



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO ESPECIAL instituída para proferir parecer quanto à admissibilidade da Denúncia nº 1, de 2016 (nº 1, de 2015, na Casa de origem), oferecida pela Senhora Janaína Conceição Paschoal, e pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo e Miguel Reale Júnior, *por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional; e por suposta contratação ilegal de operações de crédito (Constituição Federal art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, arts. 10, item 4, e art. 11, itens 2 e 3).*

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação desta COMISSÃO ESPECIAL instituída para proferir parecer quanto à admissibilidade da Denúncia (DEN) nº 1, de 2016 (nº 1, de 2015, na Casa de origem), oferecida pela Senhora Janaína Conceição Paschoal, e pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo e Miguel Reale Júnior, *por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional; e por suposta contratação ilegal de operações de crédito (Constituição Federal art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, arts. 10, item 4, e art. 11, itens 2 e 3).*

Consigne-se que a Denúncia nº 1, de 2016, ora em análise, originou-se na **Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) nº 1, de 2015, na Câmara dos Deputados**, e decorreu da admissão da acusação e a consequente autorização, por mais de dois terços de seus membros, da instauração de processo por crime de responsabilidade contra a Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, consoante o disposto no art. 51, inciso I c/c o art. 86, *caput*, ambos da Constituição Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária do Plenário da Câmara dos Deputados, ocorrida em 17 de abril de 2016.



SF/16614.67245-00

Página: 1/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





A comunicação oficial da decisão da Câmara dos Deputados sobre a DCR nº 1, de 2015, foi encaminhada por seu Presidente ao Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, por intermédio do Ofício nº 526/2016/SGM-P, de 18 de abril de 2016.

A matéria foi lida no Plenário do Senado Federal na sessão do dia 19 de abril de 2016. Em seguida, o Presidente desta Casa solicitou aos líderes a indicação, em 48 horas, dos nomes dos integrantes dos blocos parlamentares para a eleição da comissão, tendo, ainda, anunciado o cálculo da proporcionalidade para a composição do mencionado colegiado.

Sucederam-se as comunicações feitas pelos Senhores Líderes com a indicação dos Senadores e Senadoras designados para compor a presente Comissão. No dia 22 de abril de 2016, todas as indicações haviam sido concluídas.

No dia 25 de abril, foi instalada a referida Comissão. Em 26 de abril foram eleitos o Presidente da Comissão e o Relator da matéria, respectivamente, os Senhores Senadores Raimundo Lira e Antonio Anastasia, e foi aprovado o plano de trabalho da Comissão apresentado pelo Relator.

Cumpre registrar, por oportuno, que antes da eleição do Relator havíamos apresentado questão de ordem em que impugnávamos o nome do Senador Anastasia, não por falta de atributos intelectuais, mas por não dispor da necessária imparcialidade, visto que um dos subscritores da denúncia – a despeito de, estranhamente, não ter sido divulgado em nenhuma das etapas do procedimento na Câmara dos Deputados, nem nesta fase inicial no Senado Federal, e tampouco ter sido informado pela grande mídia – é o Senhor Flávio Henrique Costa Pereira, advogado registrado na Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP), sob o nº 131.364, coordenador nacional jurídico do PSDB, consoante consta dos autos anexos à presente denúncia¹.

Com todo o respeito pessoal e intelectual que merece o Senador Anastasia, é inadmissível que o relator de tão grave matéria pertença ao

¹ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 65.





mesmo partido que um dos subscritores da denúncia, ainda que seja um “subscritor secreto”.

Nos dias 28 e 29 de abril, foram realizadas audiências públicas para ouvir, respectivamente, os autores da denúncia e a defesa da Presidenta Dilma Rousseff. Nos dias 2 e 3 de maio de 2016, foram realizadas audiências públicas para ouvir especialistas favoráveis e contrários à denúncia, nessa ordem.

No dia 4 de maio, o Senador Antônio Anastasia apresentou seu relatório, em que concluiu favoravelmente ao conhecimento e à admissibilidade da Denúncia nº 1, de 2016.

Entendemos, com todo o respeito que merece o Senador Anastasia, que a manifestação de Sua Excelência é frontalmente contrária aos elementos que constam dos autos e que demonstram, objetiva e inequivocamente, a inexistência de elementos jurídico-constitucionais, minimamente razoáveis, aptos a fundamentar a abertura de processo por crime de responsabilidade contra a Presidenta Dilma Rousseff.

É o que demonstraremos a seguir.

II – ANÁLISE

Cabe à COMISSÃO ESPECIAL proferir parecer de admissibilidade da Denúncia nº 1, de 2016 (nº 1/2015, na Casa de origem), com base no que estabelecem os arts. 52, inciso I; 58, § 1º; 85 e 86, todos da Constituição Federal; a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que *define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*, em especial, seus arts. 44 e 45; e os arts. 377, inciso I; e 380, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Incluímos, nesse rol de normas que baliza o juízo de admissibilidade a ser proferido pelo Senado Federal, as regras contidas no Código de Processo Penal (CPP) – Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – que, em face do que prescreve o art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950, pode ser utilizado subsidiariamente para dirimir dúvidas e colmatar lacunas da legislação específica.



SF/16614.67245-00

Página: 3/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





E o que nos informa o estatuto processual penal sobre os requisitos e critérios para o exercício do juízo de admissibilidade da denúncia?

Sua disciplina encontra-se plasmada no art. 395 do CPP, que teve sua redação reformulada pela Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008. Nesse dispositivo estão elencadas as hipóteses em que a denúncia será rejeitada. Eis a íntegra do dispositivo:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

- I – for manifestamente inepta;
- II – faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou
- III – faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Parágrafo único. (Revogado). (grifamos)

A inépcia da denúncia, de que trata o inciso I do art. 395, do CPP, ocorre quando não são obedecidos os requisitos previstos no art. 41 do mesmo diploma legal, quais sejam: *i)* a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias; *ii)* a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo; *iii)* a classificação do crime; e, quando necessário, *iv)* o rol das testemunhas.

O inciso II do art. 395 do CPP refere-se aos pressupostos processuais, que são os requisitos exigidos para a existência e validade da relação jurídica processual, sem os quais o juiz fica impedido de proferir decisão sobre o mérito.

Os pressupostos processuais podem ser de existência ou de validade. **Na falta dos pressupostos processuais, a denúncia ou queixa será rejeitada.**

Os **pressupostos processuais de existência** da ação são aqueles sem os quais o processo não existe: *i)* órgão dotado de jurisdição, juiz ou tribunal; *ii)* pedido, contendo a imputação; *iii)* partes: autor e réu.

Já os **pressupostos de validade** são aqueles sem os quais, apesar de existir, o processo não vale, ou seja, é nulo: *i)* **capacidade** objetiva (competência) e subjetiva (imparcialidade) **do juiz**; *ii)* **capacidade das**





partes: capacidade para ser parte, para ser sujeito de direitos ou obrigações; capacidade para estar em juízo (capacidade processual) e exercer validamente seus direitos; capacidade postulatória, ou seja, capacidade para agir em juízo; **iii) acusação regular; iv) citação do réu; v) intervenção do Ministério Público; vi) intervenção do defensor; vii) procedimento adequado; viii) originalidade da causa** (ausência de litispendência ou coisa julgada).

Ainda segundo o inciso II do art. 395 do CPP, a **ausência das condições da ação** leva à rejeição da denúncia. São condições da ação: *i)* o interesse de agir; *ii)* a legitimidade de parte; e *iii)* a possibilidade jurídica do pedido.

E, ainda, o inciso III do art. 395 do CPP prevê a hipótese de rejeição da denúncia quando caracterizada a **ausência de justa causa** para a ação penal, **sendo justa causa entendida como a existência de lastro probatório mínimo indispensável para o início de um processo criminal**, demonstrando a viabilidade da demanda.

Esse é o percurso a ser percorrido pela Comissão Especial – normas constitucionais, da legislação específica sobre *impeachment* e do CPP, utilizado subsidiariamente – que julgará a admissibilidade da denúncia, observadas, por óbvio, as circunstâncias especiais que cercam o processamento do crime de responsabilidade de um Presidente da República.

O parecer da Comissão Especial deve esclarecer, pois, se a denúncia reúne as condições jurídico-constitucionais necessárias ao seu conhecimento e consequente tramitação no Senado Federal.

Entendemos que a DEN nº 1, de 2016, não deve ser admitida e sequer tramitar no Senado Federal, pelas razões factuais e jurídico-constitucionais que passaremos a expor.

II.1. Questões preliminares

a) Da nulidade da instauração do procedimento acusatório na Câmara dos Deputados: da nulidade da decisão do Presidente em face da existência de desvio de finalidade





Essa questão foi suscitada pela Defesa da Presidenta Dilma Rousseff, ainda no âmbito da Câmara dos Deputados, e questionava, em essência, o desvio de poder contido no ato do Presidente daquela Casa ao decidir por aceitar a denúncia, posto que motivado por vingança pessoal em face da posição assumida pelos parlamentares que integram a bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), partido ao qual a Presidenta da República é filiada, no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, que ainda decide sobre o cometimento de violação ao decoro parlamentar por parte do Presidente Eduardo Cunha.

Essa impugnação preliminar da defesa foi desconsiderada, tanto na Comissão como no Plenário da Câmara dos Deputados.

Submetida a questão ao crivo do Supremo Tribunal Federal (STF), por intermédio do Mandado de Segurança (MS) nº 33.921, o relator, Ministro Gilmar Mendes, concluiu, em sede de liminar, que o Presidente Eduardo Cunha apenas exercera competência constitucional e legalmente prevista e, nesse sentido, indeferiu a liminar pleiteada.

Registramos nossa irresignação com a decisão, tanto da Câmara dos Deputados quanto do STF, em face da motivação espúria – vingança – que levou o Presidente Eduardo Cunha a acolher, parcialmente, a denúncia contra a Presidenta Dilma Rousseff.

Toda a mídia anunciou a vinculação entre os dois eventos políticos, inúmeros artigos foram escritos sobre isso. Tratava-se de fato público e notório que, à luz do art. 374, inciso I, do Código de Processo Civil, para o qual *não dependem de prova os fatos notórios*.

