiscal no Brasil: uma memória da lei*. Rio de Janeiro: FGV projetos, 2010, p. 12



A large, handwritten signature in blue ink, located on the right side of the page.

31. A austeridade é, como se vê, obra que se constrói na gestão do dia a dia das contas públicas, com políticas e práticas firmes, responsáveis e consistentes. Por isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal é, como acima já apontado, uma *Lei de Precaução*¹³: visa a evitar riscos.

32. A configuração das infrações não depende, portanto, da ocorrência de resultados. As infrações se consumam com a prática mesmo da ação proibida, como crimes formais, de mera conduta, em face do risco que trazem insito ao bem jurídico: equilíbrio das contas públicas, hígidez fiscal.

33. Consequentemente, suas regras devem ser seguidas para não se criar situações de perigo, **cujos riscos lhe são inerentes**, pondo em jogo o cuidado a ser tido cotidianamente com as contas públicas. Até por isso, se exigem demonstrações bimestrais, como explicita a própria Constituição no art. 165 § 3º, pois a insegurança provável ao equilíbrio fiscal obriga a um controle *pari passu* no cumprimento das regras de finanças públicas estabelecidas legalmente.

E. OS TIPOS VIOLADOS DA LEI N.

1.079/50

¹³ A Lei, ao proibir, por exemplo - e como se verá adiante, - operação de crédito entre instituições bancárias oficiais e os entes que as controlam, busca evitar perigos ao equilíbrio fiscal, diante da experiência passada demonstrativa dos riscos inerentes a tais práticas. Assim, ao afrontar a vedação de efetivar operação de crédito com banco do qual tem o próprio controle, o governante realiza uma conduta que é perigosa em si mesma.



34. Tipos previstos no art. 10 da Lei n. 1.079/50 foram infringidos pela Acusada, a saber: os estatuídos no n. 4, 6 e n. 8 do art. 10, além do consagrado no n. 3 do art. 11. Confira-se:

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.

8 - deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000.

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

[...]

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.

E.1. O TIPO DO ART. 10, N. 4 DA LEI N. 1.079/50

35. Trata-se de norma penal em branco, pois vem a ser completada por norma alheia à descrição típica, à qual se remete. A norma do art. 10, n. 4 faz remissão à Lei Orçamentária statuindo ser crime de responsabilidade infringir qualquer

seus



14

A large, handwritten signature or mark in blue ink, resembling a stylized letter 'P' or a similar symbol.

dispositivos de forma patente. Assim, há de se verificar se a conduta afrontou, de forma patente, proibição clara.

36. Ora, são pela Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecidos os princípios que regem a gestão financeira e a gestão fiscal. A Lei Orçamentária encontra disciplina nos princípios estatuidos na Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴ em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias ("LDO") e a Lei 4.320 de 17 de março de 1964¹⁵.

37. A Lei de Responsabilidade Fiscal dedica todo o Capítulo II a disciplinar o que deve conter a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual ("LOA"), a Execução Orçamentária e o Cumprimento das Metas. No Capítulo III cuida da Receita Pública e, no IV, da Despesa Pública. Destarte, é evidente que a Lei de Responsabilidade Fiscal constitui uma *disciplina geral* da legislação orçamentária, formando um conjunto com as demais leis (Lei de Diretrizes e Lei Orçamentária Anual) cuja estrutura ela disciplina e as quais seguem os seus ditames.

38. A relação entre operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e orçamento verifica-se, por exemplo, no disposto no seu art. 33 § 1º e 2º, que considera nulas as operações de crédito realizadas com desobediência às suas normas. O efeito da nulidade é a devolução do principal sem juros.

¹⁴ Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

¹⁵ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



Se tal não for efetuado, deve ser esta devolução consignada na lei orçamentária do exercício seguinte.

39. De outra parte, comprova-se que a matéria relativa à contratação de operações de crédito diz respeito à Lei Orçamentária pelo simples fato de a Lei 10.028/02 (criada por determinação do art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal), ter introduzido diversas figuras de crimes de responsabilidade. Estas são delineadas nas regras dos números de 7 a 9 do seu art. 10, referentes às operações de crédito¹⁶, acrescentando-os ao rol do Capítulo VI da Lei n. 1.079/50, relativo às infrações contra a Lei Orçamentária.

40. Ademais, o artigo 36, "caput", da Lei de Responsabilidade Fiscal, é preciso ao determinar, *in 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.

41. Assim, há plena adequação entre o previsto hipoteticamente no art. 10, n. 4 da Lei n. 1.079/50 e a concreta realização de operação de crédito

¹⁶ 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; (grifamos)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de **operação de crédito** por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (grifamos)

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de **operação de crédito** com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de **novação**, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (grifamos)



realizadas entre o Tesouro Nacional e as Instituições Financeiras sobre controle da União, tais como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o BNDES, o FGTS.

42. Conseqüentemente, a Acusada infringiu a lei ao deixar que o pagamento de despesas primárias de sua exclusiva responsabilidade fossem ao longo do tempo (de 2.013 a dezembro de 2.015) reiteradamente pagas pelas instituições sob seu controle em disfarçado mútuo. Assim restou caracterizada efetiva operação de crédito, nos exatos termos da previsão constante do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao mesmo tempo, infringiu-se a regra disposta claramente no art. 36 da referida Lei.

43. Ora, se a Lei Complementar 101/00 proíbe, expressamente, a realização de operação de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, por óbvio, não poderia haver autorização legislativa para tal fim. A proibição legal constitui, ademais, basilar princípio da boa gestão fiscal e financeira. Sua infração portanto, configura clara e patente afronta a uma proibição peremptória de dispositivo da Lei Orçamentária.

44. A efetivação deste tipo de operação de crédito, em face da potencialidade de dano que carrega para o equilíbrio fiscal, ofende a Constituição e a legislação que disciplina a ordem orçamentária, justificando-se que se caracterize o crime de responsabilidade.

45. Cabe destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal teve, como um de seus fins,



justamente coibir a promiscuidade havida entre os agentes públicos e os bancos públicos controlados, para evitar o surgimento de riscos à dívida pública, como reconhecem os seus comentaristas:

"O art. 36 consagra uma regra fundamental para garantir a gestão fiscal responsável. Constatou-se ao longo dos tempos que umas das maneiras mais utilizadas para aumentar desmesuradamente a dívida do setor público ocorria pela contratação de empréstimos por parte da unidade da Federação com a instituição financeira por ela controlada. Essa modalidade de operação de crédito dificulta em muito sua fiscalização e torna mais simples o endividamento que exceda os limites máximos permitidos. Diante dessas circunstâncias, estabeleceu-se a vedação à realização de operações de crédito entre a instituição financeira estatal e ente da Federação que esteja em situação de controlador, ou seja, que possua o número de ações suficientes para decidir sobre os destinos da empresa"¹⁷.

46. Também o artigo 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda expressamente a realização de crédito por antecipação enquanto existir operação da mesma natureza não resgatada, sendo certo coibir esse tipo de operação no último ano de mandato do Presidente, do Governador ou do Prefeito Municipal. Confira-se:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

¹⁷ CONTI, José Maurício. *Comentários à Lei de responsabilidade fiscal*. Organizadores: Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 294 e



[...]

IV - estará proibida:

- a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
- b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. (grifamos).

47. O Professor RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, referindo, ademais, a opinião de outros ilustres doutrinadores lembra:

"Proíbe, também, a lei que haja operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36). Assim o Banco do Brasil não pode operar com a União, o mesmo acontecendo com a Caixa Econômica Federal e o BNDES em relação a sua controladora... Na definição de Hely Lopes Meirelles as operações de crédito por antecipação de receita são atos praticados pelo Executivo, em qualquer mês do exercício financeiro, para atender às insuficiências de caixa (*Finanças municipais*, RT, 1979, p. 192). Era definição da própria Lei 4.320/64. A lei tem a mesma dicção. No dizer de Geraldo Ataliba, como o nome o diz, a operação de crédito por antecipação da receita é um tipo de empréstimo que o Poder Público faz com a exclusiva finalidade de suprir eventuais quedas de arrecadação, ou para enfrentar determinados períodos em que as suas receitas ordinárias são de tal forma baixas, que não cobrem os dispêndios normais e ordinários (*Empréstimos...*, p. 105). Destina-se a operação a atender insuficiência de caixa (art. 38)"¹⁸.

¹⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Responsabilidade Fiscal*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 105 e 106.



48. Ora, se houve operação de crédito com instituição financeira da União, houve evidente violação do art. 85, VI da Constituição Federal, por se afrontar a Lei Orçamentária em prática reiterada, continuada, desde 2.013. Esta prática **se aprofundou em 2.015**, como bem ressalta o relatório do Senador ANASTASIA, em precisa configuração dos crimes de responsabilidade descritos no n. 4 do art. 10 e o n. 3 do art. 11 da Lei n. 1.079/50, como se verá a seguir.

49. Como já acima referido, o crime se consuma no momento em que o Tesouro Nacional deixa de realizar o pagamento à instituição financeira como lhe competia, passando a ser financiado pelos bancos oficiais em efetiva operação de crédito, contraindo, a cada mês, nova operação de crédito sem ter saldado a anterior¹⁹.

50. Quando a instituição financeira oficial vem a cobrir com seus meios o débito da União, emprestando dinheiro por tempo indeterminado, configura-se, como bem frisou o Tribunal de Contas da União, uma operação de crédito ilegal. Pouco importa o eufemismo que a Acusada use, denominando-a "prestação de serviço". Pouco importa que o benefício do crédito agrícola decorra de lei. A lei autoriza o crédito beneficiado **quando feito às custas do Tesouro, não às custas do Banco do Brasil**, instituição financeira obediente à União.

51. Em suma: o que é vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei n. 1.079/50 e

¹⁹ O crime é formal, isto é, toma-se em conta a conduta, tão somente, mesmo porque o resultado coincide com a ação. E a ação é perigosa em si mesma e basta ela mesma para constituir o elemento material do tipo do crime de responsabilidade. Com esta conduta incrementou-se o risco à higidez fiscal, ao equilíbrio fiscal, objetivo principal da política fiscal.



A large, stylized handwritten signature in blue ink, located on the right side of the page.

pela Lei dos Crimes Financeiros é realizar-se operação de crédito entre controladora e controlado, em especial sendo o controlado um banco público e a controladora a União. E tal efetivamente se deu, pouco importando ter decorrido o crédito inicial de mandamento legal. O ilegal foi ter deixado que os juros subsidiados fossem cobertos continuamente pelo Banco do Brasil e não pelo Tesouro. Como acima já mencionado, o crime consuma-se no instante em que se caracteriza a operação de crédito, ou seja: a conduta esgota em si mesma o tipo penal.

52. O tipo penal do art. 10, n. 4 da Lei n. 1.079/50, na conjugação com os artigos 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não descreve a exigência de qualquer resultado material destacado da ação. A própria ação constitui o ponto final do conteúdo típico, diz ASSIS TOLEDO²⁰. Realizada a operação de crédito proibida, houve afronta ao art. 36 e 38 da lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, lesão à Lei Orçamentária. Não se requer qualquer resultado natural que se ligue a esta conduta. Frise-se, o tipo do crime se perfaz com a realização da operação de crédito vedada, independente dos resultados.

53. As consequências que, no caso, foram graves, não interessam para a configuração típica do crime. Interessam sim, ao depois, no juízo de *proporcionalidade* na aplicação da pena. E no presente caso - tenha-se presente - as consequências foram terríveis, a justificar ainda mais o afastamento da Acusada da Presidência da República.

²⁰ TOLEDO, Francisco Assis. *Princípios Básicos de Direito Penal*. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 142.



54. Desta forma, a reprovação das contas pelo Tribunal de Contas da União é **pós fato indiferente** para a configuração típica. De igual modo o é a reprovação das contas pelo Congresso Nacional. O fato delituoso está descrito na Constituição Federal, completada pela Lei n. 1079/50 e leis orçamentárias antes mencionadas, sua consumação típica não dependendo de ato externo à conduta, como, por exemplo, a apreciação das contas. **Trata-se de momento de exaurimento do crime indiferente na economia do tipo penal.**

55. Em síntese: se houve a realização de operação de crédito não autorizada - e, portanto, ilegal - o crime de responsabilidade está consumado. A experiência indica que esta ação traz em si, insita, uma periculosidade ao equilíbrio fiscal, havendo-se de prevenir desastres a um dos fundamentos da economia nacional. A conduta proibida é de precaução.

56. E este cuidado, absolutamente necessário para a preservação da Nação, a Acusada conscientemente não teve. Atingiu a higidez fiscal com conhecimento e vontade, assumindo todos os riscos, levando à *débâcle* a nossa economia e gerando a falta de credibilidade por parte dos agentes econômicos, o aumento dos juros, a recessão e a inflação. O descaso consciente e com pleno conhecimento de causa (como o demonstram os alertas reiterados dos técnicos, economistas, jornalistas e agentes políticos, como mais minuciosamente adiante se anotará) aponta à intenção deliberada de tudo arriscar, mesmo o pior, para vencer as eleições ao preço de empobrecer o país e sua gente.