Insistimos na tese de que o desvio de finalidade perpetrado pelo Senhor Eduardo Cunha macula, desde o início e de forma irremediável, este processo de *impeachment*, razão pela qual esta preliminar deve ser acolhida com o objetivo de rejeitar, de plano, a Denúncia nº 1, de 2016, tornando-a nula, desde o seu recebimento na Câmara dos Deputados, com base no art. 395, inciso II, do CPP, por ausência de um dos pressupostos de validade da denúncia, qual seja, a capacidade subjetiva do Presidente da Câmara dos Deputados, por evidente parcialidade e desvio de finalidade de seu ato.

b) Da nulidade da votação na Câmara dos Deputados: o desvio de finalidade na fundamentação dos votos em Plenário





A transmissão ao vivo da Sessão Deliberativa Extraordinária do Plenário da Câmara dos Deputados, ocorrida em 17 de abril de 2016, além de estarrecer a todos pelo verdadeiro “espetáculo de horrores” em que se transformou e que motivou a vergonha dos brasileiros e o escárnio da crítica internacional, demonstrou, a toda evidência, que a motivação dos votos proferidos pelos 367 (trezentos e sessenta e sete) Deputados Federais favoráveis ao parecer da Comissão Especial sobre a denúncia de crime de responsabilidade não possuía qualquer relação com o parecer em si e com os elementos coligidos ao longo dos trabalhos da Comissão Especial com o intuito de esclarecer a denúncia, consoante o art. 20 da Lei nº 1.079, de 1950.

Em outras palavras, foi utilizada toda espécie de argumentos, dos mais patéticos aos mais ultrajantes, não só à figura da Presidenta da República e ao seu Governo, como às conquistas democráticas obtidas por nosso povo, como ficou evidenciado no elogio do Deputado Jair Bolsonaro a um dos maiores torturadores de que se tem notícia em nossa história, o Coronel Brilhante Ustra, conduta passível de ser tipificada penalmente como apologia ao crime.

Não se trata de apologia a um crime qualquer, mas a um crime previsto expressamente em nossa Constituição como inafiançável, insuscetível de graça ou anistia, equiparado ao tráfico ilícito de entorpecentes, ao terrorismo e aos crimes hediondos, consoante o estabelecido no inciso XLIII do art. 5º da CF.

O *Grupo Tortura Nunca Mais* elaborou um gráfico² em que consolida os motivos alegados pelos parlamentares para votar favoravelmente à autorização da abertura de processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, realizado em 17 de abril na Câmara dos Deputados.

Dos 477 votos computados até as 23h10 do dia 17 de abril de 2016, 92 (noventa e dois) foram motivados pela família; 60 (sessenta), pelo Brasil; 69 (sessenta e nove), pelos Estados ou Municípios de origem do parlamentar; 60 (sessenta), pela democracia; 43 (quarenta e três), por Deus, entre tantas outras categorias.

² Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/grafico-mostra-os-motivos-alegados-nos-votos-de-deputados-para-o-impeachment>.





Chama a atenção o fato de apenas 2 (dois) Deputados terem feito menção às “pedaladas fiscais”, e, ainda assim, de forma genérica, não se referindo à única modalidade que consta do Parecer da Comissão.

Resta evidenciado, pois, o desvio de finalidade dos votos proferidos, razão pela qual esta preliminar deve ser acolhida com o objetivo de rejeitar, de plano, a Denúncia nº 1, de 2016, em face da nulidade ocorrida na Sessão Plenária da Câmara dos Deputados, de 17 de abril de 2016, que concluiu pela aprovação do parecer da Comissão Especial e pela concessão de autorização para a instauração de processo de *impeachment* contra a Presidenta Dilma Rousseff.

Essa decisão é tomada com base no que estabelece o art. 395, inciso II, do CPP, por ausência de um dos pressupostos de validade da denúncia, qual seja, a capacidade subjetiva dos Deputados Federais que votaram favoravelmente à autorização, por evidente parcialidade e desvio de finalidade de seu ato.

c) Da inexistência de Resolução aprovada na Câmara dos Deputados que veicule a decisão autorizativa de instauração de processo de *impeachment* contra o Presidente da República

O STF decidiu, unanimemente, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378, que o art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950, fora recepcionado pela Constituição Federal, em interpretação conforme o texto constitucional, para admitir a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ao processo de *impeachment*, desde que sejam compatíveis com os preceitos constitucionais e legais pertinentes.

Pois bem, a Constituição Federal, a Lei nº 1.079, de 1950, e o Código de Processo Penal nada dispõem sobre a espécie legislativa a ser adotada para veicular a decisão da Câmara dos Deputados que, nos termos do art. 51, inciso I, da CF, autoriza por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República.

Nesse sentido, a Câmara dos Deputados, no exercício de sua competência privativa de dispor sobre sua organização e funcionamento, a teor do exposto no inciso IV do art. 51, da CF, fez constar de seu Regimento Interno – Resolução nº 17, de 1989 – o art. 109, que determina a aprovação de Resolução, **com eficácia de lei ordinária**, com o objetivo de veicular a





decisão autorizativa de instauração de processo de *impeachment* contra o Presidente da República.

Eis o dispositivo regimental mencionado:

Art. 109. Destinam-se os projetos:

I – de lei a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República;

II – de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República;

III - de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como:

- a) perda de mandato de Deputado;
- b) criação de Comissão Parlamentar de Inquérito;
- c) conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito;
- d) conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle;
- e) conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil;**
- f) matéria de natureza regimental;
- g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.

.....(grifamos)

Trata-se de dispositivo de adoção obrigatória e subsidiária em face do que decidido pelo STF na ADPF nº 378. Ocorre que, no afã de acelerar o processo de *impeachment* no Senado Federal, o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ignorou essa determinação da Suprema Corte e não submeteu à aprovação daquela Casas, na mesma sessão do dia 17 de abril de 2016, projeto de resolução que atestasse a autorização para o processamento do *impeachment* da Presidenta da República.

Essa omissão do Presidente da Câmara dos Deputados viola, pois, preceito regimental de adoção obrigatória no processo de *impeachment* e se constitui em vício substancial que compromete o bom seguimento dos trabalhos.





Lembro, por fim, ter sido diretriz essencial no julgamento da ADPF nº 378 pelo STF, a preservação do rito estabelecido pela Corte, em sintonia com o Senado Federal, para o processamento e julgamento do crime de responsabilidade do Presidente Fernando Collor, ocorrido no ano de 1992.

O roteiro desse julgamento fora publicado no Diário Oficial da União do dia 8 de outubro de 1992, Seção I, p. 14.246-7, e estabelecia, na parte que interessa ao presente voto em separado:

RITO PROCEDIMENTAL

a) *JUDICIUM ACCUSATIONIS* – (Juízo de acusação)

1. Recebimento, pelo Senado Federal, **da Resolução da Câmara dos Deputados, que autoriza a abertura de processo de impeachment contra o Presidente da República** (CF, art. 86, *caput*, combinado com o art. 51, I). (grifamos)

Em estrita observância ao que determinado pelo STF no julgamento da ADPF nº 378, o Senado Federal fixou idêntico rito, agora em 2016, para o julgamento da denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidenta Dilma Rousseff.

Todavia, não atentou para o fato de que, ao não encaminhar a resolução, o Presidente da Câmara dos Deputados, a um só tempo, **descumpriu determinação judicial exarada de nossa Corte Suprema e violou dispositivo expresso de seu Regimento Interno, que possui eficácia de lei ordinária**, e que, por força do que estabelecido no art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950, deve ser obrigatoriamente utilizado como fonte normativa subsidiária ao processamento de *impeachment* da Presidenta da República.

Não se trata apenas, como se poderia supor, de mera formalidade procedimental de comunicação de atos, mas, sim, de grave omissão, cuja exigência decorre de decisão judicial e do ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional pátrio, que, por suas características – **resolução com eficácia de lei ordinária** – desafia o ajuizamento de mandado de segurança e de mandado de injunção por seus legitimados, caso remanesça a grave omissão citada.

Nesse sentido, entendemos, preliminarmente, que a Denúncia nº 1, de 2016, e todos os seus 33 (trinta e três) anexos devam





ser remetidos de volta à Câmara dos Deputados para que o grave vício apontado nesta parte do voto em separado seja reparado pela Câmara dos Deputados, à luz do que determinam os arts. 51, I, e 86, *caput*, da CF; os arts. 24 e 38, da Lei nº 1.079, de 1950; e para que o Senhor Presidente Eduardo Cunha submeta à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados o projeto de resolução exigido pelo art. 109, inciso III, alínea *e*, de seu Regimento Interno.

Atendidas as exigências judiciais, constitucionais, legais e regimentais apontadas, a matéria deve retornar ao Senado Federal, escoimada de seus graves vícios, para que possa reiniciar sua tramitação nesta Casa.

d) Do cabimento da necessidade de se aguardar o julgamento das contas de 2015.

Ao negar a preliminar quanto à necessidade de se aguardar o julgamento das contas de 2015, o Senhor Relator apenas tergiversa em seus fundamentos. Como era de se esperar, não vestiria o traje da isenção, por estar umbilicalmente ligado aos denunciantes, integrantes do seu mesmo partido, partido este que financiou em R\$ 45 mil um dos autores para iniciar a Denúncia. Logo, nada diferente se poderia esperar dele.

Afirma textualmente Sua Excelência que (fl. 33):

O arcabouço jurídico brasileiro que norteia o controle dos atos na Administração Pública reflete a existência de um verdadeiro microssistema de proteção e controle da gestão pública.

Assim é que **um único ato ou fato pode deflagrar a instauração de processos em diversas esferas autônomas de responsabilização** - administrativa, de controle externo, civil, penal comum e político-penal (Mandado de Segurança nº 21.623-9, Rel. Ministro Carlos Velloso, 1992) -, possibilitando a aplicação de sanções administrativas, de controle externo, cíveis, criminais e político-penal (ou político-administrativo-constitucional segundo **ADPF nº 348**), muitas delas com repercussões no plano eleitoral em razão da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010), sem que se incorra na vedação do *bis in idem*.

A própria Constituição revela o apreço pela independência das instâncias a propósito do julgamento de ilícitos de natureza diversa, tal como ocorre na apuração de improbidade administrativa ou de crime.





Como se verifica da exposição do Relatório, por se tratar, nos casos referidos, de infrações de naturezas distintas, inerentes a ramos diferentes do direito, obviamente distintos devem ser os juízos competentes da causa, conforme a especificidade. No entanto, instâncias distintas não significam sejam necessariamente simultâneas.

O julgamento das contas presidenciais tem natureza político-administrativa, tanto quanto o tem o crime de responsabilidade. E ambos são aferidos pelo Legislativo, nos termos da Carta Política.

Segundo o Ministro Celso de Mello, no julgamento do HC 70.055 (sob a relatoria do Ministro Ilmar Galvão, julgamento em 04.03.1993):

O impeachment – enquanto prerrogativa institucional do Poder Legislativo – configura processo e sanção de índole **político-administrativa**, destinados a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional do Presidente da República, além de inabilitá-lo, temporariamente, pelo período de oito anos, para o exercício de qualquer função pública eletiva ou de nomeação.

Em outra oportunidade, decidiu o eminente Ministro Celso de Mello³:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31).

Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – **devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo** – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao Prefeito Municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório.

³ RE 682011/SP – publicação no DJe 114, de 12/06/2012.





A doutrina vai nessa mesma direção. Segundo Hely Lopes Meirelles, **in verbis**⁴:

Responsabilidade político-administrativa é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. **Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de infrações político-administrativas apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado**, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador. *(itálico original)*

No que tange ao processo em análise, foi o próprio Relator na Câmara dos Deputados, que lhe reconheceu essa mesma natureza (fl. 39 do seu Relatório):

Nada obstante, a grande maioria da doutrina, com a qual me alinho, considera que os crimes de responsabilidade são infrações de natureza político-administrativa [...].

Sendo assim, não se trata neste processo, tampouco se levantou esse questionamento, de competências civil, penal e administrativa. Cuidam-se de condutas que devem ser julgadas no âmbito das corporações legislativas, em apuração de natureza político-administrativa, portanto.

Quando se trata de análise de contas presidenciais, a Constituição não deixou opção outra, pois estabeleceu como competentes exclusivamente os órgãos a que se refere o art. 49, IX; 71, I; 84, XXIV; e 166, § 1º.

A Constituição estabeleceu ainda, é o que se abstrai, uma sequência lógica para a identificação de conduta delituosa em relação às contas públicas.

O próprio Relatório identifica a logicidade desse sistema (fl. 35), ao afirmar com amparo na Lei nº 1.079, de 1950, art. 9º, item 2, que o descumprimento do dever de prestar contas constitui crime de responsabilidade. Sendo assim, a Lei Especial somente será aplicada de imediato se as contas não forem prestadas. Se o forem, parece inafastável a

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. atual, por Márcio S. Reis e Edgard N. da Silva, São Paulo – Malheiros, págs. 804/805





necessidade de aguardar a totalidade da sua apuração, para só então, em sendo identificadas irregularidades, proceder-se à análise do possível crime de responsabilidade.

De se ver que apenas esse procedimento assegura mais adequadamente a ampla defesa e o contraditório na questão técnica inerente ao mérito da matéria.

Nessa senda, o parecer prévio do TCU se constitui em condição de procedibilidade, sim, para o julgamento das contas na CMO e no Plenário do Congresso Nacional.

Após isso, constada eventual infração, é que surgiria a **justa causa** para abertura do procedimento de impedimento.

A comissão especial de Senadores, com todo respeito, já formatada com votos definidos para afastar a Chefe do Poder Executivo do seu cargo, não tem isenção suficiente para apurar a possível infração e realizar o posterior julgamento das contas presidenciais.

A par disso, a Lei Especial **exige a prova da conduta delituosa** ou indicação de onde se encontre, como condição de procedibilidade. Em vista disso, pela própria natureza das contas presidenciais que não são tomadas mas sim prestadas (e ao cabo do exercício financeiro), tal prova somente pode ser constituída após a conclusão das fases previamente estabelecidas na Carta Política.

Por isso é que a Constituição também prevê que, em relação a contas ou irregularidades de gestão, o cidadão se dirija ao Tribunal de Contas, em vez de propor a denúncia diretamente à Câmara dos Deputados (art. 74, § 2º, CF). A Corte de Contas é que deve apurar a existência ou não de irregularidades. No caso de contas presidenciais, antes, porém, deve, requerer a devida autorização.

Não faz nenhum sentido a sugestão do Senhor Relator de que, por exemplo, qualquer deputado (cidadão), possa iniciar o procedimento de impeachment para que ele próprio, o deputado, juntamente com o grupo de adversários políticos do governo deem sequencia a esse procedimento.





A interpretação das leis merece lógica e razoabilidade. Também exigem prestígio as garantias, tanto pessoais do Chefe do Poder Executivo quanto da ordem pública, constitucionalmente previstas, o que não ocorreria na interpretação do Senhor Senador.

A propósito, a própria lei das inelegibilidades (LC 94, de 1990) exige a prévia rejeição das contas, **por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente** (art. 1º, I, “g”), como condição de apenação do gestor, afastando-o por oito anos dos pleitos eleitorais como candidato.

Seria desarrazoado imaginar que, como é o sonho do Senhor Relator, que para a própria perda do cargo de Presidente da República não se exigisse pelo menos a mesma condição.

II.2. Definição dos limites do objeto da matéria sujeita à apreciação do Senado Federal: impossibilidade constitucional de ampliação, no Senado Federal, do que autorizado pela Câmara dos Deputados

Admitindo-se, apenas por respeito ao contraditório, a superação das questões preliminares apontadas, **há que se definir precisamente os contornos da matéria que será submetida à deliberação do Senado Federal** no exercício de sua missão institucional prevista no art. 52, inciso I, combinado com os arts. 85 e 86, todos da Constituição Federal.

Para tanto, percorreremos todas as etapas do processo desenvolvidas até aqui, desde a apresentação da denúncia na Câmara dos Deputados, indicando quais os eventos processuais colaboraram para definir o objeto da denúncia e de que forma esse recorte do objeto se deu.

Ao final, tentaremos demonstrar as razões pelas quais – de ordem constitucional e processual penal – entendemos que o Senado Federal não possui competência para acrescentar novos fatos à denúncia recebida da Câmara dos Deputados.

Trata-se, a nosso sentir, de questão central do debate a ser travado no Senado Federal.

II.2.1. A denúncia





Vale consignar, inicialmente, que a denúncia que inaugurou o procedimento relativo ao pedido de impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, datada de 15 de outubro de 2015, é uma nova denúncia⁵, justificada por seus autores pela superveniência de fatos, especialmente da decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) referente às contas presidenciais de 2014. Nesse sentido, pleitearam os autores a desistência da denúncia apresentada anteriormente, em 1º de setembro de 2015, e de todos os seus aditamentos.

A primeira parte da nova denúncia se esforça para tentar demonstrar a existência de supostos indícios de crime de responsabilidade que atentem contra a probidade na administração (Título I, Capítulo V, art.9º, itens 3 e 7). Eis os crimes de responsabilidade referidos:

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

.....
3 – não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

7 – proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

Perceba-se que são tipos absolutamente genéricos.

Nessas hipóteses, em face da absoluta gravidade da análise que deve ser empreendida, não podemos nos aferrar à interpretação meramente literal, posto que ela conduz ao nada, mormente ao tratarmos de crime de responsabilidade da Presidenta da República eleita há menos de dois anos com mais de 54 milhões de votos.

A interpretação literal deve ser o ponto de partida e não o de chegada no processo de exegese das normas.

Segundo Friedrich Muller e sua *Teoria Estruturante do Direito*, a norma não é a literalidade do seu texto. A norma é o resultado do

⁵ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 1A-65.





cotejamento de seu texto com o caso concreto, a partir da exegese conferida por seu intérprete.

Na denúncia apresentada à Câmara dos Deputados, há um trecho, em que os denunciante, ao relatar os fatos que supostamente embasam a denúncia, **fazem referência a uma representação criminal à Procuradoria-Geral da República, de autoria de um dos denunciante, o Sr. Miguel Reale Junior, em que**, com base na manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as contas presidenciais de 2014, e em respeito às competências do Ministério Público, previstas no inciso III do art. 129 da Constituição Federal, **encaminham notícia de suposto cometimento de delito pela Presidenta da República a fim de que fosse promovida a ação penal cabível.**

Eis a parte mencionada da denúncia⁶:

Em paralelo, **o Tribunal de Contas da União (TCU) assinalou flagrantes violações à Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais ensejaram Representação Criminal à Procuradoria Geral da República**, em petição elaborada pelo ora denunciante Miguel Reale Júnior. (grifamos)

Trata-se de evidente reconhecimento de que as supostas violações cometidas pela Presidenta da República contidas no parecer meramente opinativo do TCU, pendentes, até a data de hoje, de deliberação pelo Congresso Nacional, continuam na ótica do autor da representação, **indícios de cometimento de crimes comuns e não de crimes de responsabilidade.**

Eram os próprios autores a reconhecer a inexistência de qualquer elemento na manifestação do TCU que caracterizasse crime de responsabilidade⁷:

Essa *notitia criminis* demonstra que a Presidente, que sempre se apresentou valorosa economista, pessoalmente responsável pelas finanças públicas, **deixou de contabilizar empréstimos tomados de Instituições Financeiras públicas (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), contrariando, a um só tempo, a proibição de**

⁶ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 3.

⁷ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 3.





fazer referidos empréstimos e o dever de transparência quanto à situação financeira do país. Em suma, houve uma maquiagem deliberadamente orientada a passar para a nação (e também aos investidores internacionais) a sensação de que o Brasil estaria economicamente saudável e, portanto, teria condições de manter os programas em favor das classes mais vulneráveis. **Diante da legislação penal comum, a Presidente incorrera, em tese, nos crimes capitulados nos artigos 299, 359-A e 359-C, do Código Penal, respectivamente, falsidade ideológica e crimes contra as finanças públicas.** (grifamos)

Mais adiante, **os denunciantes reforçam a convicção de que nem eles sabem o que estão denunciando, se crimes comuns ou crimes de responsabilidade**, aqueles, de competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, *b*, da CF), e esses, os de responsabilidade, de competência do Congresso Nacional (art. 51, I; art. 52, I, arts. 85 e 86, da CF)⁸.

Pior, **insinuam que estão recorrendo ao Congresso Nacional pelo fato de a Procuradoria-Geral da República (PGR) ter se demonstrado inerte ante a provocação** consistente na *notitia criminis* apresentada pelo Senhor Miguel Reale Junior.