E.2. O TIPO DO ART. 11, N. 3 DA LEI
N. 1.079/50

57. No art. 11, n. 3, tipifica-se como crime de responsabilidade a conduta de

"Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal".

58. Esta figura está inserida no capítulo intitulado "Dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos", que vinha previsto em inciso do art. 89 da Constituição de 1.946. Este inciso foi suprimido pela Carta de 1967, pois despidendo, de vez que seu conteúdo já estava plenamente compreendido no inciso anterior daquela mesma Constituição, relativo aos crimes contra a lei orçamentária.

59. Não houve, portanto, com a supressão do mencionado inciso do art. 89 da Constituição de 1946, a revogação da matéria contida no capítulo VII da Lei 1.079/50, pois o conteúdo material nele encerrado encontra-se compreendido no capítulo anterior, relativo a lei orçamentária, aliás, *locus* bem mais apropriado tecnicamente.

60. Em acréscimo, note-se que, das novas figuras de crime de responsabilidade incluídas na Lei n. 1.079/50 por via da Lei n. 10.028/2002, três dizem respeito à inobservância de regras relativas a operação de crédito ditadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim são, a saber, os números 7 a 9 da redação ora vigorante ac art. 10 da Lei n. 1.079/50:



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; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

61. Logo, pode-se verificar, como bem assinalou o Relator em seu Parecer, proteger-se no art. 10 o mesmo bem jurídico tutelado pelas figuras elencadas no art. 11 da Lei n. 1.079/50.

62. Por esta razão, havendo identidade de conteúdo material, não ocorreu revogação das hipóteses previstas no art. 11 da Lei n. 1079/50 com a supressão do inciso na Constituição Federal de 1.967, pois encerrada sua matéria integralmente no inciso relativo à lei orçamentária.

63. O tipo do art. 11 n. 3, consiste em "efetuar operação de crédito sem autorização legal". Ora, a operação de crédito com o Banco do Brasil, com o BNDES e com o FGTS está vedada legalmente. Assim, nem se pode pensar em eventual autorização legal, pois a



própria lei já proíbe efetuar tal espécie de operação de crédito entre instituição financeira e sua entidade pública controladora. Assim é o ditame do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a disciplina do art. 17 da Lei n. 7.492/86 (Lei dos Crimes Financeiros):

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

Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consanguíneos ou afins, ou a **sociedade cujo controle seja por ela exercido**, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

54. A vedação explícita do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal indica, como *Lei de Precaução* que é, os riscos, o perigo que encerra tal tipo de atitude frente às finanças públicas com provável dano às contas e ao controle fiscal. Daí a proibição peremptória.

65. Se não bastasse, há, de outra parte, probabilidade de dano também ao sistema financeiro, à instituição financeira, razão pela qual se proíbe, na Lei dos Crimes Financeiros, como empréstimo vedado, haver o deferimento de empréstimo a instituição financeira sobre a qual se tenha controle.



66. Esta proibição se dá exatamente para que não se estabeleça subordinação do credor ao devedor, como ocorreu no presente caso, no qual o Banco do Brasil e o BNDES, contrariando a mais simples e correta prática de mercado, anuíram em pagar e ir pagando indefinidamente pelo Tesouro sem contrapartida. Houve não apenas uma ilegal operação de crédito, mas uma imoral operação de crédito, comercialmente indevida, **imposta** aos Bancos seus subordinados. Neste mútuo imposto, configura-se operação de crédito legalmente vedada e consumado está o delito de responsabilidade previsto no art. 11 n. 3 da Lei n. 1.079/50.

67. Algumas testemunhas de defesa, ao prestarem depoimento, chegaram a mencionar a existência de pareceres, da década de 1990, dando conta de que bancos públicos não poderiam ser palco do crime de empréstimo vedado.

68. No entanto, deve-se ter em mente que a Lei de Responsabilidade Fiscal data do ano 2000, sendo, portanto, posterior a tais pareceres. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal e os tipos penais correspondentes (comuns e de responsabilidade) tutelam bens jurídicos diversos daqueles tutelados pela lei dos crimes contra o sistema financeiros.

69. Mediante a legislação referente à Responsabilidade Fiscal, tutelam-se as finanças públicas, o planejamento, o orçamento, o respeito a coisa pública.



**E.3. O TIPO DO ART. 10, N. 8 da Lei
N. 1.079/50**

70. Além do mais, deixou-se de saldar no final de 2.015 integralmente o passivo do Tesouro Nacional.

71. Estatui o art. 10, n. 8, o seguinte:

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de **operação de crédito** por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (grifamos)

72. Ora, como não houve a liquidação integral das operações de crédito, que aumentaram ao longo de 2.015, seus adimplementos vêm sendo postergados há muito tempo. Com manobra indevida, reconheceu-se a constituição de operações de crédito vencidas e não pagas, buscando-se, por via de receitas financeiras anteriores vinculadas às áreas fundamentais da saúde e educação, suprir o pagamento das chamadas "pedaladas".

73. Tentou-se, na undécima hora, escapar da incidência do crime do art. 10. n. 8., desvinculando verbas de programas sociais fundamentais para pagar operações de crédito com as diversas instituições financeiras, BNDES, Caixa Econômica, FGTS, Banco do Brasil. Assim mesmo, bilhões de reais ficaram a ser saldados, não se adimplindo o valor devido pelas **operações de crédito no exercício financeiro. É o**



bastante para a configuração típica do delito, que se confessa na edição das Medidas Provisórias 702 e 704 de 2.015.

74. Acerca de tais Medidas Provisórias, deve-se consignar que a junta de peritos as reputou inconstitucionais.

E.4. VIOLAÇÃO DO TIPO DO ART. 10, N. 4 e 6, NA EDIÇÃO DE DECRETOS

75. A Constituição Federal em seu art. 167, V, veda:

"V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes".

76. Por sua vez o art. 4º. da LOA (Lei Orçamentária Anual) edita:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, resritos aos valores constantes desta Lei, exciuidas 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. (Grifamos).

77. A edição de decretos de crédito suplementar sem autorização legislativa e de forma



incompatível com a obtenção da meta constitui flagrante afronta à Lei Orçamentária.

78. Igualmente, o n. 6 do art. 10 da Lei n. 1.079/50, estatui:

"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".

79. Este fato delituoso consuma-se no momento da edição do Decreto, independentemente do resultado fiscal anual. Isto por haver afronta ao Poder Legislativo no instante mesmo em que, de forma consciente, sabida e desejada, **edita-se decreto**²¹, passando-se por cima do Congresso para, fazendo-se *tabula rasa* da determinação constitucional, dar força de lei a um decreto que cria despesa sem receita correspondente.

80. No instante em que foram editados esses decretos, a Acusada sabia que estava a afrontar o disposto no art. 4º da Lei Orçamentária; tanto que havia pouco enviara projeto de lei²² solicitando a redução da meta fiscal. Antes da autorização de abertura de crédito pelo Congresso, usurpou da competência do Legislativo para editar decretos, como se Medidas Provisórias fossem, em violação à estrutura republicana. Foi com toda ciência da ilegalidade e com toda a vontade

²¹ Neste sentido, é incisivo o depoimento do procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do TCU, no sentido de ser uma "ladainha repetida" que desnatura a Constituição e o caráter preventivo da Lei de Responsabilidade Fiscal querer-se referir ao ano fiscal, ao resultado anual, dando força de medida provisória a decreto quando sabidamente **sabia-se estar além da meta fiscal e mesmo assim passar-se por cima do Congresso Nacional.**

²² O Projeto de Lei PLN 05/2015, de 23 de julho de 2.01



A large, handwritten signature in blue ink, located on the right side of the page.

de sabidamente cometer o crime que agiu a Acusada DILMA ROUSSEFF.

81. Como já se viu, o crime é formal: consuma-se com a edição do Decreto assinado pela Acusada, independentemente de qualquer resultado, em especial aqueles a serem eventualmente constatados ao final do exercício fiscal²³, a ocorrer ao sabor da incerta aprovação do projeto de lei. No caso, essa foi ocorrida apenas em dezembro, no apagar das luzes de 2.015, quando as ilegalidades dos créditos suplementares abertos sem autorização já se haviam concretizado.

82. Pouca valia traz à Acusada essa derradeira manobra. Para a economia da configuração típica, o relevante está - como aqui reiteradamente é apontado - na verificação do momento consumativo em relação a todos os decretos: o crime perfaz-se no instante da edição do ato normativo²⁴ sem autorização, em afronta à Constituição e à Lei Orçamentária, configurando-se o tipo previsto no n. 4 do art. 10 da Lei n. 1.079/50.

83. Nesta linha, aliás, manifestou-se recentemente o Tribunal de Contas da União, em Relatório sobre as Contas da Acusada relativas ao exercício de 2.015:

²³ Bem observou o parecer da Câmara dos Deputados, da lavra do Deputado Jovair Arantes, que "a interpretação de que a 'obtenção' da meta somente é verificável no final do exercício esvazia o sentido da condição inserida no *caput* do art. 4o. da LOA. Ademais impede a aplicação do princípio da ação fiscal planejada da LRF, obstando a correção de desvios durante a execução" (p. 77). Daí a exigência de controles bimestrais e quadrimestrais.

²⁴ Foi neste sentido de se ter referência à meta fiscal na data da edição do decreto o testemunho do Procurador do Ministério Público de Contas, Júlio Marcelo de Oliveira, cujo teor será adiante transcrito.



“Considerando ainda que o § 1º do art. 1º da LRF trata da responsabilidade na gestão fiscal, que 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 resultado, conclui-se que a abertura de crédito suplementar relativa a despesas primárias discricionárias, decorrente de superávit financeiro ou excesso de arrecadação, diante do cenário de comprometimento da meta, é uma medida incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, assim, não está autorizada pelo art. 4º da LOA 2015, razão pela qual representa infração ao disposto na Constituição, art. 167, inciso V, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa” (p. 66).

F. OS FATOS

F.1. AS PEDALADAS EM 2.014

84. No atinente às operações de crédito ilegais, tem-se que, além de antecipar o pagamento do Bolsa Família e do Seguro Desemprego, a Caixa Econômica Federal antecipou o pagamento do Abono Salarial e do Programa Minha Casa Minha Vida, *carro-chefe* do Governo Federal, exaustivamente explorado durante a Campanha Eleitoral. Prática semelhante foi constatada no âmbito do Banco do Brasil, do BNDES e do FGTS.

85. Assim, em 2.014, operações ilegais foram em número extraordinário e constantes a



demonstrar um modo de ser que depois se estendeu em 2.015. Verifique-se o que houve em 2.014:

- a) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial. Os saldos desses passivos eram, ao final de agosto de 2.014, de (i) R\$ 717,3 milhões para o Bolsa Família; (ii) R\$ 936,2 milhões para o Abono Salarial; e de (iii) R\$ 87 milhões para o Seguro Desemprego;
- b) adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. O saldo desse passivo era de R\$ 7.666,3 milhões, ao final do mês de setembro de 2.014²⁵;
- c) a realização de operações ilegais de crédito pelos não repasses, ao Banco do Brasil, relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola. A dívida sob esta rubrica era de R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2.015, segundo consta das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2.015; e
- d) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Em junho de 2.014, o saldo dessa dívida seria de R\$ 19,6 bilhões. E agora, documento do BNDES enviado a esta Comissão indica que beneficiários de juros especiais foram **grandes empresas, dentre elas a PETROBRÁS**, sugada pela

²⁵ Tribunal de Contas da União, TC 021.643/2014-8, item 22.



corrupção patrocinada por diretores protegidos pela acusada.

86. Nesses casos, a União teria realizado operações de crédito ilegais, a partir do não repasse de recursos da conta do Tesouro para o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o BNDES e o FGTS, os quais teriam utilizado recursos próprios para o pagamento de diversos programas de responsabilidade do Governo Federal²⁶.

²⁶ Em 15 de abril de 2015, o Tribunal de Contas da União acatou o Relatório da Inspeção, bem como o parecer Ministerial. Na mesma oportunidade, referida Corte determinou ao Tesouro pagar os valores devidos aos Bancos públicos, o que constitui mais uma evidência de a prática ter avançado em 2015. Com efeito, em Acórdão bastante minucioso (documento anexo), prolatado sob o número 825/2015, o Pleno do Tribunal de Contas da União, dentre outras providências, determinou:

"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:

9.3.1. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que efetue a cobertura de saldo negativo porventura existente nas contas de suprimento de fundos do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial mantidas junto à Caixa Econômica Federal, de acordo com cronograma, de prazo de duração o mais curto possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias;

9.3.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que repasse tempestivamente, por conta do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), os recursos mensais necessários ao pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, de modo a evitar que a Caixa Econômica Federal proceda a esse pagamento com recursos próprios;

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".