Pior ainda, **sugerem que a inércia da PGR se deve ao fato de o Senhor Procurador-Geral da República ter sido recentemente – à época da petição – reconduzido ao cargo por indicação da Presidenta da República**⁹.

Eis a parte da denúncia à qual nos referimos:

Parte dos fatos objeto do presente feito pode constituir, além de crimes de responsabilidade, crimes comuns. A Procuradoria Geral da República já está de posse de representação pelos crimes comuns contrários à fé pública e às finanças públicas. Por razões desconhecidas dos ora subscritores, a representação ainda não foi avaliada pelo Procurador Geral da República, Dr. Rodrigo Janot, recém-reconduzido ao cargo. Todavia, a possível ocorrência de crime comum não inviabiliza o processo por crime de responsabilidade. **Muito ao contrário, a existência de crimes comuns apenas**

⁸ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 10-11.

⁹ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 10.





reforça a necessidade de se punir a irresponsabilidade. Em primeiro lugar, tem-se que a Constituição Federal, a lei e a doutrina não afastam a possibilidade de dupla punição (por infração política e também penal) e, em segundo lugar, **diante da inércia autoridade competente para fazer apurar o crime comum, ainda mais legítimo rogar a esta Egrégia Casa que assuma seu papel constitucional. É o que ora se requer!** (grifamos)

Entendem os denunciante, de forma tortuosa, em flagrante atentado ao Direito Constitucional e ao Direito Processual Penal pátrios, que a instância política, o Congresso Nacional, deve substituir a instância jurídica máxima de nosso ordenamento, o Supremo Tribunal Federal, pouco importando o fato de suas competências elencadas de forma expressa no texto constitucional serem inderrogáveis e improrrogáveis. São competências que não se confundem, não se comunicam e não se estendem.

No mínimo, sustentam que um eventual acolhimento da denúncia por crime de responsabilidade pelo Congresso Nacional teria o condão de pressionar a PGR a promover as ações penais que os denunciante entendem cabíveis. Algo absolutamente insustentável em nosso ordenamento constitucional.

Violentam, também, os denunciante, princípios palmares do Direito Penal, que por sua magnitude e relevância para a construção das bases do Estado Moderno, alcançaram o *status* de direitos fundamentais, previstos no art. 5º da CF, como o direito ao juiz natural (inciso LIII), ao devido processo legal (inciso LIV) e ao contraditório e à ampla defesa (inciso LV).

A denúncia, também subscrita, para nossa tristeza e consternação, pelo Senhor Hélio Bicudo, é uma miríade aleatória de superficialidades, aleivosias e leviandades, fundada em suposições, frases pinçadas ao léu, atribuídas a outrem e repleta de subjetivismos. Não há a mínima organicidade e lógica interna no texto. Nenhum objetivismo científico. Nenhum rigor, o mínimo que seja, na indicação do crime de responsabilidade cometido.

O pedido referente aos supostos crimes contra a probidade na administração (art. 9º, itens 3 e 7, da Lei nº 1.079, de 1950), em flagrante desrespeito ao preconizado pela Constituição Federal – que exige precisa tipificação das condutas que caracterizem crimes de responsabilidade, verdadeiros atentados dolosos, gravíssimos e excepcionais à Constituição e





ao ordenamento jurídico pátrio – é aberto, genérico, e sugere que o Congresso Nacional possa, ao seu bel prazer aditá-lo, como se não fosse responsabilidade dos denunciante fazê-lo no momento da apresentação da denúncia.

Esse é o pedido formulado¹⁰ pelos denunciante:

O processo de *Impeachment* visa à verdade real, os fatos ora narrados não limitam a atuação desta Câmara e do Senado Federal, por conseguinte, desde logo, pleiteia-se que sejam levadas em consideração as revelações que ainda estão por vir. De todo modo, o que já há apurado resta suficiente para deflagrar este processo, haja vista que a conduta omissa da denunciada, relativa aos desmandos na Petrobrás, restou mais do que comprovada, implicando a prática de crime de responsabilidade nos termos do art. 9, itens 3 e 7, que encerra as seguintes tipificações criminais: (grifamos)

A segunda parte da denúncia, segundo seus subscritores, **indica o cometimento de crimes de responsabilidade supostamente caracterizados como crimes contra a lei orçamentária¹¹:**

No entanto, os crimes de responsabilidade da denunciada não se limitam àqueles atentatórios à probidade na administração, pois, como a seguir restará evidenciado, sérias lesões ao orçamento foram perpetradas, seja pela edição de decretos não numerados abrindo crédito suplementar, sem autorização do Congresso Nacional; seja pela prática das chamadas pedaladas fiscais, com inequívoca maquiagem das contas públicas. (grifamos)

No primeiro eixo das supostas violações à lei orçamentária, sustentam os autores da denúncia que a Presidenta da República comete crime de responsabilidade previsto no art. 10, itens 4 e 6, da Lei nº 1.079, de 1950, ao assinar decretos não numerados que abrem crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional.

Alegam que essa prática já havia sido identificada em 2014.

¹⁰ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 11.

¹¹ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 12.





Alegam que, consoante o art. 4º da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, que dispõe sobre o orçamento para o exercício de 2014 (LOA/2014), **havia autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares desde que as alterações orçamentárias promovidas fossem compatíveis com as metas de superávit primário** fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO/2014), a Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, em especial em seus arts. 2º e 3º.

Sustentam os denunciantes que os decretos que abrem créditos suplementares foram assinados pela Presidenta quando já estava evidenciado o descumprimento da meta, posto que o Governo já havia encaminhado, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de novembro de 2014, o Projeto de Lei do Congresso (PLN) nº 36, de 2014, que visava a alterar a meta de superávit primário fixada na LDO/2014.

Ainda segundo os denunciantes, é irrelevante para a apuração do cometimento do crime de responsabilidade contra a lei orçamentária o fato de o PLN nº 36, de 2014, **ter sido aprovado pelo Congresso Nacional e transformado na Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014, dentro do exercício financeiro de 2014.**

É que no momento de sua expedição, já estaria caracterizada a impossibilidade de cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO/2014.

Essa prática caracterizaria, ainda segundo os denunciantes, violação expressa ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal que veda a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa.

Atentem, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, que os fatos relatados até agora pela denúncia referem-se ao ano de 2014. Tais fatos, no entanto, não foram recebidos pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

Sustentam os denunciantes, o que reputam ilegal, que a Presidenta da República teria assinado 6 (seis) decretos sem número, abrindo créditos suplementares em desacordo com o estabelecido no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, lei orçamentária para 2015 (LOA/2015), pois, no momento da edição dos decretos, as alterações na programação orçamentária não eram, segundo os denunciantes, compatíveis com a meta de superávit primário previsto no art. 2º da Lei nº 13.080, de 2





de janeiro de 2015, que fixava as diretrizes para a elaboração do orçamento de 2015 (LDO/2015).

Ainda segundo os autores, a prova do alegado seria o encaminhamento, em 22 de julho de 2015, ao Congresso Nacional – data anterior à edição dos decretos – do projeto de lei (PLN nº 5, de 2015), que propunha a redução do superávit primário previsto no art. 2º da LDO/2015, **sendo irrelevante, para os denunciantes, o fato de esse projeto de lei ter sido aprovado pelo Congresso Nacional e, posteriormente, transformado na Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, dentro portanto do exercício de 2015.**

Para os autores, essa conduta caracterizaria o cometimento do crime contra a lei orçamentária previsto no art. 10, itens 4 e 6, da Lei nº 1.079, de 1950, assim como a violação ao art. 167, V, da CF.

Passa-se, neste momento, à análise do **segundo eixo das supostas violações à lei orçamentária** que caracterizariam, a existência de crime de responsabilidade da Presidente da República, qual seja, **a suposta prática das ditas “pedaladas fiscais”**.

Essas “pedaladas fiscais”, segundo os autores, seriam um conjunto de medidas adotadas, ao arrepio da legislação, com o objetivo de maquiar e dissimular o desarranjo das contas públicas.

A denúncia elenca um rol de supostas irregularidades **que ainda estão sendo apuradas em processo de tomada de contas especial (TC 021.643/2014-8) no âmbito do TCU, e que abrange o período de 2011/2014.**

Pleiteavam, ainda, a caracterização do crime de responsabilidade contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, previsto nos itens 2 e 3 do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950.

Percebam, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, que **os denunciantes usam como elemento de prova** num processo de *impeachment*, que, ao fim e ao cabo, visa a destituir uma Presidenta da República eleita por 54 milhões de votos, **informações contidas em processo de tomada de contas em curso que sequer foi analisado pelos Ministros do Tribunal de Contas da União.**





Valem-se, os autores da denúncia, **de manifestação de Procurador, que atua junto àquela Corte de Contas¹², que age de forma desabrida e desavergonhada nas redes sociais e em manifestações de rua, sem respeitar as restrições quanto à conduta e ao decoro, impostas por sua atuação direta no caso.**

Cabe aqui um parêntese, para tratar do comportamento do Procurador que representa o Ministério Público junto ao TCU. O mesmo Procurador que, convidado a prestar esclarecimentos à Comissão Especial, quando indagado sobre o cumprimento pelo Tribunal do **dever legal** (art. 59, § 1º, LRF) de “alertar” os Poderes e os órgãos **previamente** sobre a existência dos vícios que ele e o próprio TCU apontam agora, respondeu de maneira arrogante e desrespeitosa que aquela Corte não é “babá” do Governo. Ao final, acabou confessando que não houve os devidos alertas.

Esse foi o respeito e a consideração pelo Parlamento e pelo País que esse membro do MPjTCU dedicou.

E é com base unicamente nos documentos produzidos por essa autoridade que o Senhor Relator quer se embasar para abrir processo de crime de responsabilidade contra a Chefe do Poder Executivo. Não há contas analisadas pelo TCU, apreciadas pela CMO ou julgadas pelo Congresso, como exige a Constituição.

Tais documentos, contudo, são imprestáveis.

Decorrem eles de uma atuação premeditada e desenfreada, desconforme com os ditames legais e constitucionais, para tentar macular a gestão da Senhora Presidenta da República.

Com todas as vênias, mas o Ministério Público citado chegou isoladamente a suas conclusões e as vem promovendo e propagando, como técnicas, nos diversos meios de comunicação como se verdades irrefutáveis. Contudo, não passaram suas assertivas pelo mínimo que seja do contraditório, até porque não resistiriam.