"O mencionado acórdão não deixava margem a dúvidas: as ilegalidades eram inconteste. Pedido de Reconsideração interposto pela AGU foi indeferido pelo Relator, que inclusive determinou o envio de peças ao Ministério Público. Pessoas de confiança da Presidente da República, os seus principais Ministros, e os responsáveis pelos programas fundamentais de seu Governo estão envolvidos, conforme se depreende do seguinte trecho do mesmo Acórdão em que são apontados os responsáveis. Basta lembrar: Guido Mantega (Ministro de Estado da Fazenda), Nelson Henrique Barbosa Filho (Ministro de Estado da Fazenda interino); Dyogo Henrique de Oliveira (Ministro de Estado da Fazenda interino), Aino Hugo Augustin Filho (Secretário do Tesouro Nacional), Marcus Pereira Aucélio (Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional), Marcelo Pereira de Amorim (Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro



87. Tais adiantamentos de recursos realizados por entidades integrantes do sistema financeiro constituíram operação de crédito (na modalidade de mútuo ou operação assemelhada), como previsto no art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em desrespeito ao comando do art. 36 da mesma Lei.

88. Porém, esta prática tornou-se **uma forma de ser** do governo sob a responsabilidade da acusada DILMA ROUSSEFF, que como responsável pela gestão da Alta Administração, nos termos do art. 84 da Constituição Federal, e como gestora controladora, determinou o continuado e crescente expediente de pagar despesas primárias do Tesouro Nacional por via de financiamento imposto às Instituições Financeiras controladas pela União. A conduta foi reproduzida em 2.015, como acentua o TCU pelo voto preliminar do Ministro MÚCIO MONTEIRO FILHO sobre as contas de 2.015, como será adiante referido.

Nacional), Adriano Pereira de Paula (Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional), Alexandre Antônio Tombini (Presidente do Banco Central do Brasil), Tulio José Lenti Maciel (Chefe do Departamento Econômico do Banco Central do Brasil), Jorge Fontes Hereda (Presidente da Caixa Econômica Federal), Aldemir Bendine (Presidente do Banco do Brasil), Luciano Galvão Coutinho (Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), Manoel Dias (Ministro do Trabalho e Emprego), Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello (Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), 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), Lindolfo Neto de Oliveira Sales (Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social) e Laércio Roberto Lemos de Souza (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades)

4. Unidades: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco Central do Brasil (Bacen), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)". Os fatos narrados são de especial reprovabilidade e dada sua natureza e magnitude, atingem a Presidente da República



89. Muito embora tenham sido retirados deste processo, os fatos referentes a 2014 são relevantíssimos, haja vista terem sido praticados com o fim de garantir a reeleição. Alias, muitas das testemunhas ouvidas, inclusive as da defesa, foram categóricas ao aduzir que os cortes que precisariam ser feitos em 2014 foram feitos, estrategicamente, apenas em 2015.

90. A contabilidade foi maquiada com o fim de fazer crer que as contas publicas estavam híidas e que cortes não precisariam ser feitos. Uma vez garantida a reeleição, a real situação do pais se revela e os cortes, já antes necessários, finalmente são realizados.

F.2. AS PEDALADAS EM 2.015

91. Já na Denúncia Inicial, afirmava-se haver prova das pedaladas fiscais no ano de 2.015. Essa prova defluía das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2.015, das quais constava a evolução dos valores devidos pelo Tesouro nacional a àquela instituição financeira em aproximadamente 20% (vinte por cento) do montante devido em dezembro de 2.014. É que, no 4º balanço trimestral de 2.014, a dívida sob esta rubrica era de **R\$ 10,9 bilhões**, passando para **R\$ 12,7 bilhões** em 31 de março de 2.015.

92. Acentuava-se que, em nota de rodapé inserta na demonstração contábil, estava constatada a confissão do crime praticado, nos seguintes termos: "As transações com o Controlador referem-se às



operações de alongamento de crédito rural - Tesouro Nacional (Nota 11ª), equalização de taxas - safra agrícola, títulos e créditos a receber do Tesouro Nacional".

93. Não bastasse a confissão explícita, com a divulgação das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do Primeiro Semestre de 2.015, chegou-se à prova de que as ilegalidades do Governo Federal em relação ao Plano Safra se estenderam até junho de 2.015, pois o valor devido ao Tesouro Nacional por equalização da taxa de juros pelo Plano Safra chegou a **R\$ 13,4 bilhões**. Ou seja: apenas com o Banco do Brasil, referente a um único programa, no primeiro semestre, as pedaladas fiscais no ano de 2.015 foram de **mais de R\$ 3 bilhões**.

94. Mas na Inicial acusatória, foi-se além do Plano Safra, pois, ao final da petição, solicitava-se que fossem oficiados o "Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para que inform[assem] os valores adiantados pela própria instituição concernente à execução de programas do Governo Federal no ano de 2.015 e os montantes repassados pelo Tesouro Nacional para cobertura desses mesmos valores, também no ano de 2015".

95. Em seu Parecer, o Relator, ANTÔNIO ANASTASIA, apresenta gráfico mostrando a evolução dos passivos do Tesouro Nacional ao longo de 2.015 - não só com o Banco do Brasil, em relação ao Plano Safra, mas em face do BNDES em vista do PSI (programa de sustentação de investimento), ou perante o FGTS por conta do Programa Minha Casa, Minha Vida. O Parecer do Relator demonstra a



"rolagem" das operações de crédito ao longo de 2.015 e, ainda por cima, o seu crescimento na importância de R\$ 6 bilhões e meio de reais, que vieram a ser saldados em parte apenas em fins de dezembro de 2.015.

96. Documento já juntado, enviado pelo Ministério da Fazenda à Comissão Mista de Orçamento, e a seguir reproduzido, indica exatamente os valores devidos por operações de crédito ilegais em dezembro de 2.014 e em dezembro de 2.015. Ali se comprova a prática reiterada, continuada, das "pedaladas" durante todo o ano de 2.015 em quantias astronômicas, não só com relação ao Plano Safra, o que já seria o suficiente para caracterizar o crime de responsabilidade.

Descrição	Valores a Pagar						Valores em Pagamento em 31/12/2015	Valores em Pagamento em 31/12/2014	Diferença	Situação em 31/12/2015
	2015 em R\$ (milhões)	2014 em R\$ (milhões)	2015 em R\$ (milhões)	2014 em R\$ (milhões)	2015 em R\$ (milhões)	2014 em R\$ (milhões)				
1) Operações de crédito com prazo superior a 12 meses, realizadas pelo Banco do Brasil S.A. em nome do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em favor do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em dezembro de 2014 e em dezembro de 2015.	10.278	2.078	8.078	1.078	8.078	1.078	8.078	0	0	0
2) Operações de crédito com prazo superior a 12 meses, realizadas pelo Banco do Brasil S.A. em nome do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em favor do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em dezembro de 2014 e em dezembro de 2015.	12.318	2.318	4.318	1.318	8.000	1.000	4.318	7.018	2.318	Débito
3) Operações de crédito com prazo superior a 12 meses, realizadas pelo Banco do Brasil S.A. em nome do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em favor do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em dezembro de 2014 e em dezembro de 2015.	13.318	7.318	13.318	7.318	13.318	7.318	13.318	7.318	6.000	0
4) Operações de crédito com prazo superior a 12 meses, realizadas pelo Banco do Brasil S.A. em nome do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em favor do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em dezembro de 2014 e em dezembro de 2015.	22.318	6.318	4.318	1.318	18.000	1.000	18.318	26.318	8.318	Débito
5) Operações de crédito com prazo superior a 12 meses, realizadas pelo Banco do Brasil S.A. em nome do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em favor do Banco de Fomento do Brasil S.A. (BFB) em dezembro de 2014 e em dezembro de 2015.	818	318	518	118	300	100	300	1.018	218	Débito
Total	37.042	18.342	30.042	11.042	36.696	11.704	36.696	56.042	18.662	37.380

97. O relatório do Tribunal de Contas da União e o Voto Preliminar do relator Min. MÚCIO MONTEIRO, aprovado unanimemente, e a prova testemunhal a seguir transcrita são elementos de prova trazidos pela instrução ora realizada que não deixam qualquer dúvida sobre a procedência da acusação contra DILMA ROUSSEFF. Em recente parecer o Procurador de Contas JÚLIO MARCELO, destaca que as dívidas junto ao Banco do Brasil e ao BNDES atingiram o seu ápice em 2.015, com saldo



respectivamente de R\$ 14 milhões com o Banco do Brasil em vista da equalização da safra agrícola e de R\$ 21 milhões com o BNDES pelo programa PSI²⁷.

G. VOTO PRELIMINAR MIN. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO)

98. O Tribunal de Contas da União assim apreciou as Contas da Acusada relativas ao exercício de 2015:

16. Com relação às operações de crédito junto a instituições financeiras oficiais, destaco, inicialmente, aquelas havidas entre a União e o Banco do Brasil S.A. (BB) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

17. A exemplo do ocorrido no exercício de 2014, em 2015 o Tesouro Nacional deixou de repassar, tempestivamente, ao Banco do Brasil, os valores relativos à equalização de taxa de juros nas operações do Plano Safra prevista na Lei 8.427/1992 e, ao BNDES, os da equalização da taxa de juros do âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), definido na Lei 12.096/2009, que constituem transferência de recursos ao mutuário final das operações, sob a modalidade subvenção econômica.

18. Nos termos das referidas leis, o valor da equalização corresponde ao diferencial entre o custo da fonte de recursos do banco, acrescido dos custos da operação ou da remuneração da instituição, e os encargos cobrados do tomador final do crédito. De

²⁷ Processo TC 021.643/2014-8



A large, stylized handwritten signature in blue ink, located on the right side of the page.

acordo com portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, os créditos dos bancos perante o Tesouro Nacional são apurados semestralmente, em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, sendo devidos já no primeiro dia útil subsequente ao encerramento de cada período, via de regra, em 1º de julho e 2 de janeiro, respectivamente.

19. Nesses dias, portanto, caso não se efetue a transferência ao banco dos valores de equalização apurados no semestre recém encerrado, considera-se realizada concessão de crédito à União por parte da instituição financeira controlada, prática vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

20. Além disso, ao não repassar à instituição financeira os recursos necessários à quitação dos empréstimos (principal e juros) dessa natureza contraídos em períodos anteriores ao recém encerrado, estará caracterizada também a ocorrência da manutenção de dívida, que se enquadra no conceito de operação de crédito a que se refere o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

21. Verificou-se que, no ano de 2015, a União incorreu em novas operações de crédito aparentemente irregulares com instituições financeiras controladas, reproduzindo o padrão de 2014, seja pelo atraso no pagamento das parcelas de equalização vencidas em janeiro e julho de 2015, seja pela manutenção do estoque de dívidas constituídas em períodos anteriores, cujo pagamento foi determinado por este Tribunal no âmbito do processo TC021.643/2014-8.

22. A instrução da Semag mostra que, ao final de dezembro de 2014, a dívida da União junto ao BB,



relacionada ao Plano Safra, era de R\$ 10,9 bilhões, dos quais R\$ 8,3 bilhões referentes ao saldo acumulado (principal e juros) das dívidas decorrentes de equalizações apuradas até o 1º semestre de 2014, e R\$ 2,6 bilhões às equalizações geradas ao longo do 2º semestre de 2014.

23. Tais valores deveriam ter sido transferidos ao BB no primeiro dia útil de 2015, o que não ocorreu, caracterizando a realização de uma nova operação de crédito da União junto ao banco logo no início do mês de janeiro de 2015, concernente ao valor das equalizações de juros relativas ao 2º semestre de 2014, além da manutenção do saldo das dívidas contraídas nas equalizações de juros apuradas até o 1º semestre de 2014.

24. Em 2015, a União transferiu recursos financeiros ao BB somente a partir do mês de abril, totalizando R\$ 1,05 bilhão no primeiro semestre, destinado ao pagamento, frise-se, de dívidas contraídas nos anos de 2010 e 2011.

25. Ao final de junho de 2015, o saldo devedor das equalizações do Plano Safra alcançou o pico de R\$ 13,5 bilhões, dos quais R\$ 10,35 bilhões referentes ao saldo das dívidas existentes junto ao BB (principal e juros) com equalizações geradas até o 2º semestre de 2014, e R\$ 3,15 bilhões correspondentes às equalizações apuradas ao longo do 1º semestre de 2015.

26. Esse montante de R\$ 3,15 bilhões deveria ter sido repassado ao BB em 1º de julho de 2015, mas, segundo os elementos presentes nos autos, não o foi, indicando a realização de mais uma operação de crédito junto ao banco no exercício, referente às equalizações de juros do 1º semestre de 2015.



A large, handwritten signature in blue ink, consisting of a looped, cursive-like shape.

27. Note-se que, depois disso, ainda em julho de 2015, a União transferiu ao BB o montante de R\$ 3,2 bilhões, mas para pagamento de dívidas relativas a equalizações geradas nos anos de 2011 e 2012.

28. Somente ao final de dezembro de 2015²⁸, quando repassou cerca de R\$ 9,3 bilhões ao BB, a União quitou a totalidade das dívidas até então acumuladas, atinentes às equalizações de períodos anteriores, ou seja, até o 1º semestre de 2015, remanescendo apenas o saldo de R\$ 3,4 bilhões ao final de dezembro de 2015, relativo às equalizações apuradas ao longo do 2º semestre de 2015, que veio a ser pago logo no começo do mês de janeiro de 2016.

29. Situação bastante semelhante ocorreu com os valores da subvenção econômica relativos à equalização da taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação de Investimento (PSI), operacionalizado pelo BNDES e autorizado pela Lei 12.096/2009.

30. Os valores devidos pela União ao BNDES em dezembro de 2014 totalizavam R\$ 23,6 bilhões, sendo R\$ 3,6 bilhões atinentes às equalizações apuradas ao longo do 2º semestre de 2014 e R\$ 20 bilhões ao saldo acumulado (principal e juros) de equalizações apuradas até o 1º semestre de 2014, não foram transferidos no primeiro dia útil de 2015, caracterizando, aparentemente, a realização de uma nova operação de crédito junto ao BNDES logo no início do mês de janeiro de 2015, além da continuação da manutenção das dívidas contraídas até então.

²⁸ O Relatório Técnico do TCU ressalta: "III.1.4 Operações da União junto ao Banco do Brasil: O Tesouro Nacional deixou de repassar tempestivamente ao Banco do Brasil, no primeiro e no segundo semestres de 2015, valores referentes a débitos oriundos de equalização de taxa de juros em operações de crédito rural conduzidas por aquela instituição financeira federal. Tal fato caracteriza a realização de operação de crédito da União com instituição financeira por ela controlada, o que contraria o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal" (p. 31).



31. Aqui também, observa-se que a União transferiu recursos ao BNDES ao longo do 1º semestre de 2015, no total de R\$ 4,5 bilhões, destinados, na sua quase totalidade, ao pagamento de dívidas do ano de 2011, à exceção de R\$ 0,8 milhão, relativo à equalização do 2º semestre de 2014.

32. Ao final de junho de 2015, o saldo devedor das equalizações havia alcançado R\$ 24,5 bilhões, dos quais R\$ 4,37 bilhões eram referentes à soma das equalizações geradas ao longo do 1º semestre de 2015 e R\$ 20,17 bilhões à dívida atualizada, principal e juros, das equalizações geradas até o 2º de semestre 2014.

33. Em julho de 2015, a União transferiu ao BNDES o montante de R\$ 2,63 bilhões, dos quais apenas R\$ 0,7 milhão foi direcionado ao pagamento da equalização gerada ao longo do 1º semestre de 2015, sendo o restante destinado à quitação de dívida referente à equalização apurada no 2º semestre de 2011.

34. Deu-se, portanto, no início do mês de julho de 2015, a realização de mais uma operação de crédito junto ao BNDES, no valor de R\$ 4,37 bilhões, referente à equalização de juros relativa ao 1º semestre de 2015, além da continuação da manutenção da dívida de R\$ 20,16 bilhões, atinente ao saldo das dívidas contraídas para quitação das equalizações de juros calculadas até o 2º de semestre 2014.

35. Pelo que foi apurado, as dívidas originadas das diversas operações de crédito contraídas junto ao BNDES após o encerramento de cada período de equalização, desde o ano de 2012, somente foram totalmente quitadas ao final de dezembro de 2015, restando então apenas o saldo de R\$ 4,93 bilhões, que



representava a equalização apurada ao longo do 2º semestre de 2015 e cujo montante veio a ser pago logo no início do mês de janeiro de 2016²⁹.

CONCLUSÃO EXTRAÍDA DO VOTO DO TCU

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 de equalização vencidas em janeiro e julho de 2.015, seja pela manutenção do estoque de dívidas constituídas em períodos anteriores, cujo pagamento foi determinado por aquele Tribunal de Contas no âmbito do processo TC 021.643/2014-8.

100. Em face do BNDES, o voto preliminar é igualmente incisivo. Afirma-se que situação similar à ocorrida com o Plano Safra deu-se com o Programa PSI, junto ao BNDES, escrevendo-se: "Situação bastante semelhante ocorreu com os valores da subvenção econômica relativos à equalização da taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação de Investimento (PSI), operacionalizado pelo BNDES".

²⁹ Conforme assinala o Relatório Técnico do TCU: "III.1.3 Operações da União junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social: O Tesouro Nacional deixou de repassar tempestivamente ao BNDES, no primeiro e no Segundo semestres de 2015, valores referentes a débitos oriundos de equalização de taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento, operacionalizado por aquela instituição. Tal fato caracteriza a realização de operação de crédito da União com instituição financeira por ela controlada, o que contraria o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal"



101. Com efeito, no voto destaca-se ter havido, no início do mês de julho de 2.015, a realização de mais uma operação de crédito junto ao BNDES, no valor de R\$ 4,37 bilhões, referente à equalização de juros relativa ao 1º semestre de 2.015, além da continuação da manutenção da dívida de R\$ 20,16 bilhões, atinente ao saldo das dívidas contraídas para quitação das equalizações de juros calculadas até o 2º de semestre de 2.014.

102. E o que é pior: a propalada ajuda a pequenas e médias empresas não passava de outra falácia: a ajuda com juros subsidiados ia a grandes empresas e até mesmo à vilipendiada PETROBRAS.

H. PROVA TESTEMUNHAL REFERENTE ÀS PEDALADAS FISCAIS

103. As testemunhas técnicas ouvidas pela Comissão Especial não deixaram dúvidas sobre a ilegalidade e a gravidade da conduta de DILMA ROUSSEFF. Confira-se:

H.1. TESTEMUNHO DE JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA COM RELAÇÃO ÀS PEDALADAS FISCAIS

Em relação ao Banco do Brasil e ao Banco Safra, o Governo inicia o ano de 2015 com um saldo devedor de 10,915 bilhões, que evolui para 13,460 bilhões em junho de 2015. Feitos alguns pagamentos no decorrer de 2015, tem-se que, no final de novembro de 2015, o



saldo devedor era de 12,476 bilhões, que foram pagos em dezembro na sua maior parte: 9,734 bilhões foram pagos em dezembro, e um saldo de 3,3 bilhões ficou para janeiro de 2016.

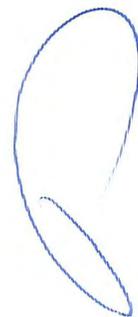
Sra. Presidente, Sr. Senador Waldemir Moka, o que a auditoria do Tribunal identificou, em relação a 2015, foi a utilização de recursos do Banco do Brasil, do BNDES e também do FGTS.

Por uma razão do despacho inicial lá do processo na Câmara, o objeto aqui está circunscrito ao Banco do Brasil, no Plano Safra, no que diz respeito ao uso de bancos federais como fonte de financiamento.

Essa conduta, como foi apontada pelo Ministério Público de Contas e reconhecida pelo Tribunal de Contas, fere a Lei de Responsabilidade Fiscal. No entender do Ministério Público de Contas, configura-se uma violação, uma operação de crédito. Essa conduta foi rechaçada e condenada pelo Tribunal de Contas da União e é condenada pela nossa atuação no Ministério Público de Contas também.

Essa conduta, como foi apontada pelo Ministério Público de Contas e reconhecida pelo Tribunal de Contas, fere a Lei de Responsabilidade Fiscal. No entender do Ministério Público de Contas, configura-se uma violação, uma operação de crédito. Essa conduta foi rechaçada e condenada pelo Tribunal de Contas da União e é condenada pela nossa atuação no Ministério Público de Contas também.

O Plano Safra é operacionalizado mediante uma lei, não há um contrato entre a União, Tesouro e o Banco do Brasil porque vem uma lei e regula o funcionamento do Banco Safra. Agora, esta regulação, este regramento



estabelecido na lei é para o seu funcionamento normal. Quando a União, quando o Tesouro deixa de mandar o dinheiro para o Banco do Brasil, isso é uma deformação, isso é uma violação do funcionamento normal, do regramento normal.

E se caracteriza, então, esse financiamento do Banco do Brasil, ao Tesouro quando o Banco do Brasil assume os ônus financeiros de suportar um saldo negativo crescente, que não deveria e não poderia existir pelo funcionamento normal do Plano Safra, porque o valor da equalização deveria ser pago semestralmente ao Banco do Brasil e, quando deixa de ser, e acumula um valor, impõe ao Banco do Brasil, por força da sua posição de controlador, a União como controladora, com a sua força de controladora, impõe ao Banco do Brasil o ônus de carregar até R\$ 13 bilhões como saldo negativo.

O Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas considerou (sic) caracterizada uma operação de crédito com base no conceito ampliado de operação de crédito da própria LRF, quando diz "operações assemelhadas" e com base no resultado efetivo dessa operação, que é **o Governo se tornar devedor de bilhões acumuladamente, como cheque especial, no Banco do Brasil.**

Então, os efeitos práticos daquilo que foi pretendido, mas não formalmente executado... Busca-se uma outra forma para atingir um outro objetivo, e esse objetivo é atingido, é que serviram de base não só para minha opinião, como para a opinião dos auditores, dos Ministros e também do Procurador-Geral de Contas junto ao TCU, que também emitiu parecer nesse mesmo sentido. Eu não tenho o valor exato Banco do Brasil/BNDES, mas, somando os dois, o Tesouro pagou R\$6 bilhões em juros para o Banco do Brasil e para o BNDES por conta dessas pedaladas. **Fraude fiscal.**



A utilização de recursos financeiros para fazer o pagamento, ou, no caso do Banco do Brasil, em relação a 2014 e 2015, vamos focar em 2015, a utilização de recursos do Banco do Brasil para fazer esse empréstimo aos mutuários agricultores e não receber a equalização do Tesouro, isso não é prestação de serviço nenhuma ao Tesouro. Isso é o Tesouro apenas abusando do seu poder de controlador e não fazendo o pagamento que é devido ao Banco do Brasil. Daí que não incide impostos de serviços, a Receita Federal não foi fazer nada disso porque não se trata mesmo de prestação de serviços. O que o Banco Central devia ter feito, no caso, era fazer o registro adequado desse passivo, dessa dívida do Tesouro com o Banco do Brasil e com os outros bancos. Evidentemente, uma empresa privada não contaria com a leniência, com a tolerância que o Banco do Brasil deu ao Tesouro Nacional, nenhuma empresa ficaria lá acumulando um saldo bilionário sem ser executada pelo Banco do Brasil.

E em relação aos débitos bilionários no Banco do Brasil, é obrigação da Presidente ter consciência disso, quer dizer, não podemos construir a teoria da irresponsabilidade do Presidente em que o Tesouro fica devendo bilhões aos bancos federais, e o Presidente da República ou a Presidente da República se declara inconsciente do que está acontecendo na sua gestão. Ela é responsável pela gestão das finanças públicas no País e é por isso que a LRF atribui responsabilidades diretamente ao titular do Poder Executivo.

Pedaladas. Bom, o TCU entendeu, o Ministério Público entende e nós sustentamos que é uma operação de crédito, que é um financiamento direto. É claro: se o Governo deixa de contingenciar porque não registrou as estatísticas fiscais adequadamente, no Banco Central,



da dívida, não manda dinheiro para o Banco do Brasil, não manda dinheiro para o BNDES, não manda dinheiro para instituições financeiras e usa esse dinheiro para outras despesas, para as quais não tinha dinheiro...

O expediente de ocultação que existiu foi justamente essas dívidas não serem registradas pelo Banco Central. Essa omissão do Banco Central foi uma condição *sine qua non* para que a fraude pudesse ser bem-sucedida, porque, se as dívidas tivessem sido registradas, elas teriam impacto imediato na meta fiscal. E, ao ter impacto imediato na meta fiscal, forçariam o governo a fazer um contingenciamento maior do que fez e, portanto, não haveria espaço para fazer expansão do gasto sem sustentação. Essa ocultação dos passivos dos bancos foi fundamental para que o gasto público pudesse ser ampliado sem sustentação.

Em relação ao Plano Safra, os R\$10,9 bilhões que o Governo começa o ano devendo. Quando isso foi identificado, quando essa situação foi identificada, essa situação era omitida das estatísticas fiscais do Banco Central. Esse é um ponto central para entender por que essa fraude deu resultado, por que essa fraude demorou para ser descoberta: porque essa dívida não estava sendo registrada. Então, o Tribunal, em abril de 2015, quando enfrentou essa questão pela primeira vez, no Acórdão no 825, já condenou a prática e já determinou sua imediata correção. Então, essa foi a postura do Tribunal. Esses valores em atraso eram corrigidos pela taxa Selic, então geraram um custo, para o Tesouro, elevadíssimo. O custo Banco do Brasil mais BNDES, no final de 2015, quando as pedaladas foram quitadas: foram pagos também R\$6 bilhões, a título de juros, para essas instituições. Foi o custo acumulado desses atrasos. Então, R\$6 bilhões é valor às vezes superior ao orçamento de alguns Ministérios



importantes na nossa Esplanada. É um valor relevante. Não há, formalmente, um contrato de mútuo celebrado entre o Tesouro e as instituições federais que foram objeto dessas fraudes fiscais. **Há uma situação forçada de concessão de crédito imposta pelo abuso do poder do ente controlador sobre a instituição controlada.**

Então, o que há é uma situação de fato criada a partir desse abuso de poder em que o Tesouro, deixando de transferir recursos para essas instituições, destina esses recursos para outras despesas públicas.