É com base nesses entendimentos, isolados, diga-se, que o País vem passando por esse enfrentamento político, com toda sorte de

¹² Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 23.





acusações contra a atuação, absolutamente legal, da Senhora Presidenta. Tal quadro ocorre justo porque não se observou a Carta Política

Prova do que se acaba de afirmar, encontra-se no Relatório do Parecer Prévio do TCU sobre as Contas de 2014¹³, em que ficou textualmente assentada a atuação contrária ao direito do Ministério Público de contas. Nesses termos:

Encerrada a sessão de apreciação do Relatório Preliminar, o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e o Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, formalizaram a apresentação de novos indícios de irregularidade, sem que tais indícios integrassem o Aviso 664-GP/TCU, de 19/6/2015, que encaminhou o Acórdão em referência para manifestação da Presidente da República.

Em paralelo, o Ministro Relator encaminhou os novos indícios de irregularidades para análise da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que se pronunciou pela necessidade de abertura de novo prazo para que a Presidente da República, caso manifestasse interesse e entendesse necessário, se pronunciasse sobre os novos fatos. Por meio de despacho, o Ministro Relator acolheu a proposta da Semag e fixou o prazo de 15 dias para a manifestação, cuja cópia foi encaminhada à Excelentíssima Presidente da República mediante o Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, nos seguintes termos:

O trecho acima é revelador de que o órgão citado se imiscuiu e vem se imiscuindo no assunto, sem competência para tanto, e tentando fazer constar em decisões formais teses insustentáveis para as finanças públicas.

No caso exemplificado, o TCU, que se deixou envolver, permitiu a extrapolação do prazo constitucional de 60 dias que lhe é atribuído para emitir parecer prévio sobre as contas presidenciais (art. 71, I), a fim de adotar providências requeridas pelo Procurador.

É um acinte à Carta Política!

O TCU deve elaborar o seu parecer sobre o material que o Congresso lhe envia, não sobre o que o Ministério Público lhe propõe.

¹³ divulgado na página do TCU na internet, p. 597.





Havendo dúvidas ou necessidade de qualquer apuração, o Congresso Nacional deveria ser acionado, pois é o único órgão a quem o legislador constituinte originário atribuiu prerrogativa para tanto.

A propósito¹⁴:

O Presidente da República não tem as contas processadas pelo Tribunal de Contas da União. A este cabe apenas emitir um parecer sobre as contas prestadas e processadas ao e no Congresso Nacional. **Qualquer omissão ou falha que seja detectada pelo TCU, em relação às contas do Presidente da República, deverá ser comunicada ao Congresso Nacional, que, julgando conveniente, solicitará os esclarecimentos necessários ao Chefe do Executivo.**

Como se verifica, Senhoras e Senhores Senadores, são as atribuições do Congresso Nacional que foram usurpadas e o direito do titular do Poder Executivo que foi violado. Esse direito existe não em proteção da pessoa que ocupa o cargo, mas da instituição “Presidente da República”.

Em outra frente, o Ministério Público de Contas, mais uma vez usurpando competências constitucionais, chega a conclusões taxativas quanto à existência de “operações de crédito” entre o Tesouro e bancos públicos.

Ora, nos termos da Constituição, órgãos competentes para exercer o controle, e portanto dizer do direito, sobre “operações de crédito” são os de controle interno. Veja-se:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

III – **exercer o controle das operações de crédito**, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

¹⁴ AGUIAR, Afonso Gomes. O Tribunal de Contas na ordem constitucional. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, págs. 24/25





O art. 49, II, da Lei Orgânica do TCU¹⁵, como não poderia deixar de ser, vai na mesma linha. A LRF, no seu art. 32, **caput** e § 1º, preservando a previsão constitucional, atribui competência ao Ministério da Fazenda, para zelar pelo *cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito*, e aos órgãos técnicos e jurídicos, para demonstrar o atendimento das exigências legais.

O MP junto ao TCU sequer valorizou qualquer dos inúmeros pareceres ofertados por diversos órgãos técnicos e jurídicos do Poder Executivo, entre eles a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN e a Consultoria-Geral da União - CGU, segundo os quais não havia operação de crédito no relacionamento do Tesouro com as instituições financeiras estatais. Manteve suas próprias conclusões, instalando o império da visão única, a ditadura do monopólio do conhecimento técnico.

O Chefe do Poder Executivo, já se disse por diversas vezes, exerce cargo de natureza política. Certamente em razão disso, a Constituição, sábia, restringiu a apuração das suas contas apenas ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU (através de seus membros, somente), por meio de parecer prévio (art. 49, IX, 71, I, 166, §§ 1º e 2º, CF).

Basta ver que, mesmo nos casos de infrações penais comuns, o processo e julgamento do Presidente da República, que ocorre no Supremo Tribunal Federal, deverá ser previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros (art. 51, I, CF).

Nosso ponto de vista é corroborado pela respeitada doutrina do ex-Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCDFT, Jorge Ulisses Jacoby¹⁶:

É necessário esclarecer, contudo, que as contas do Chefe do Poder Executivo não são julgadas pelos tribunais de contas; estes

¹⁵ Art. 49. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

[...]

III - **exercer o controle das operações de crédito**, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

¹⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 402.



SF/16614.67245-00

Página: 26/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





emitem parecer prévio, técnico, com fundamento na legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, mas conservando a natureza de parecer e não de decisão. **Por esse motivo, a atuação do Ministério Público, que normalmente se faz emitindo parecer nos processos – neste caso, não é cabida, pois se constituiria em parecer sobre o parecer do Tribunal, o que se revela de todo inadequado.**

Como visto, o MP junto ao TCU não tem o necessário suporte constitucional para elaborar “parecer”, “memorial” ou qualquer pretenso documento, para a finalidade de comprovar condutas do Presidente da República.

Mesmo assim, sociedade brasileira, o Ministério Público, violando seus deveres funcionais, resolveu dar assessoria particular à oposição e, indiretamente, ao postulante ao cargo da Senhora Presidente da República.

Conforme noticiado¹⁷, entre outros, pela Folha de S. Paulo¹⁸, de 22/12/2015, o Senhor Procurador, “*em resposta a questionamento feito pela oposição sobre decretos assinados por Temer*”, se prontificou a afirmar, em síntese, que os decretos alegadamente ilegais assinados pelo Vice Presidente da República seriam de responsabilidade, não deste, mas da Senhora Presidenta da República.

O MP de contas não é pago pelos cofres públicos para assessorar partidos políticos, tampouco para conceber aberrações jurídicas, como a que preparou à oposição, sem previsão legal para isso. A ordem constitucional veda ao membro do MP junto ao TCU o exercício de atividade político-partidária (art. 128, § 5º, II, “e”, e art. 130, CF).

O PCdoB acolheria a atuação do MP junto ao TCU se esta visasse o interesse e a ordem públicos, mas claramente não visou.

Por outro lado, é inquietante e ao mesmo tempo revelador que, quando esse mesmo Ministério Público devia agir em prol da

¹⁷ Cópia das respectivas reportagens em anexo.

¹⁸ <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1722308-temer-apanas-cumpriu-determinacoes-de-dilma-ao-assinar-decretos-diz-tcu.shtml> - acesso em 01/05/2015





legalidade e a favor da sociedade, manteve-se em silêncio e em revoltante acomodação.

O § 1º, incisos I e V, do art. 59¹⁹ da LRF, que existe deste 2001, estabelece que o TCU deve “alertar” os Poderes e os órgãos públicos sempre que a gestão dos orçamentos demonstrar a possibilidade de indícios de irregularidades ou que as metas de resultado possam não ser cumpridas.

Assim, conforme a lei, sobre todos esses fatos alegados na Denúncia, o TCU deveria ter alertado, previamente, o Congresso Nacional, a Presidência da República em particular e o Poder Executivo em geral. A Corte não cumpriu sua missão institucional, segundo disse o próprio Procurador. Houve grave omissão!

O MP junto ao TCU deveria, prontamente, então, visando o fiel cumprimento das leis e à transparência da conduta pública, ter oficiado à Corte para desincumbir-se de suas funções, mas ficou-se inerte.

A questão foi percebida no Relatório sobre as contas de 2014, apresentado na CMO. Segundo o ilustre Relator, Senador Acir Gurgacz, no seu voto às emendas apresentadas ao Relatório (fls. 252/254):

A par de tudo isso, o que se aplica inclusive para todas as Irregularidades apontadas no Parecer Prévio, minudentemente debatidas em nosso Relatório, não consta que **a Corte de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Congresso Nacional no acompanhamento, controle e fiscalização e de agente essencial para o aperfeiçoamento das práticas orçamentárias e para a prevenção de riscos ao Tesouro, tenha alertado o Congresso Nacional, ou mesmo o Poder Executivo, como deveria (art. 59, § 1º, I, LRF²⁰), sobre a eventual necessidade de**

¹⁹ § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações prevista no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

[...]

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

²⁰ Art. 59...

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

[...]

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.





contingenciamento em 2014 ou sobre quaisquer outros indícios de irregularidades na gestão orçamentária (inciso V do mesmo dispositivo).

Tal alerta se encontra regulado desde 2001, na Resolução Interna do Tribunal nº 241 [142, na realidade], que *dispõe sobre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF*, nos seguintes termos:

Art. 1º Nos termos do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, **competete diretamente ao Tribunal de Contas da União:**

[...]

II – **alertar os Poderes ou órgãos** referidos no inciso I, quando constatar:

a) **a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira**, prevista pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

[...]

e) a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou **indícios de irregularidades na gestão orçamentária**;

Art. 2º Observado o disposto no art. 59 da LRF, **competete ao Tribunal de Contas da União auxiliar o Poder Legislativo a fiscalizar o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase no que se refere a:**

I - **alcance das metas físicas e fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias**;

II - **limites e condições para realização das operações de crédito**;

[...] (*negritamos*)

Houvesse a Corte se desincumbido de seu mister, com a quantidade e qualidade de dados e informações que certamente possui, o Legislativo, Poder competente para o controle externo, poderia ter avaliado oportuna e publicamente a existência e a solidez dos argumentos somente externados por meio do Parecer Prévio e, como consequência, adotado as devidas providências saneadoras.

Porém, dentro do conhecimento que se tem, em nenhuma das oportunidades previstas especificamente para o debate parlamentar



SF/16614.67245-00

Página: 29/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





(art. 9º, § 4º, LRF²¹; e art. 51, § 4º, LDO 2014²²) chegou qualquer **alerta** da Corte ao conhecimento do Congresso Nacional ou desta Comissão sobre vícios de qualquer natureza na execução, o que prejudicou a avaliação tempestiva da execução orçamentária e financeira do governo federal e, conseqüentemente, a adoção de medidas preventivas para correção de desvios que somente foram apontados nas contas do Chefe do Executivo.

Portanto, a omissão do MP junto ao TCU, conveniente e propositada, é clara!

Tivesse o MP, revelado oportunamente os problemas agora alegados, a solução teria ocorrido serena, pacífica e há muito tempo!

No entanto, o MP, destituído de competência para tanto, quer agora se valer de sua própria torpeza, do seu silêncio, para levar à condenação a Chefe do Poder Executivo, em razão de contas presidenciais, sendo que foi omisso sobre o que deveria fazer.

O circo de fecha. Aqui, revela-se também o uso da estrutura estatal do Ministério Público junto ao TCU, para dar aspecto de técnica, nos alegados vícios sobre as contas públicas da Senhora Presidenta.

A Relatoria desta Comissão é do PSDB, oposição ao Governo; os autores da denúncia são membros do PSDB, sendo que um deles, recebeu pagamento desse partido, para propor o processo; agora, o MPjTCU aparece como assessor da oposição. É inaceitável!

O PCdoB não se calará! A base de sustentação do Governo não se conformará! A opinião pública e a sociedade brasileira, passados o calor e a emoção da conjuntura política, saberão fazer o necessário discernimento do que se arquitetou para surrupiar o poder da Mandatária regularmente eleita.

²¹ Art. 9º ...

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

²² Art. 51. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º.





Atuaremos em todos os fóruns possíveis, nacionais ou internacionais. Essa máscara de legalidade que querem dar à trama não resistirá ao tempo!

A base do Governo respeita o Ministério Público e o quer cada vez mais forte, independente e atuante. Nosso Governo nunca tolheu o trabalho desse importante aparelho do estado na luta contra as barbaridades, estatais ou não.

No entanto, também não olvidaremos de sermos vigilantes e de requerermos que as condutas sejam todas elas embasadas na lei, no império da competência, para a garantia de todos e de cada um de nós.

Ao MPTCU não compete iniciativas isoladas que desestabilizem as instituições, a vida democrática e a solidez da República. **Sendo, assim, trata-se, evidentemente, de prova imprestável, a qual à luz do que estabelece o CPP deve ser desentranhada dos autos e riscadas as respectivas referências no texto da Denúncia. Contudo, nada fez o Senhor Relator do PSDF, e não do país.**

A esse respeito estabelecem a CF (art. 5º) e o CPP (art. 157), in verbis:

Art. 5º ...

[...]

LVI – são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

....

Art. 157. São inadmissíveis, **devendo ser desentranhadas do processo**, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais. *(grifo nosso)*

Retomando, a denúncia prossegue, apontando a existência de operação de crédito ilegal a partir do não repasse pela União de recursos para as instituições financeiras oficiais por ela controladas.





A denúncia prossegue, apontando a existência de operação de crédito ilegal a partir do não repasse pela União de recursos para as instituições financeiras oficiais por ela controladas.

Essa prática teria ocorrido a partir de adiantamentos realizados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, em diversos programas federais de responsabilidade do Governo Federal.

Os denunciantes pretendem caracterizar esses adiantamentos como operações de crédito, à luz do que estabelece o art. 29, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF).

Para os denunciantes, essas operações de crédito funcionavam da seguinte forma²³:

A União contratava a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil como operadores de programas desenvolvidos pelo Governo Federal. Para tanto, deveria repassar, diretamente da conta do Tesouro, os recursos necessários para a efetivação dos programas a cada mês, mais precisamente, teria a obrigação de transferir para as instituições financeiras os valores relativos à equalização de juros, aos dispêndios e às transferências legais dos já mencionados programas de governo. Porém, deixou de operar essas restituições e as entidades do sistema financeiro contratadas realizaram os pagamentos aos beneficiários com recursos próprios e, conseqüentemente, promoveram a constituição de crédito em seu favor, contra a União.

Pleiteavam os denunciantes a caracterização do cometimento do crime de responsabilidade contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos pela abertura de crédito sem fundamento em lei (item 2 do art. 11, da Lei nº 1.079, de 1950) e pela contratação de empréstimo sem autorização legal (item 3 do art. 11, da Lei nº 1.079, de 1950).

De todas as citadas “operações de crédito”, a única relação contratual que subsistiu – conforme veremos adiante neste voto em separado –, após o crivo promovido pela Câmara dos Deputados, tanto sob a égide do art. 86, § 4º, da CF (apurações restritas aos atos referentes ao mandato em curso), como a partir de um enfoque fiscal, foi o contrato

²³ Volume 1 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 25.





firmado pela União com o Banco do Brasil para o financiamento do Plano Safra, na parte referente ao exercício de 2015, em que cabia à União o pagamento das equalizações referentes aos subsídios concedidos no financiamento agrícola.

Assim, na manifestação final da Câmara, remanesceu, apenas, a imputação prevista no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, referente à suposta contratação ilegal de operação de crédito.

II.2.2. Da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados sobre a denúncia apresentada

O Presidente da Câmara dos Deputados apresentou, em 2 de dezembro de 2015, sua decisão sobre a denúncia²⁴.

Há que se destacar que aquela autoridade entendeu que os atos imputados à Presidenta da República, anteriormente ao início de seu segundo mandato, em 1º de janeiro de 2015, atraem a incidência da cláusula prevista no § 4º do art. 86 da Constituição Federal de que o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Nesse sentido, em sua manifestação, o Presidente da Câmara dos Deputados admite o recebimento da denúncia, por entender preenchidos os requisitos mínimos, apenas em face de 6 (seis) decretos não numerados, que autorizam a abertura de créditos suplementares assinados pela denunciada em 2015, em desacordo com os ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional. Esses atos configurariam, em tese, os tipos penais previstos no art. 10, itens 4 e 6, da Lei nº 1.079, de 1950.

Admitiu, por fim, a denúncia na parte em que identifica possibilidade, em tese, de caracterização de crime de responsabilidade as chamadas “pedaladas fiscais”, consistentes, basicamente, na realização de supostas operações de crédito envolvendo a União e entidades do sistema financeiro nacional, no ano de 2015, contra

²⁴ Volume 11 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 3.696-3.716.





vedação expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal, à luz do que estabelece seu art. 36.

O Presidente da Câmara entendeu existir, nesses pontos, e exclusivamente nesses pontos, justa causa para recebimento da denúncia e indícios de autoria no que concerne ao cometimento de crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária.

Todo o arrazoado contido na denúncia referente aos supostos crimes de responsabilidade contra a probidade na administração pública, assim como os crimes contra a lei orçamentária, anteriores a 2015, não foi recebido.

Importa acrescentar que o STF, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.885-2, ocorrido em 28 de agosto de 2002, relator o Ministro Carlos Velloso, decidiu – na linha do precedente fixado pelo MS nº 20.941-1 –, em sede de julgamento de liminar, que **o exame liminar de idoneidade da denúncia popular pelo Presidente da Câmara dos Deputados não se restringe apenas a aspectos formais, cabendo-lhe, inclusive, a rejeição da denúncia inepta ou despida de justa causa.** Eis a ementa:

CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT: PRESIDENTE DA REPÚBLICA: DENÚNCIA: CÂMARA DOS DEPUTADOS. PRESIDENTE DA CÂMARA: COMPETÊNCIA. I. - Impeachment do Presidente da República: apresentação da denúncia à Câmara dos Deputados: **competência do Presidente desta para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, "que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender(...) à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa,** sujeitando-se ao controle do Plenário da Casa, mediante recurso (...)"

MS 20.941-DF, Sepúlveda Pertence, "DJ" de 31.08.92.

II. - M.S. indeferido. (grifamos)

Assim, se é lícito ao Presidente da Casa rejeitar integralmente denúncia inepta ou sem justa causa, não resta dúvida que essa prerrogativa pode recair sobre partes da denúncia.

Lembramos que a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados pode ser desafiada por recurso encaminhado ao Plenário.





No caso em tela, a decisão do Presidente Eduardo Cunha não foi impugnada mediante recurso, logo, a definição do objeto por ele feita ao receber a denúncia deveria ser observada, como de fato o foi, por todas as instâncias daquela Casa.

Cabe aduzir, em reforço à pacífica jurisprudência que vem sendo construída sobre os efeitos da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados em exame liminar da denúncia popular desde a promulgação da Constituição de 1988, que, **em recentíssimo julgamento, ocorrido em 15 de abril de 2016, do MS nº 34.130, impetrado pela Presidenta da República – em que Sua Excelência impugnava diversos aspectos da votação ocorrida no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisava a denúncia por crime de responsabilidade que lhe é atribuído –, o Tribunal decidiu no seguinte sentido:**

O Tribunal, por maioria, indeferiu o requerimento do Advogado-Geral da União, suscitado da tribuna, de realizar sustentação oral, vencidos os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski (Presidente), que o acolhiam. Em seguida, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, indeferiu o pedido de medida liminar e firmou entendimento no sentido de que “(...) a autorização advinda da votação havida na comissão especial é para o prosseguimento sob o teor da denúncia original, escoimando-se, para o efeito de apreciação ulterior em plenário da Câmara dos Deputados, o que for estranho ao teor ‘vero e próprio’ do teor primeiro da denúncia”, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski (Presidente), nos termos dos seus votos. **Ao final do julgamento, submetida a questão ao Plenário, pelo Presidente, os Ministros presentes autorizaram que fosse consignado em ata que o objeto de deliberação pela Câmara estará restrito à denúncia recebida pelo Presidente daquela Casa, ou seja, i) “seis Decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional” (fl. 17 do documento eletrônico nº 6) e ii) “reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais” (fl. 19 do documento eletrônico nº 6).** Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, da Missão de Observação Eleitoral da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), relativamente às Eleições Gerais do Peru, e da 13ª Conferência Europeia dos Órgãos Eleitorais - New Technologies in Elections: Public Trust and Challenges for Electoral Management Bodies, promovida pela Autoridade Eleitoral Permanente da Romênia e pelo Conselho Europeu/Comissão de Veneza, na Romênia. Plenário, 15.04.2016.