Veja, há nomenclaturas. Pode-se considerar que se configurou, nos seus efeitos práticos, um contrato de mútuo, em que a instituição financeira foi obrigada a emprestar, e um contrato de mútuo que tem as características de uma linha de crédito de um cheque especial, de um crédito em que o Tesouro foi ampliando o seu saldo devedor e diariamente foi acumulando um saldo devedor de juros além do principal, em decorrência desse valor. **Tem todas as características de um contrato de mútuo.** Eu apenas quis dizer que não se configurou formalmente como um contrato de mútuo porque não houve o processo de consulta a uma instituição financeira, um pedido, uma análise, até porque não poderia ser feito porque é frontalmente vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. **Então, na prática, o mútuo...**

Respondendo objetivamente à pergunta: após a determinação reiterada do tribunal, desde abril, maio e depois, no julgamento das contas, em outubro, e no julgamento do recurso, finalmente, no fim de novembro, começo de dezembro - não lembro a data exata -, o Governo promoveu a quitação da quase totalidade dos valores das pedaladas, incluindo não só o Banco do Brasil, mas também o BNDES e o FGTS, que tinham



A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop.

passivos acumulados. Sobrou um saldo, transferido para o começo de janeiro, para o exercício de 2016 - janeiro, não sei se já foi integralmente pago. Em dezembro de 2015 é repassado um saldo, para o exercício seguinte, de R\$3,385 bilhões.

Mas o fato que nós destacamos como grave foi o fato de a operação ter sido concedida forçadamente, não foi uma operação de crédito regular, não foi uma antecipação de receita orçamentária regularmente contraída, mas uma situação ilegal que perdurou por anos, e perdurou durante todo o exercício de 2015, tendo uma solução viabilizada apenas no fim do exercício. o que demonstra que poderia ter sido feita a correção desde sempre, que a irregularidade sequer tinha qualquer necessidade fática que a justificasse. (grifamos)

H.2. TESTEMUNHO DE ANTONIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR COM RELAÇÃO ÀS PEDALADAS FISCAIS

Concluindo, Sr. Presidente. Em 2015 houve, no meu entendimento, principalmente em relação a Plano Safra, PSI, a continuidade da realização das operações de crédito vedadas pelo art. 36 da LRF.

Por que o entendimento é o de que houve a continuidade das operações de crédito vedadas pela LRF, em 2015? No final de 2014, o saldo devedor junto ao Banco do Brasil, referente ao Plano Safra, era de cerca de R\$10,9 bilhões. Esses R\$10,9 bilhões eram formados basicamente por dois montantes: R\$2,6 bilhões, referentes às equalizações apuradas no segundo



A large, handwritten signature in blue ink, located to the right of the stamp and page number.

semestre de 2014, que deveriam ter sido pagas, honradas no dia 2 de janeiro de 2015, e não o foram; e o restante, cerca de R\$8,3 bilhões, referente ao saldo de dívidas existentes junto ao Banco do Brasil, em razão de equalizações que, nos semestres anteriores também chamadas de períodos de equalização, não foram transferidas para o Banco do Brasil. Ou seja, em cada um dos primeiros dias dos semestres subsequentes ao período de equalização(...).

(...) a União, ao deixar de transferir ao Banco do Brasil os recursos correspondentes, obtinha, de maneira implícita - evidentemente, sem a formalização de contrato, justamente por isso a LRF veda que o ente controlador obtenha operações de crédito junto à instituição controlada -, obtinha, implicitamente, um financiamento da instituição financeira, no caso, do Banco do Brasil. No dia 2 de janeiro, ao não quitar novamente o saldo acumulado, ocorreu também, nesse caso, uma outra operação de crédito.

No Processo 021643/2014-8, do Tribunal, foram verificados lá uma série de atos praticados por diversos gestores públicos - ao todo foram 17 - que, naquela época, foram identificados como atos que contrariavam determinados pontos da legislação. Alguns atos menos graves e outros atos, do meu ponto de vista, **gravíssimos**, porque, repito, como já disse anteriormente, **foram atos que atacaram ou que não respeitaram os mais fundamentais princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal**, como é o caso do art. 36, que proíbe que uma instituição financeira financie o seu ente controlador. A LRF, de maneira clara, quer impedir o que aconteceu naquele período anterior à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, impedir que o ente controlador utilize o seu poder de império para, de maneira unilateral, ao



arrepio da vontade da instituição financeira, obter fontes de financiamento para suas políticas públicas, em detrimento dos interesses não só do acionista controlador, de toda a sociedade, mas também dos acionistas privados e minoritários daquela instituição.

Senador Walderir Moka, eu acredito que a **conduta, no início do exercício de 2015, principalmente no primeiro semestre, foi semelhante àquela conduta de 2013 e 2014.** Talvez os objetivos tivessem sido distintos. No meu ponto de vista, permaneceu no tempo a mesma lógica adotada nos exercícios anteriores. Qual lógica? De utilizar a instituição financeira controlada pela União, no caso o Banco do Brasil, para o financiamento de políticas públicas de interesse da União, e continuou também a prática de manter não registrados nas estatísticas fiscais do Departamento Econômico do Banco Central os estoques de endividamento contraídos junto a essas instituições financeiras, o que fazia com que o resultado fiscal primário e nominal apurado pelo Banco Central, resultado esse considerado oficial para fins de cumprimento da meta fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ficasse com um superávit maior ou com um déficit menor. Eu não me lembro ao certo o número da época.

Senadora Simone Tebet, em relação a 2015, perdão, mas eu acho que não me fiz muito claro. O que temos, em 2015, no meu ponto de vista, foram duas operações de crédito. Uma foi em relação à não transferência de valores referentes ao segundo quadrimestre de 2014, que eram para serem transferidos no primeiro dia útil de janeiro de 2015, em relação à rolagem de um estoque existente até então no valor de R\$8,3 bilhões. Fora, evidentemente, o que aconteceu no segundo semestre,



mas, de maneira inquestionável, no início de 2015, aconteceram essas duas operações. O que eu quis dizer - acho que não me fiz muito bem claro - é que o art. 33 da LRF, no §1º, determina que as operações de crédito que por ventura tenham sido realizadas junto a instituições financeiras em desacordo com o que determina a lei complementar, como um todo - no caso, estávamos falando de uma operação de crédito contratada em desacordo com o art. 36 da LRF -, nessas hipóteses, devem ser consideradas nulas. Deve ser providenciado o cancelamento e deve ser providenciada a devolução do principal à instituição financeira.

E a devolução só se refere ao principal, porque é vedado transferir à instituição financeira juros, para que ela não se beneficie da sua própria torpeza. Então, o que o §1º diz é: não transfira à instituição financeira a remuneração de juros e encargos.

No caso do Plano Safra, o que você tem é a transferência - que não foi realizada -, o financiamento concedido pela instituição financeira e a remuneração à taxa Selic dos saldos devedores.

Senador Ataídes, se me permite a gentileza, para complementar resposta ao Senador Fernando Bezerra.

V. Exa. havia me perguntado se a omissão no registro da dívida abria espaço para execução de despesas primárias. Sim, com certeza absoluta. Quando o Banco Central deixa de registrar uma dívida e, portanto, não ocorre o registro da variação do endividamento, e o aumento da dívida deixa de ser captado, deixa-se também de captar uma despesa primária, abrindo-se espaço para que exista a execução de outras despesas primárias.



É como se, na nossa residência, contratássemos um empréstimo para pagar despesas, não contássemos nada a ninguém, o Poder Legislativo não descobrisse isso, só descobrisse depois que a situação está grave, e você, ao longo do tempo, ficasse executando despesas, criando uma situação que não correspondesse à realidade.

Eu não tenho dúvida de que as operações de crédito, como já disse antes, contratadas ao arrepio do art. 36, *caput*, da LRF, representam, no meu ponto de vista - ponto de vista, de certa forma, corroborado por cinco decisões unânimes de três Relatores distintos no tribunal, no ano passado -, um atentado contra a Lei de Responsabilidade Fiscal e com todas as decorrências que esse atentado gera para toda a sociedade. (grifamos)

H.3. TESTEMUNHO DE TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA COM RELAÇÃO AS PEDALADAS FISCAIS

Em relação à quarta pergunta, ou seja, se houve o restabelecimento de pagamentos em 2015, se foi só no final do ano. Eu creio que já tenha respondido na primeira. Houve o restabelecimento em abril de 2015. 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...**

V. Sa reconhece que isso é uma mera questão contábil ou que isso trouxe consequências à economia do País?



A large, handwritten blue scribble or signature on the right side of the page.

Bom, aqui eu estou na condição de testemunha e vou falar exatamente a minha participação nos dois processos. Primeiramente despachando o primeiro processo, que trata de 2014, onde eu apurei a responsabilização, juntamente com a equipe da Secretaria e dos gestores ali envolvidos, e também no processo que trata de 2015, e de forma alguma nós tratamos, nesses dois processos, como uma questão meramente contábil.

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.

Apenas para fins de esclarecimento, tudo que falei está estabelecido em processos e em documentos do Tribunal de Contas, alguns deles despachados por mim pessoalmente.

Bom, em relação a quando, como eu estava mencionando, a partir desses seis meses chega uma fatura ao Governo Federal e inclusive nós temos cobranças do Banco do Brasil e dos outros bancos ao Governo Federal, e usam até essa linguagem. Chega uma fatura em janeiro, referente ao semestre anterior, e em julho, referente ao primeiro semestre do exercício.

Essa fatura é conciliada, o Tesouro Nacional tem a necessidade de conciliar esses valores, para ver se eles estão corretos. Portanto, há um prazo operacional



A large, stylized handwritten signature in blue ink, located on the right side of the page.

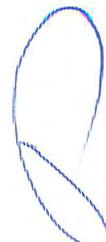
necessário para a viabilização do pagamento. Encerrado esse prazo operacional, deve ser realizado o pagamento. Não há qualquer autorização para postergar o pagamento.

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.**

Concluindo, esse assunto foi levado para as contas de governo, em 2014, e em relação a 2015 eu não saberia confirmar como será tratado isso.

Em relação ao aviso dos servidores do Tesouro Nacional, há notas técnicas, da área técnica do Tesouro, informando que esses saldos estavam evoluindo de uma forma muito perigosa, muito arriscada, inclusive fazendo estimativas para 2014, 2015 e 2016. E estimativas até bastante realistas mostrando que esses valores chegariam a R\$40, R\$50, R\$60, R\$70 bilhões; e se não fosse dada nenhuma solução para esse problema, poderiam perder o controle. Então, esse aviso foi dado pelos técnicos do Tesouro Nacional ao então Secretário do Tesouro Nacional.

Então, para garantir a higidez do sistema financeiro, é necessário que tenhamos regras rígidas. Essa regra de um banco não poder financiar o seu controlador já vale no sistema financeiro há décadas. A LRF traz para o setor público, para evitar o que aconteceu na década de 90. E é natural que **não vai haver um contrato que caracterize a operação de crédito, não vai ter um documento, porque, se tiver, naturalmente ele já vai ser ilegal.** Então, na assinatura ele já seria



problemático.

Então, o financiamento é representado pelo atraso sistemático. Isso já foi decidido pelo Tribunal. Não sou eu que estou dizendo, não é nenhum colega, individualmente, que está falando. São os nove Ministros do Tribunal.

No âmbito desse último processo que trata das operações de crédito em 2015, há dois tipos de análises. Uma primeira análise para avaliar se teve a irregularidade ou não; então, a caracterização da irregularidade, e, desse ponto de vista, o nosso relatório é categórico ao identificar e caracterizar as operações de crédito ocorridas em 2015, porque há um atraso. A fatura chegou em janeiro de 2015 e não foi paga. A fatura chegou em julho de 2015 e não foi paga; só foi paga em dezembro de 2015. Então, mantém-se o atraso sistemático que já havia começado há alguns anos.

A segunda análise feita nesse relatório é em relação à responsabilização, à conduta. E muito se alega que tivemos alguns pagamentos entre abril e outubro de 2015, mas é importante deixar claro que esses pagamentos se referiam a valores antigos - 2010 e 2011. Não pagaram faturas de janeiro e de julho de 2015. E, como agravante, já havia conhecimento sobre o tratamento que o Tribunal de Contas estava dando em relação a isso.

Esses pagamentos só começaram após a decisão do Tribunal. Não foram pagamentos espontâneos. A quitação, em dezembro de 2015, também não foi espontânea, foi só depois da decisão do Tribunal. Não é necessária a decisão do Tribunal para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Tribunal não poderia...



A gente não poderia ter essa interpretação, porque estaríamos assumindo um risco enorme de praticamente acabar com a validade dos dispositivos da LRF e ter que ficar aguardando decisões...

Primeiramente, é necessário fazer um esclarecimento. O Tribunal de Contas da União não se manifesta sobre crimes, não apura crimes. O que nós verificamos é a conformidade com a legislação administrativa, orçamentária e fiscal que rege a Administração Pública Federal.

Em relação ao conceito, de fato há uma imprecisão. É um conceito que foi popularizado, e "pedalada" traz a noção de mero atraso. Não é isso; não é um mero atraso. Todos nós podemos pedalar nossas contas, isso é perfeitamente normal, mas, neste caso, nós estamos falando de operações de crédito ilegais, proibidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, são ilegalidades fiscais, são operações de crédito ilegais. O conceito, de fato, foi popularizado, e não há controle sobre isso, mas o conceito mais adequado seria esse e, considerando todos os aspectos que foram mencionados, inclusive o fato de não constar nas estatísticas fiscais, poderia ser configurado, caracterizado perfeitamente como fraude à Lei de Responsabilidade Fiscal, uma fraude às estatísticas fiscais.