Assim, em face de precedente recentíssimo, que segue a trilha de decisões convergentes do STF sobre a extensão e efeitos do exame liminar da denúncia popular feito pelo Presidente da Câmara dos Deputados, nos últimos vinte e cinco anos, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, não resta dúvida sobre o objeto da deliberação da Câmara dos Deputados, que vinculou a manifestação de todos os seus órgãos e sobre o qual recaiu a autorização constitucional de que trata o inciso I do art. 51 da CF.

É sobre esse objeto que o Senado deve deliberar.

II.2.3. Do aditamento da denúncia por seus autores

Em petição endereçada ao Presidente da Câmara dos Deputados, protocolada em 15 de março de 2016, os autores da denúncia parcialmente recebida naquela Casa, solicitam a anexação aos autos da íntegra da delação premiada firmada pelo Senador Delcídio do Amaral no âmbito da Operação Lava Jato, homologada e disponibilizada pelo Supremo Tribunal Federal²⁵.

Segundos os autores da denúncia, a delação premiada corroboraria integralmente os termos da denúncia apresentada em outubro de 2015.

II.2.4. Da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados sobre o aditamento da denúncia

Em face do pedido de aditamento da denúncia, fez-se necessária nova manifestação do Presidente da Câmara dos Deputados.

Em decisão proferida em 17 de março de 2016, Sua Excelência posicionou-se pelo exaurimento da competência da Presidência em face da instalação da Comissão Especial, a quem caberia, num primeiro momento, a aferição sobre a admissibilidade da denúncia e do aditamento pleiteado e,

²⁵ Volume 15 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.039-5.292.





num segundo momento, essa atribuição caberia ao próprio Plenário da Câmara dos Deputados²⁶.

Determinou a oitiva da denunciada para, querendo, se manifestar e, ainda, a juntada da petição de aditamento e seus anexos aos autos, para o posterior encaminhamento à Comissão Especial.

II.2.5. Do parecer do relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados

O Relator da matéria no âmbito da Comissão Especial instituída na Câmara dos Deputados, Deputado Jovair Arantes, apresentou seu parecer em 6 de abril de 2016²⁷.

O Relator elencou, em seu parecer, os pontos que considerava essenciais na denúncia e na defesa da denunciada para, em seguida, passar a decidir sobre eles.

Em seu voto, após breve introdução, versou sobre os fundamentos e a natureza do processo de *impeachment*, a competência da Câmara dos Deputados a partir da Constituição de 1988, a admissibilidade da denúncia e, em outro tópico, sobre a admissibilidade integral ou parcial, levando-se em consideração a manifestação do Presidente da Câmara quando do recebimento da denúncia.

Quanto a esse último item²⁸, é bom que se assinale, o Relator, Deputado Jovair Arantes, consignou, expressamente, no parecer, seu entendimento contrário ao esposado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, na decisão de recebimento da denúncia popular, sobre a restrição imposta à abrangência temporal da denúncia, limitada aos atos praticados a partir de 1º de janeiro de 2015.

Para o relator, tratava-se de interpretação indevidamente extensiva do preceito constitucional previsto no § 4º do art. 86 da CF, e que

²⁶ Volume 15 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.293-5.294.

²⁷ Volume 26 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.268-9.409.

²⁸ Volume 26 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.318-9.324.





limitava, de forma desarrazoada, a aferição de diversos pontos da denúncia, especialmente aqueles relacionados à probidade na administração.

É importante acrescentar, ainda, que, para o Relator, o recorte do objeto feito pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao receber a denúncia, não vincularia a Comissão, podendo essa, a seu ver, dispor sobre todos os pontos nela constantes.

Inobstante o registro de sua divergência sobre os dois aspectos anteriormente mencionados, o relator reafirmou sua posição no sentido de respeitar as balizas de admissibilidade postas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, mesmo porque, sobre os assuntos anteriores a 2015, a defesa não havia se pronunciado.

Admiti-los, ponderou, poderia resultar em medida temerária, desafiadora de impugnações judiciais em defesa do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Superada a questão dos limites do objeto da denúncia, o Relator tratou inicialmente das **questões preliminares** da Defesa que impugnavam, em essência, **o desvio de poder do Presidente da Câmara dos Deputados ao decidir pela aceitação parcial da denúncia, posto que motivado por vingança pessoal**, em face da posição assumida pelos parlamentares que integram a bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) – partido ao qual a Presidenta da República é filiada – no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados sobre o cometimento de violação ao decoro parlamentar por parte do Presidente Eduardo Cunha.

No que tange a essa questão do desvio de poder do Presidente da Câmara dos Deputados, o Relator indeferiu a preliminar, lastreado na decisão liminar proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, no âmbito do STF, em sede de julgamento do Mandado de Segurança nº 33.921, em que Sua Excelência entendeu que o Presidente Eduardo Cunha apenas exercera competência constitucional e legalmente prevista.

O Deputado Jovair Arantes, Relator no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, **indeferiu as demais preliminares suscitadas pela denunciada que se referiam ao cerceamento da defesa e à violação do devido processo legal.**





Após, apreciou a admissibilidade da denúncia e da existência de justa causa que a justificasse, **entendendo estarem presentes indícios de autoria e materialidade**, que o fizeram concluir serem as condutas imputadas à Presidenta da República, típicas, antijurídicas e culpáveis.

Passando à análise do mérito, o relator fez a **seguinte síntese no que concerne aos seis decretos sem número que abriram créditos suplementares em 2015**²⁹:

Em síntese, quanto aos atos e fatos analisados nesse juízo de admissibilidade, podemos afirmar: 1. O que está sendo avaliado é se o Executivo poderia ou não ter aberto por decreto os créditos citados na Denúncia, e se estava ou não autorizado pelo Legislativo para tanto. Existe no caput do art. 4º da LOA uma condição geral para a abertura: compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida; 2. A condição estabelecida no caput do art. 4º aplica-se à abertura por decreto de todas as despesas orçamentárias, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito. Todas dependem de autorização do Legislativo; 3. A multicitada condição do *caput* do art. 4º, surgida a partir da edição da LRF, teve a finalidade de compelir o Executivo a adotar, durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal; 4. A obtenção da meta de resultado é a síntese da política fiscal. Definida pela LDO, a meta fiscal condiciona a elaboração, a execução, bem como as alterações (créditos adicionais) do orçamento. Durante a execução, o alcance da meta é fruto de um processo dinâmico que envolve cronograma, avaliações periódicas e medidas de ajuste para corrigir desvios; 5. O impedimento da abertura de créditos por decreto teria sido desencadeado a partir do fato de o Executivo, na edição do relatório de avaliação do 3º bimestre de 2015 (22/7/2015), ter abandonado a meta fiscal então vigente (R\$ 55,2 bilhões), passando a adotar limites globais de programação com base na meta proposta no PLN 5/2015 (R\$ 5,8 bilhões), sem aguardar a aprovação do Legislativo, o que permitiu menor contingenciamento; 6. O mero envio de projeto de lei alterando a meta, ainda que justificado, não afastaria a necessidade de aguardar sua aprovação; 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, e conflita com o controle legislativo do gasto público previsto no art. 167, V, da Constituição, que exige autorização prévia; além disso, coloca em risco a obtenção da meta fiscal aprovada, porque gera fato consumado; 7. Os atos e fatos relatados não afastam a hipótese de descumprimento de dispositivo do texto da lei orçamentária. Diante

²⁹ Volume 26 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.361-9.362.





do abandono da meta vigente, o Executivo teria perdido a flexibilidade de movimentar dotações por decreto. Neste caso, deveria valer-se de projeto de lei de crédito adicional ou medida provisória.

ponto³⁰:

Em seguida, o Relator apresentou sua **conclusão** sobre o

Conclusão: Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição. O indício de crime de responsabilidade indicado na Denúncia decorreria do item 4 do art. 10 da Lei 1.079/1950 (infringência de dispositivo da lei orçamentária). Isso decorre do fato de que o caput do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015 impõe condição inafastável para que créditos possam ser abertos por decreto, que não teria sido observada. O tema orçamentário, com a correta gestão dos recursos públicos, é tão sensível para o regime republicano brasileiro que, em todas as Constituições do Brasil (exceto a Carta outorgada de 1937), constaram disposições expressas qualificando como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a lei orçamentária, demonstrando a relevância do cumprimento da norma orçamentária para o regime democrático. **A situação denunciada exhibe, a priori, usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal.** A lei orçamentária, além de instrumento de planejamento e do equilíbrio fiscal, garante o controle político da sociedade sobre as despesas públicas. As leis orçamentárias apresentam-se como instrumento do Estado moderno na conformação de sua gestão financeira e separação dos poderes constituídos. O poder decisório na matéria orçamentária encontra-se repartido, cabendo ao Legislativo autorizar despesas, e ao Executivo, sua execução. Essa divisão de poderes decorre de princípio fundamental da democracia (Constituição, art. 2º), necessária, em última instância, para proteger o cidadão. É grave seu descumprimento, na medida em que se colocam em risco princípios e valores constitucionais voltados à proteção do Estado Democrático de Direito. E aqui eu peço a atenção dos ilustres cidadãos brasileiros e membros deste Colegiado. **Os fatos mostram sérios indícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e irresponsabilidade fiscal, negando-se a vigência e eficácia do art. 4º da Lei Orçamentária, e, por consequência, atentando contra**

³⁰ Volume 26 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.363-9.365.





o Poder Legislativo, que se vê constrangido, diante do fato consumado e no intuito de evitar o colapso das contas públicas, a aprovar uma meta fiscal que passa a depender, em última instância, da vontade exclusiva da Presidente da República. Diante do exposto, para fins deste exame preliminar, os documentos citados na Denúncia, cotejados com a manifestação da Defesa, permitem concluir pela existência de suporte mínimo de elementos de prova acerca dos fatos narrados. Nesse contexto, as condutas atribuídas à Presidente da República, relativas à abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a devida autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo próprio Poder Legislativo no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, se vierem a ser confirmadas pelo Senado Federal, não representam atos de menor importância, meros desvios de tecnicismo orçamentário, passível de correção pelos mecanismos usuais de controle, como pretendeu a Denunciada em sua manifestação. Muito pelo contrário, a condução da política orçamentária do Estado brasileiro, à margem da Constituição e das leis orçamentárias em vigor, evidencia grave violação de valores ético-jurídicos que fundamentam e legitimam o exercício do poder estatal, entre eles, o controle Legislativo sobre os limites da programação orçamentária dos gastos governamentais. **Em conclusão, quanto à conduta de expedir decretos que abriam créditos suplementares em descumprimento à lei orçamentária de 2015, considero que há sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, mais precisamente contra os princípios da separação de poderes, do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950, no item 4 do art. 10 e no item 2 do art. 11, o que, ao menos nesse juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração do processo de *impeachment*. (grifamos)**

No que concerne ao segundo ponto de mérito da denúncia – **suposta contratação ilegal das operações de crédito (“pedaladas fiscais”)** – assim se manifestou o Relator, Deputado Jovair Arantes³¹:

Releva destacar que os atrasos de pagamentos relativos a esse mesmo evento, ou seja, à equalização de taxas de juros da safra agrícola, no exercício de 2014, já haviam sido classificados pelo TCU como omissão de passivos da União das estatísticas da dívida pública, a teor do Parecer Prévio relativo às contas presidenciais de 2014. Importa reconhecer, nesse sentido, que o atraso ou a postergação nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao

³¹ Volume 26 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.377-9.378.