Nessa comparação com 2015 e os anos anteriores, o fenômeno é o mesmo: o fenômeno de atrasar as faturas que chegam acontece e que só são quitadas em 28 de dezembro, porque há uma determinação categórica do Tribunal de Contas da União. (grifamos)



H.4. O QUE SE EXTRAI DA PROVA
TESTEMUNHAL RELATIVAMENTE AS PEDALADAS FISCAIS

104. Os testemunhos são veementes no sentido de, em contrariedade às orientações precisas do Tribunal de Contas da União, a Acusada ter tido o costume de, desde 2.013 até 2.015, inclusive, valer-se das instituições de crédito controladas pela União, para em desrespeito ao art. 36 da LRF, financiar gastos primários em volumes elevados por tempo longo e indeterminado. Este "costume" ilegal corresponde a efetiva operação de crédito.

105. Conclui-se, pois, que em 2.015 houve, principalmente em relação a Plano Safra e PSI, a **continuidade da realização das operações de crédito vedadas pelo art. 36 da LRF.**

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.

107. Desmonta-se, nos mesmos testemunhos, a tese falsa de se tratar de uma prestação de serviço:



"a utilização de recursos do Banco do Brasil para fazer esse empréstimo aos mutuários agricultores e não receber a equalização do Tesouro, isso não é prestação de serviço nenhuma ao Tesouro. Isso é o Tesouro apenas abusando do seu poder de controlador e não fazendo o pagamento que é devido ao Banco do Brasil".

108. As testemunhas não poupam observações sobre a gravidade da conduta da então governante, a qual, sem os alertas do Tribunal, poderia ter ainda crescido mais, para prejuízo de maior monta ao país.

109. Em consonância com o asseverado por Tiago Alvez Dutra, Leonardo Albernaz aduziu que só no Plano Safra, foram 15 bilhões de pedaladas em 2015 e, somando-se todos os bancos públicos, foram mais de 50 bilhões. Segundo a testemunha, em 2015, os valores foram ate superiores a 2014.

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 credito, justamente com o intuito de maquiar as contas publicas.

I. PAGAMENTO DAS PEDALADAS FISCAIS DE FORMA IRREGULAR

111. Por meio da Medida Provisória 704 de 23 de dezembro de 2.015, a acusada realizou a Desvinculação de receitas financeiras de exercícios anteriores decorrentes de royalties do petróleo,



A large, handwritten signature in blue ink, located to the right of the page number.

destinados a fins sociais para pagamento de Dívidas do Tesouro. Diz a Exposição de Motivos da Medida Provisória:

"proposta de edição de Medida Provisória que dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal"³⁰.

[...]

"Pretende-se, com a medida, desvincular as fontes de recursos provenientes de Royalties Petróleo (Fonte 42) [...]"³¹.

112. Ora, os royalties do petróleo pela Lei n. 12.858/13 destinam-se em 75% para Educação e em 25% para a Saúde. Mas **foram desvinculados, desviados, para pagar as pedaladas**. E ainda se fala em preservação de fins sociais!!!! Mais uma falácia.

113. Pagou-se, todavia, apenas parte das pedaladas, sobrando ainda valores contraídos em empréstimos ocorridos no mesmo ano de 2.015, que foram postergados para 2.016.

114. O voto preliminar do Tribunal de Contas da União destaca a forma irregular do pagamento das pedaladas em dezembro de 2.015 a partir do item 107 de seu Parecer:

"107. Outra possível irregularidade corresponde à utilização de recursos vinculados, provenientes do superávit financeiro de 2014, em finalidade diversa do objeto da vinculação, por meio da edição da Medida

³⁰ Exposição de Motivos da MP 704, de 23 de dezembro de 2.015, item 1.

³¹ Exposição de Motivos da MP 704, de 23 de dezembro de 2.015, item 6.



Provisória 704, de 23/12/2015.

108. O art. 1º da referida medida autorizou, de modo aparentemente indevido, a desvinculação de receitas decorrentes de superávit financeiro de 2014, para que fossem alocadas como fontes de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015. O normativo ressalvou, entretanto, vinculações de ordem constitucional e decorrentes de repartição de receitas de Estados e Municípios.

109. Ocorre, primeiramente, que as vinculações de receitas são originalmente estabelecidas por leis específicas, que fixam, caso a caso, a destinação para determinada fonte de recursos. Portanto, não caberia a uma norma posterior dispor exceção em termos gerais, como fez o art. 1º da MP 704/2015, retirando a obrigatoriedade imposta por leis específicas e estabelecendo como requisito, apenas, a verificação de superávit financeiro da fonte no ano de 2014.

110. Verifica-se, desse modo, uma antinomia aparente de segundo grau, na medida em que se forma um conflito entre as normas especiais anteriores, que vincularam os recursos, e a norma geral posterior, MP 704/2015, art. 1º, que autoriza a desvinculação de todos os superávits financeiros vinculados por força de normas infraconstitucionais.

111. A partir da autorização que teria sido conferida pela medida provisória, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, publicou a Portaria 138, de 29 de dezembro de 2015, alterando fontes de recursos originalmente vinculados na Lei Orçamentária Anual de 2015 (LOA 2015), no montante de R\$ 46,9 bilhões.

112. Dessa forma, considerando que a referida medida provisória não teria o condão de desvincular fontes de recursos, estes não poderiam, por força da mencionada portaria, ter sido utilizados para fins diversos daqueles definidos em suas respectivas leis específicas. Teria ocorrido, portanto, infringência ao



parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, que assim dispõe: "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". (grifamos).

115. Com efeito, ao tentar adimplir as obrigações não cumpridas das operações de crédito que se prolongavam desde 2.014 e se estenderam em 2.015 até seu final, terminou-se por infringir novamente a lei orçamentária, ao se estabelecer, pela Medida Provisória n. 704/15, a desvinculação de recursos para outros fins, ou seja, recursos com fins específicos foram destinados a fins primários. E por via de Medida Provisória, utilizou-se verbas da Educação e da Saúde para pagar "pedaladas" a mostrar toda a farsa do discurso ensaiado das repetitivas e enfadonhas testemunhas de defesa.

116. Foi um desrespeito contínuo à Lei de Responsabilidade Fiscal, como ressaltou Relatório e Voto Preliminar do TCU, ou seja, à exigência constante do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, que edita: "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".

J. DECRETOS 2.015

117. Não bastasse o ocorrido no ano de 2.014, a mesma conduta da denunciada foi praticada no ano de 2.015.



118. Assim é que a denunciada, no ano de 2.015, assinou os seguintes decretos sem número:

Decretos por fonte de financiamento

Data	Decreto	Tipo de Financiamento - R\$		Anulação de dotações orçamentárias (c)
		Superávit Financeiro (A)	Excesso de Arrecadação (B)	
27/07/2015	s/nº	703.465.057,00	7.000.000,00	36.048.917.463,00
27/07/2015	s/nº	56.550.100,00	-	1.572.969.395,00
27/07/2015	s/nº	666.186.440,00	594.113.666,00	441.088.922,00
27/07/2015	s/nº	-	365.726,00	29.557.106,00
20/08/2015	s/nº	1.370.419,00	-	55.236.212.150,00
20/08/2015	s/nº	231.412.685,00	262.173.117,00	106.683.043,00
SUBTOTAL		1.658.984.761,00	863.652.509,00	93.435.428.079,00
SUBTOTAL (A+B)		2.522.637.210,00		
TOTAL (A+B+C)		95.958.065.289,00		

119. Referidos decretos, cuja publicação no Diário Oficial da União encontra-se comprovada pelos documentos anexos, importam dotação orçamentária concernente a suposto superávit financeiro e excesso de arrecadação, na ordem de R\$ 2,5 bilhões (a diferença entre R\$ 95,9 bilhões e R\$ 93,4 bilhões).

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.



121. Ora, o art. 4º da Lei 13.115/2015, (Lei Orçamentária Anual de 2015), 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.

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.

123. A confissão deste crime encontra-se na Mensagem ao Congresso deste PLN 05/2015, *in verbis*:

“Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Encaminhamos para apreciação de Vossa Excelência, **proposta de Projeto de Lei alterando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015, particularmente em relação às metas fiscais.**

2. A previsão de crescimento da economia brasileira para o ano de 2015 foi revisada para baixo nos meses seguintes à publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 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 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.

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.



8. Nesse sentido, a sugestão encaminhada consiste em propor como meta um resultado primário do setor público consolidado equivalente a R\$ 8,7 bilhões, sendo R\$ 5,8 bilhões a cargo dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade. Ainda assim, diante do cenário de incerteza quanto à efetividade da arrecadação decorrente das referidas medidas tributárias e concessões e permissões, a proposta define que será reduzido o resultado proposto, caso os efeitos de arrecadação das referidas medidas, incluindo algumas em tramitação no Congresso Nacional, se frustrem.

9. Diante do exposto, submetemos à consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei que altera o art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras propostas”.

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.

125. Idênticas foram as condutas nos anos de 2.014 e 2.015!

126. As condutas acima descritas constituem inegável crime de responsabilidade, nos termos



do art. 10 da Lei 1.079/50, especificamente nos seguintes itens:

"Art. 10. São crimes de Responsabilidade contra a lei orçamentária:

[...]

4) Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária".

127. Ora, a Denunciada, por meio dos decretos acima mencionados, autorizou, nos anos de 2.014 e 2.015, 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.

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

"Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio de Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 13060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência o art. 167, inc. V, da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos do excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal"³².

³² Tribunal de Contas da União. Processo n. TC-005.335/2015-9, item 17.1.2, p. 29 e 30.



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 recorreu 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 ROUSSEFF insistiu no erro, demonstrando **dolo intenso**, é dizer: conhecimento da ilicitude e determinação na prática delituosa.

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.

131. Inegável, portanto, a contumaz e reiterada violação do tipo do art. 10, n. 4 e 6 da Lei 1.079/50.

**K. VOTO PRELIMINAR DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO SOBRE OS DECRETOS DE 2.015**



132. Também no Voto Preliminar do Tribunal de Contas da União se aborda a ilegalidade dos Decretos emitidos sem autorização legislativa, considerando-se com ênfase o seguinte:

88. Assinalo também que, até a data de sua conversão em lei, ocorrida em 3/12/2015, o PLN 5/2015 era apenas um projeto, sem a capacidade de produzir efeito algum. Tendo em vista que ainda vigia a meta fiscal estabelecida no texto inicial da LDO 2015 e que o próprio Poder Executivo havia reconhecido a impossibilidade de atingir os valores nela previstos, os decretos abriram créditos suplementares em desconformidade com a lei então válida e aplicável.

89. Dessa forma, a conclusão preliminar que endosso, por ser corretamente baseada na legislação pertinente ao tema, é a de que os decretos caracterizaram o descumprimento de requisito constante do art. 4º da LOA 2015, visto que representaram a abertura de créditos suplementares que promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então estabelecida para o exercício. Essa ocorrência configurou, na prática, a abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legislativa, vedada pelo art. 167, inciso V, da Constituição Federal³³.

CONCLUSÃO DO TCU SOBRE OS DECRETOS

133. A inconstitucionalidade é reafirmada pelo TCU em vista da afronta ao art. 167,

³³ Tribunal de Contas da União. Voto Preliminar do Relator José Múcio Monteiro, itens 88 e 89, p. 11.



A large, handwritten signature in blue ink, located on the right side of the page.

inciso V, da Constituição, bem como a afronta ao disposto no art. 4º da Lei Orçamentária Anual (LOA), caracterizando-se crime de responsabilidade por afronta à Lei Orçamentária, ao contrário do que a defesa tenta cansativamente afirmar, esbravejando contra a realidade dos fatos.

**L. PROVA TESTEMUNHAL SOBRE OS
DECRETOS DE 2.015**

**L.1. TESTEMUNHO DE JÚLIO MARCELO DE
OLIVEIRA COM RELAÇÃO AOS DECRETOS**

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 para modificar o orçamento naquilo que fez, sem pedir ao Congresso, por meio de decretos de sua lavra.

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.



Em relação ao Plano Safra, essa omissão de registros do Banco Central foi fundamental para o cometimento dessa fraude, que permitiu que isso permanecesse oculto e sem identificação dos órgãos de controle por tanto tempo.

Evidentemente a questão da ciência da Presidente é importante. Nos decretos, não há a menor dúvida, porque é ela que assina com toda a exposição de motivos por ela apresentada, pelo Ministério da Fazenda, do Planejamento. É a Presidente que encaminha ao Congresso o PLN de alteração da meta fiscal. Então, ciente ela está de que a meta não está sendo cumprida, no momento da edição dos decretos.

E, quanto aos passivos bilionários do Tesouro com os bancos federais, é obrigação da Presidente ter conhecimento desse descumprimento da LRF, até porque a LRF atribui ao titular do Poder Executivo a responsabilidade pessoal pela gestão fiscal do País.

O Poder Executivo tem que fazer o contingenciamento de acordo com a meta vigente. Se a meta vigente impõe contingenciamento maior e isso é avaliado como negativo, então o Poder Executivo tem que dialogar com o Congresso Nacional, mandar um projeto de alteração da meta e, ao mesmo tempo, mandar um projeto de abertura dos créditos que ele entende que são necessários! Não pode é fazer isso à revelia do Congresso Nacional, como se não existisse Congresso Nacional, como se não existisse a Lei Orçamentária, como se não existisse a LRF, como se não existisse a Constituição. É isso.

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.

Então, quando se verificou, no caso da Presidente Dilma, qual era o critério evidente de que o Governo tinha consciência de que não estava cumprindo a meta? O fato de ter enviado um projeto de lei ao Congresso, em cuja exposição de motivos está dito, com todas as letras: "não estamos cumprindo a meta, não temos condições de cumprir essa meta; estamos propondo uma outra meta." Esse é um ato da própria Presidente da República. Quando ela comunica ao Congresso Nacional que não vai cumprir a meta, não está em condições de cumprir a meta, automaticamente cessa aquela autorização que a Lei Orçamentária lhe tinha dado para editar decretos de suplementação. E aí qualquer suplementação de créditos precisa passar pela autorização do Congresso Nacional. Essa é a forma correta e constitucional.

L.2. TESTEMUNHO DE ANTONIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR COM RELAÇÃO AOS DECRETOS

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.



A large, handwritten signature in blue ink, located on the right side of the page.

A edição de decreto de abertura de crédito suplementar é ato que atenta diretamente contra a Constituição, e no caso do art. 4o da Lei Orçamentária - eu vou começar a minha explanação agora e, se for o caso, eu continuo, porque em 30 segundos não dá para falar -, o que, no meu entendimento, acontece? O art. 4o da Lei Orçamentária dizia que o Poder Executivo poderia, por decreto, fazer a abertura de crédito suplementar, desde que obedecidas algumas condições. Uma dessas condições é que essa abertura fosse compatível com a obtenção da meta. Ser compatível com a obtenção da meta, no caso em que flagrantemente se está executando um orçamento em que se está obtendo um déficit fiscal, essa abertura não pode ser neutra, no meu ponto de vista.

Senador Lindbergh, o que se trata no caso é de abertura de crédito suplementar em discordância com a Lei Orçamentária. No meu ponto de vista, editar um decreto em discordância com a Lei Orçamentária é gravíssimo.

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...

Senadora Marta Suplicy, a Constituição da República determina que a iniciativa dos projetos de lei de plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, de orçamento e de créditos adicionais é exclusiva do Chefe do Poder Executivo; sequer pode ser delegada. A Constituição também determina que não cabe, nesse tipo de matéria - se não me engano está no art. 68 da Constituição -, lei delegada.

A Constituição, por intermédio da Emenda no 32, do ano de 2001, vedou expressamente, no art. 62, a utilização de medida provisória para tratar de matéria relativa a plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento. Significa dizer o seguinte, do meu ponto de vista: se eu não posso editar medida provisória nem delegada para tratar de metas fiscais, devo obrigatoriamente ouvir não só a posição do Poder Legislativo... E não se esgota aí também, do meu ponto de vista, porque o processo legislativo só termina com a sanção ou o veto do Chefe do Poder Executivo. É possível até que o Chefe do Poder Executivo não concorde com a meta que foi aprovada no Legislativo e não sancione. **Se a Emenda Constitucional no 32 determinou que eu não posso usar MP e, portanto, não posso, a partir da edição daquele ato, considerar que aquela alteração que estou promovendo na meta fiscal seja aplicada de imediato, não posso editar decretos de crédito suplementar ou de contingenciamento - são instrumentos distintos - com base em projeto de lei.**

Na verdade, só para... Só ficou faltando uma, com relação a qual seria o comportamento que o senhor entende que seria o cabível. Antes de baixar esses



decretos, quando se viu que não ia cumprir a meta, no lugar de baixar os decretos, qual seria o comportamento adequado sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal e do respeito ao Orçamento?

O comportamento, sem sombra de dúvida, seria o encaminhamento de um projeto de lei ao Poder Legislativo. Eu estava... a situação era tal de descumprimento de meta... O problema não é nem o descumprimento de meta, o problema é que você estava numa situação de déficit brutal. Nessa situação completamente distinta da situação na qual você aprovou a meta fiscal, o dever, no meu ponto de vista, do chefe do Executivo, era encaminhar um projeto de lei ao Poder Legislativo para ouvir também a opinião do Poder Legislativo. **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.** 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 que devemos suplementar, que despesa podemos cancelar?"

1.3. O QUE SE EXTRAI DA PROVA TESTEMUNHAL SOBRE OS DECRETOS

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, devendo-se levar em conta **a realidade presente no momento da edição do decreto.**

135. O dado relevante é acentuado pelas testemunhas: 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.**

136. Por outro lado, para se evitar riscos, para se impedir a criação de situações perigosas no plano fiscal, protegendo-se a Nação, a meta de superávit primário é estabelecida em lei para ser perseguida durante todo o ano; controlando-se bimestralmente, quadrimestralmente, e não para se arriscar em vista do que eventualmente pode vir eventualmente a acontecer no final do exercício.

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.

138. Por essa razão, chega um técnico do TCU a considerar: **"editar um decreto em discordância com a Lei Orçamentária é gravíssimo"**.

139. Acerca das testemunhas arroladas pela defesa, cumpre destacar que a grande maioria nada sabia acerca dos decretos objeto do presente feito e,



aquelas que sabiam, ou faziam parte dos órgãos setoriais, que não tem obrigação de zelar pela compatibilidade com a meta, ou estavam em situação desconfortável, temendo serem elas próprias responsabilizadas pelas ilegalidades perpetradas, a mando do Poder Central.

M. PROVA PERICIAL

140. A prova pericial deixou estreme de dúvidas a materialidade dos crimes de responsabilidade imputados à acusada.

141. Com efeito, muito embora a defesa tenha alardeado à Imprensa que o laudo pericial foi favorável à denunciada, na verdade, a prova técnica corrobora, por completo, a exordial.

142. No que concerne aos decretos, restou certo que, pelo menos três deles, foram editados em contrariedade ao artigo 167 da Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 4º. da LOA, desrespeitando, portanto, a Lei 1.079/50, sendo devida a confirmação do impedimento.

143. Às fls. 18 do laudo pericial lê-se:

"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 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”.

144. E às fls. 19, os técnicos asseveraram que

“os dois Decretos publicados em 28 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00, e o Decreto publicado em 21 de agosto de 2015 no valor de R\$ 600.268.845,00, são incompatíveis com o art. 167, inciso V, da CF/88, bem como os art. 15 e 16, inciso II, c/c § 1º, inciso II, ambos da LRF”.

145. Muito embora autoria não seja matéria de competência dos peritos, haja vista que os decretos foram assinados pela Sra. Presidente, em sede de conclusões, às fls. 213 do laudo, os expertos asseveraram que

“Há ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República na edição dos Decretos, sem controvérsia sobre sua autoria”.

146. Buscando afastar a responsabilidade da denunciada pelos crimes de responsabilidade praticados mediante a edição dos decretos, a defesa tem afirmado que não houve nenhum alerta de que eles seriam incompatíveis com a meta de superávit primário.



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.

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.

149. Alias as testemunhas de 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.

150. A esse respeito, o laudo pericial é cristalino, conforme se constata às fls. 188, 189 e 193.

"Pela leitura dos excertos supratranscritos, vê-se que o Poder Executivo já havia identificado que o esforço fiscal até então empreendido não seria suficiente, naquele momento, para a realização da meta de superávit primário estabelecida na LDO/2015. Por essa razão, nos termos constantes da Exposição de Motivos, para que fosse possível a continuidade do ajuste fiscal então em curso, foi proposta "a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas..."



A large, handwritten signature in blue ink, located on the right side of the page.

... Deve-se ressaltar que tanto a Mensagem que encaminha o PLN 5/2015 ao Congresso Nacional quanto o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre foram editados no mesmo dia. Ademais, o Relatório já considerava, para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, a meta constante do PLN recém-editado, que sequer havia sido protocolado no Congresso Nacional...

... Assim, considerando a ordem cronológica dos eventos acima descrita, bem como o constante agravamento de um cenário fiscal que já se mostrava adverso, como reconhecido pelo Poder Executivo em diversos documentos e pronunciamentos, pode-se concluir que **três dos Decretos de crédito suplementar ora analisados não eram compatíveis com a meta de resultado primário constante da LDO/2015**, meta essa que só veio a ser alterada em 3 de dezembro de 2015, nos termos propostos no Ofício Interministerial 093/2015/AF/MPOG”.

151. Também no que concerne às chamadas pedaladas, o laudo pericial categoricamente reconheceu sua ocorrência.

152. De fato, o laudo pericial evidenciou, de forma bastante clara, que as antecipações constituíram operações de crédito, que sobre tais operações incidia atualização, que essas operações foram escrituradas pelas instituições financeiras controladas, mas não foram contabilizadas, nem pelo Tesouro Nacional, nem pelo Banco Central.



A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop.

153. Às fls. 45 do laudo, lê-se:

“Os referidos passivos não eram registrados nas estatísticas da dívida pública divulgados pelo Banco Central, o que passou a ser feito em dezembro de 2015, após o TCU exarar o Acórdão 3.297/2015 - Plenário, determinando, entre outros, que a Autoridade Monetária divulgasse quadro específico em que ficasse evidenciado o montante dos passivos junto ao Banco do Brasil e seu impacto na DLSP (vide DOC 111, fls. 2 e 3 (§§ 2 e 6) - Nota Técnica 768/2016-BCB/DIPEC)”.

Já, às fls. 48, verifica-se que: O Banco do Brasil contabilizava esses valores na conta do ativo “1.3.80.20 - Títulos e créditos a receber - Sem característica de concessão de crédito” constante do COSIF, criado com a edição da Circular 1.273/1987 do Banco Central.

Conforme resposta elaborada para o Quesito 12, relativamente à contabilização desses passivos pelo Tesouro Nacional, no Ofício nº 96/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (DOC 115) é expressa a seguinte informação:... não havia controle de dívida”.

154. Às fls. 155 e 156 do laudo, os peritos constatam que os valores emprestados pelo Banco do Brasil ao Tesouro foram remunerados, fato que reforça a natureza de operação de crédito por antecipação. Nos seguintes termos:

“Esses fatores de correção, ainda que denominados como atualização, pela Portaria de 2014, são



82

mantidos nas Portarias de 2015 e evidenciam a remuneração do capital, isto é, do valor original da subvenção devida a título de equalização.

A necessidade de "atualização" do valor original indica o reconhecimento do momento crítico, em que o inadimplemento, pela União, pode ensejar danos excessivos e injustos ao Bando do Brasil, caso o valor não fosse corrigido. Tal momento pode também ser utilizado como confissão do termo final do prazo de pagamento da subvenção, na forma de equalização devida ao valor original. Ao mesmo tempo, esse momento constitui o termo inicial da operação de crédito, pela caracterização da mora pelo inadimplemento da relação obrigacional regulada pelas citadas Portarias".

155. Acerca dessa remuneração, insiste a defesa que o fato de não se utilizar a terminologia juros afastaria a natureza de operações de crédito. Essa avaliação, com todo respeito, não se sustenta, a uma, porque o laudo é claro no sentido de que houve remuneração, independentemente de nomenclatura; a duas, porque existe mútuo gratuito e, nos termos do artigo 591 do Código Civil, se o mútuo tem fins econômicos, presunem-se devidos os juros.

156. O laudo foi ainda primoroso ao mostrar que entre os decretos e as pedaladas existe íntima relação, como, aliás, vem sendo constantemente repetido pela acusação.



A large, handwritten mark or signature in blue ink, resembling a stylized letter 'P' or a similar shape, located on the right side of the page.

157. Com efeito, desde o princípio, os denunciantes asseveram que, mesmo a meta vigente à época da edição dos decretos era fictícia, pois não considerava o elevado passivo existente junto às instituições financeiras controladas.

158. Para conferir essa relação, basta ler trecho constante das fls. 55 e 56, nos seguintes termos:

"Nesse cenário, considerando que o passivo da União em favor do Banco do Brasil era de R\$ 10,91 bilhões, o reconhecimento desse passivo teria impacto negativo de igual montante no cálculo da meta de superávit primário constante da LDO/2015, que passou a ter força cogente a partir de 2 de janeiro de 2015, data de sua publicação. A meta de superávit constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015 seria, portanto, de R\$ 44,37 bilhões. Ressalta-se que esse cálculo considera, tão somente, o passivo da União junto ao Banco do Brasil relativo ao Plano Safra - objeto da perícia ora realizada - sendo ignorados outros passivos porventura existentes em favor do Banco do Brasil ou mesmo de outras instituições financeiras".

159. Em outras palavras, a própria meta vigente que, não fora respeitada, já era fraudada, como fraudada foi toda a contabilidade do Governo Federal, aniquilando-se com a confiança dos investidores internos e externos.

160. Os peritos, às fls. 61, também confirmaram que a liberação de dinheiro para pagamento



A large, handwritten signature in blue ink, possibly reading 'Loretti'.

das pedaladas ocorreu mediante a edição de Medida Provisória inconstitucional. Vejamos:

"Nesse sentido, dada a pacífica jurisprudência do STF, que considera a vinculação de receitas matéria contida no tema "orçamentos anuais", nos termos do art. 165, inciso III, da CF/88, há de ser reconhecida a incompatibilidade da Medida Provisória 704/2015 com o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da CF/88, no que tange à expressão "orçamento" contida no dispositivo. Nesse lanço, a Medida Provisória é incompatível com o regramento constitucional".

161. O laudo pericial conta com 223 páginas e, em muitos outros trechos, deixa evidente a procedência exordial.

162. É bem verdade que, em sede de conclusão, mais especificamente às fls. 215, os Senhores peritos consignam que:

"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 pagamento".

163. No entanto, deve-se recordar que, em nenhum momento, os denunciantes disseram que a Presidente afastada teria assinado algum documento referente às pedaladas. Por óbvio, não haveria um ofício da Presidente determinando que empréstimos proibidos



fossem tomados de instituições financeiras controladas. Também jamais se encontraria um e-mail determinando que tais empréstimos, por serem proibidos, não deveriam ser contabilizados.

164. Por se tratar de uma fraude, tem-se que a dissimulação é mesmo a forma de praticar-se o delito.

165. Ademais, cumpre recordar que não constitui papel do perito dizer quem é o autor do crime, ou mesmo se o potencial autor agiu com dolo, ou culpa.

166. Ao perito compete avaliar circunstâncias objetivas. A roupagem jurídica e o juízo da culpa serão feitos pelos julgadores, no caso, pelos Srs. Senadores da República.

167. Estabelecendo-se um paralelo com um homicídio, ao perito não compete dizer quem matou a vítima, mas se ela realmente está morta e qual foi a causa da morte.

168. Nesse sentido são os ensinamentos do pai da criminalística, José Lopes Zarzuela³⁴ e de todos os especialistas que se debruçaram

³⁴ - Dentre outros escritos, conferir: "O perito e as mortes violentas". *Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas, de São Paulo*, ano 5, n. 5, set. 1991. p. 249. Bem como de Eduardo Roberto Alcântara Del-Campo. *Exame e levantamento técnico pericial de locais de interesse à justiça criminal: abordagem descritiva e crítica*. Dissertação (Mestrado) apresentada perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (JSP), São Paulo, 2008.



sobre a matéria, segundo os quais as questões científicas competem aos expertos, os juízos de valor aos julgadores.

"Daí precisamente que, se os *dados de facto* que servem de base ao parecer estão sujeitos à livre apreciação do juiz - que, contrariando-os, pode furtar validade ao parecer -, já o juízo científico ou parecer propriamente dito só é susceptível de uma crítica igualmente *material e científica*. Quer dizer: perante um certo juízo cientificamente provado, de acordo com as exigências legais, o tribunal guarda a si inteira liberdade no que toca à apreciação da *base de facto* pressuposta; quanto porém, ao juízo científico, a apreciação há-de ser científica também e estará, por conseguinte, subtraída em princípio à competência do tribunal - salvo casos inequívocos de erro, mas nos quais o juiz terá então de motivar a sua divergência. A este nosso ponto de vista aderiu fundamentalmente o STJ, pelo seu Ac. de 2-12-1970"³⁵.

169. Chega a ser pueril que a defesa se apegue a um único parágrafo do laudo pericial e, a partir de tal parágrafo, passe a alardear que a prova técnica lhe fora favorável.

170. Tivesse a perícia sido favorável à defesa, o advogado da Presidente e os Parlamentares que o acompanham não teriam, em conjunto, formulado mais de

³⁵ - Jorge de Figueiredo Dias. *Direito Processual Penal*. (Reimpressão de 1974). Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

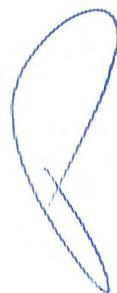


setenta questionamentos aos peritos, enquanto a acusação não formulou nenhum.

171. Ao questionar os peritos a defesa, além de evidenciar que o laudo pericial lhe foi completamente desfavorável, conferiu à junta a possibilidade de deixar a materialidade delitiva ainda mais claramente delineada.

172. Com efeito, em resposta as dezenas de perguntas formuladas pela defesa, os Srs. Peritos foram categóricos ao aduzir que para a abertura de créditos suplementares por decreto, a compatibilidade deve ser verificada relativamente à meta de superávit primário vigente e não ao próprio superávit em concreto.

173. Note-se que, para a abertura de créditos suplementares mediante lei, a LDO/2015 exige que o projeto esteja acompanhado de justificativa, pelo Poder Executivo, de que a realização das despesas suplementadas não afeta a obtenção da meta. Aqui, por opção do legislador, o elemento de compatibilidade entre o crédito e a meta é a execução da despesa, e não a mera alteração da programação orçamentária - alteração que ocorre com a simples sanção e publicação da lei de suplementação (art. 39, § 10, da LDO/2015). **Diversamente, 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.** Essa diferenciação é de suma importância. Deve-se pontuar que uma das regras básicas de hermenêutica é a que preconiza que "a lei não carrega palavras ou expressões inúteis".



Dessa maneira, se a opção do legislador (que, no caso da LDO e da LOA, legisla por proposta do Poder Executivo) foi adotar expressões diversas, cada qual com seu significado próprio, para fins de limitar a discricionariedade do Poder Executivo na abertura de créditos, a melhor interpretação é aquela que privilegia a competência do Congresso Nacional para dispor sobre diretrizes orçamentárias e orçamento anual, nos termos do art. 48, inciso II, da CF/88. (p. 7 dos esclarecimentos, destacamos).

174. Apesar de a execução dos créditos não ser elemento do crime de responsabilidade de que ora se trata e de a SOF não ter encaminhado a documentação solicitada pelos Srs. Peritos, tem-se que eles conseguiram evidenciar que, além de abertos em desconformidade com a meta vigente, os créditos foram executados antes da aprovação do PLN 5, o que torna a situação ainda mais reprovável.

175. No que tange às chamadas pedaladas fiscais, ao prestar os esclarecimentos solicitados pela defesa, os Senhores peritos também deixaram bastante claro que se trata de operações de crédito, sendo certo que, depois de longa explanação, concluem, nos seguintes termos:

"Sob o aspecto jurídico, o § 12 do art. 29 da LRF não deixa muitas dúvidas. O dispositivo consigna que "[e]quipara-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". Ora, o que é, para o Tesouro, contrair uma



obrigação ou reconhecer, em seu passivo, uma dívida para com o Banco do Brasil, senão uma operação subsumível ao § 12 do art. 29 da LRF e proibida pelo art. 36 do mesmo diploma normativo? Nesse lance, esta Junta reitera o entendimento de que os atrasos de pagamento, no âmbito do Plano Safra, constituem operação de crédito vedada pela LRF (item 4.2.11 da Conclusão do Laudo Pericial). Adicionalmente, esclarece-se não haver substrato normativo apto a caracterizar a relação entre a União e a instituição financeira como uma prestação de serviços, ante a inexistência de obrigação de fazer, a não onerosidade, e a verificação, somente, de obrigação de dar". (p. 29 dos esclarecimentos).

176. Aliás, resta bastante evidente que, ao questionar os peritos, a defesa somente conseguiu tornar ainda mais clara a materialidade delitiva.

177. E, com todo respeito, o trabalho de seus assistentes técnicos não logrou êxito em afastar a força da perícia, pois o parecer apresentado mais se assimila a uma petição de alegações finais, que a um laudo pericial propriamente dito. Acerca do parecer, ha que se dizer, confrontou, do início ao fim, as conclusões da junta pericial. Como pode um laudo favorável ser tão atacado?

178. Já a assistente técnica da acusação, com linguagem simples e acessível, qualidade ímpar em um processo que interessa a todo o povo brasileiro, mostrou que os crimes de responsabilidade atribuídos à denunciada, além de incontestáveis, são



graves e estão intimamente relacionados à crise econômica que assola o país.

179. Com efeito, de maneira cristalina, a assistente técnica da acusação, Dra. Selene Peres Peres Nunes, que auxiliou o Professor José Roberto Afonso, na própria elaboração da lei de responsabilidade fiscal, asseverou que, quando a abertura de crédito suplementar ocorre por meio de decreto, deve-se ater à compatibilidade com a META de superávit primário, justamente em homenagem ao princípio da separação dos poderes.

"Não por outra razão, a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, proibiu a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais. A única exceção refere-se aos créditos extraordinários, um remédio a ser utilizado nos casos especialíssimos de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, único caso em que se admite a geração de efeitos imediatos por medida provisória sujeita à apreciação posterior do Poder Legislativo.

O fato de tratar-se de matéria orçamentária não constitui lenitivo para ignorar-se a necessidade de aprovação prévia: ao contrário, torna-a ainda mais necessária, pois, em regimes democráticos, o Poder Executivo não governa sozinho e necessita buscar o entendimento com o Poder Legislativo a fim de materializar suas intenções. Ademais, como é cediço, a autorização apenas se configura com a



conversão em lei, pois projetos de lei não existem no mundo jurídico; constituem apenas propostas, intenções, que podem ser aprovadas, rejeitadas, modificadas ou simplesmente ignoradas pelo Congresso Nacional" (fls. 2 e 3 do parecer técnico).

180. E, muito embora tenha deixado evidente que o crime de responsabilidade se perfaz com a edição do decreto em desconformidade com a meta, Dra. Selene P. P. Nunes consigna que os peritos conseguiram evidenciar a execução dos créditos, como já dito, tornando a situação ainda mais reprovável.

"Destaque-se, ainda, que a análise completa sem amostragem, seria necessária apenas para caracterizar todos os ilícitos na esfera penal, nos termos do art. 359-D do Código Penal. Para fins de demonstrar a fragilidade da tese de que não teria havido efeito fiscal concreto, basta reportar que a Junta Pericial identificou, em programações escolhidas ao acaso, que **houve empenho, liquidação e pagamento, configurando, além do efeito fiscal negativo, também impacto fiscal concreto.** Por fim, replemos que, para a caracterização de crime de responsabilidade neste caso, basta o efeito fiscal negativo já identificado" (fls. 14 do parecer técnico).

181. Na esteira do que restou evidenciado, inclusive, pela prova testemunhal da defesa, a assistente técnica, grande especialista em assuntos financeiros e orçamentários, reiterou que os órgãos



A large, handwritten signature or mark in blue ink, consisting of a large loop and a cross-like shape.

setoriais não estão obrigados a checar a compatibilidade dos créditos suplementares com a meta de superávit primários, sendo tal mister de responsabilidade do órgão central.

"Quanto à possibilidade de responsabilizar órgãos setoriais, cabe ressaltar que compatibilidade fiscal e mérito não se confundem. A análise da compatibilidade fiscal é atribuição dos órgãos centrais de orçamento e execução financeira, que propõem à Exma. Sra. Presidente da República a fixação de limites globais de execução. Os órgãos setoriais, inclusive dos demais Poderes, não opinam sobre limites globais para fins de cumprimento de metas fiscais e somente se preocupam com os limites de empenho e pagamento que lhes são disponibilizados. Compete-lhes a avaliação de mérito preliminar e a formulação de pedidos de abertura de créditos, que podem ou não ser atendidos a juízo dos órgãos centrais, conforme o caso, por decreto, projeto de lei ou medida provisória" (fls. 15 do parecer técnico).

182. No que tange à suposta celeuma em torno do conceito de operação de crédito, a assistente técnica, aliás, como também fizeram os senhores peritos, foi categórica no sentido de que não existem divergências, somente o conceito legal, que é exemplificativo, com o fim de melhor proteger o orçamento e as finanças públicas

"...não procede, portanto, a alegação de que o conceito é controverso ou desconhecido própria



A large, handwritten signature or mark in blue ink, resembling a stylized 'E' or a similar character, located on the right side of the page.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME

Em 12/7/2016, às 18:15

Por este termo, encerro à folha nº 23973 o volume nº 63 do processado referente à 1ª autuação da matéria DEN 1/2016.

A handwritten signature in blue ink that reads 'Eduardo Sá'.

Eduardo Bruno do Lago de Sá
Secretário de Comissão
Matrícula nº 228210



SENADO FEDERAL
Coordenação de Arquivo

Termo de Arquivamento do(a): DENÚNCIA n°01 Vol.: 63

Este processado possui 272 folhas, contando com este termo, no momento de seu arquivamento no Serviço de Arquivo Legislativo – SEALEG/COARQ.

Páginas sem rubrica:

23703; 23745 a 23790; 23773

Páginas sem carimbo e sem rubrica:

Páginas consideradas no verso:

Páginas sem carimbo, sem numeração e sem rubrica:

Páginas duplicadas:

Erro na numeração (ex: “da página 133 pula para 151” ou “entre as págs. 52 e 53 há 03 folhas sem numeração”):

Págs. 23702 e 23773 estão sem carimbo. Págs. 23777 e 23878 possuem envelope lacrado.

COARQ, 21 de Novembro de 2016

Conferido por,

Barissa R. de Moraes

Revisado por,

Maria Lucília da Silva

Maria Lucília da Silva

Matrícula 224392