Banco do Brasil, no exercício de 2015, tem natureza e características praticamente idênticas aos atrasos verificados no pagamento das subvenções ao BNDES e ao FGTS. Isso porque, embora a prática tenha se dado em exercícios financeiros diferentes, e para atender a programas de governo distintos, seguem o mesmo *modus operandi*: atrasar, de forma sistemática, o ressarcimento dos altíssimos valores devidos a título de equalização de taxas de juros à instituição federal que atuou como agente financeiro do governo- nesse caso, o Banco do Brasil. **Um exame minimamente atento dessa prática revela, com muita clareza, que ela ultrapassa, em muito, o plano da mera "prestação de serviços", como alega a Denunciada.** A dinâmica dos fluxos financeiros, a sua reiteração e os exorbitantes valores a descoberto do Tesouro com o Banco do Brasil, nesse caso, evidenciam que a União, sob o comando da Denunciada, transformou em regra o que deveria ser absolutamente excepcional: durante meses a fio, usou recursos do próprio Banco do Brasil, e não do Tesouro, para bancar as ações de governo. **É precisamente nesse ponto que se afirma a configuração de tal prática como a operação de crédito de que trata o art. 36 da LRF: o lastro sistemático, prolongado e descomunal de recursos do caixa da própria instituição financeira federal para bancar uma política de governo, que, na verdade, é de responsabilidade do Tesouro, e não da citada instituição. É importante frisar, mais uma vez, que não se está diante de descasamentos pontuais de fluxos financeiros, mas sim de algo reiterado, o que demonstra, de forma clara, que se está diante de uma política deliberada de financiamento de ações governamentais pelo próprio Banco do Brasil. Diante disso, é possível, em tese, afirmar que se está diante de uma autêntica operação de crédito, embora disfarçada sob o manto de "prestação de serviço", sobejamente porque, no caso em tela, o Banco do Brasil não agiu apenas como agente financeiro ou executor do Plano Safra. Atuou, isto sim, como intermediário financeiro, provendo os recursos necessários à sua implementação. Nessa linha, portanto, os fatos e atos denunciados poderiam, em tese, tipificar o crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950.** (grifamos)

Mais adiante, conclui³²:

Verifica-se, também, que a possibilidade da existência de volumosos débitos em atraso do Tesouro Nacional junto a instituição financeira controlada afrontaria os princípios da transparência, do planejamento e do próprio equilíbrio fiscal, valores caros no nosso

³² Volume 26 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.380.





ordenamento jurídico, tanto no plano constitucional quanto no estatuto de responsabilidade fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101, de 2000. **Com isso, concluímos que estão presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da Denúncia, quais sejam, a autoria e a tipicidade dos fatos narrados ante a hipótese prevista no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, e da justa causa de pedir, no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos a equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, no exercício de 2015.** (grifamos)

Após a análise do mérito do duplo objeto da denúncia e concluir pela existência de indícios de autoria e materialidade dos atos e seu possível enquadramento como crime de responsabilidade, o Relator faz um breve juízo político no sentido de haver oportunidade e conveniência para instauração do processo de impeachment.

O Relator, ao final, apresenta seu **voto favorável a instauração do processo de *impeachment*, nos seguintes termos³³:**

2.9. VOTO

Da análise da admissibilidade jurídica e política da Denúncia de que se cuida, **verifica-se haver indícios mínimos de que a Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, praticou atos que podem ser enquadrados nos seguintes crimes de responsabilidades: - Abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional;** (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2); **- Contratação ilegal de operações de crédito.** (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3); Constatou-se, outrossim, pelos elementos disponíveis, a inviabilidade de eventual processo de responsabilização da Presidente da República pelo não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público. Além disso, friso mais uma vez que, embora não tenha levado em consideração na formação do juízo deste parecer, existem outras questões de elevada gravidade, apresentadas na Denúncia, e que o Senado Federal, no exercício de sua competência de proceder a novo juízo de admissibilidade para instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da Denúncia autorizada pela Câmara, poderá eventualmente avaliá-las, se assim entender, desempenhando sua função de forma livre e independente, como restou assentado na ADPF nº 378. Pelas

³³ Volume 26 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.407-9.408.





precedentes razões, **uma vez que a Denúncia preenche todas as condições jurídicas e políticas relativas à sua admissibilidade**, e que não são pertinentes as diligências, a oitiva das testemunhas e a produção de provas ao juízo preliminar desta Casa, sendo relacionadas ao juízo de mérito, vale dizer, à procedência ou improcedência da acusação, **conclui o Relator pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade promovido pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal contra a Sra. Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.**

O voto do Parecer do Relator delimitou expressamente o objeto da denúncia, cingindo-o aos dois pontos destacados e já mencionados neste voto em separado.

A manifestação do Relator que, segundo sua avaliação, atribui ao Senado Federal a prerrogativa de decidir pela ampliação ou não do objeto da investigação, há de ser considerada apenas como uma opinião pessoal, dita de passagem, que alcançou, inadvertidamente, a forma escrita.

Assemelha-se à figura do *obiter dictum*, no âmbito do Poder Judiciário, que nada mais significativa do que reflexão ou retórica jurídica contida em um determinado voto, acórdão ou sentença. Não é o fundamento da decisão e nem integra sua parte dispositiva. Não produz, portanto, efeito algum.

Assim, essa opinião do Deputado Jovair Arantes nenhum efeito produz no processo de *impeachment* contra a Presidenta Dilma Rousseff e nenhuma competência atribui ao Senado Federal, mesmo porque a tese que se sustenta neste voto em separado, lastreada em decisões do STF sobre o papel do Presidente da Câmara dos Deputados no exame liminar das denúncias populares, aponta para o sentido contrário e considera inconstitucional qualquer tentativa de ampliação do objeto da denúncia expressamente autorizado pela Câmara dos Deputados.

Esse ponto será detalhado nos itens seguintes deste voto em separado, em especial, em seu item II.9.

II.2.6. Do parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados





Com a aprovação, por maioria, o Parecer do Relator passou a ser considerado o Parecer da Comissão Especial. O parecer da Comissão foi proferido em 11 de abril de 2016, subscrito por seu Presidente, o Deputado Rogério Rosso, e pelo Relator, Deputado Jovair Arantes.

Extraímos do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados³⁴ o seguinte trecho que demonstra que o objeto da aprovação da Comissão foi o parecer do Relator, em seus exatos termos:

A Comissão Especial...**opinou pela admissibilidade jurídica e política da acusação** e pela consequente autorização para instauração, pelo Senado Federal, de processo de crime de responsabilidade contra a Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, **nos termos do parecer do Relator**, Deputado Jovair Arantes (...) (grifamos)

II.2.7. Do despacho do Presidente da Câmara dos Deputados após o parecer da Comissão Especial

O despacho de mero expediente do Presidente da Câmara dos Deputados, que recebeu o Parecer da Comissão Especial destinada a apreciar os termos da Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) nº 1, de 2015, apenas o encaminhou, em 12 de abril de 2016, para a leitura em Plenário e, posterior publicação³⁵.

II.2.8. Das notas taquigráficas da Sessão de votação na Câmara dos Deputados: fixação dos limites da acusação

Constata-se da leitura das notas taquigráficas da Sessão da Câmara dos Deputados de 17 de abril passado³⁶, que a **própria declaração do resultado da votação feita pelo Presidente Eduardo Cunha não deixa dúvidas sobre os fatos objetos da presente denúncia**. Reproduzo em sua literalidade os dizeres de Sua Excelência:

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Resultado da votação: SIM: 367; NÃO: 137; ABSTENÇÕES: 7; AUSENTES: 2;

³⁴ Volume 27 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.891-9.892.

³⁵ Volume 28 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 9.896.

³⁶ Volume 33 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 12.005-12.006.





Total: 511. **ESTÁ AUTORIZADA A INSTAURAÇÃO DE PROCESSO CONTRA A SRA. PRESIDENTE DA REPÚBLICA, POR CRIME DE RESPONSABILIDADE, OFERECIDA PELOS SRS. HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR E JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL, EM VIRTUDE DA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES POR DECRETO PRESIDENCIAL, SEM AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (CONSTITUIÇÃO FEDERAL ART. 85, VI, E ART. 167, V; E LEI Nº 1.079, DE 1950, ART. 10, ITEM 4, E ART. 11, ITEM 2); E DA CONTRATAÇÃO ILEGAL DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (LEI Nº 1.079, DE 1950, ART. 11, ITEM 3). O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - A decisão será comunicada ao Sr. Presidente do Senado Federal, para fins do disposto no art. 52, inciso I, da Constituição Federal. (É entoado o Hino Nacional.)**

Não resta dúvida que, após essa longa trajetória, o objeto da Denúncia nº 1, de 2016, está precisamente delimitado e se resume a dois, e apenas dois aspectos: i) a abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional; e ii) a contratação ilegal de operações de crédito.

Não se trata, todavia, de qualquer suposta abertura de crédito suplementar por decreto presidencial sem autorização do Congresso Nacional, mas, apenas daqueles seis decretos sem número indicados no parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que, por aprovação da Comissão, passou a ser o parecer da própria Comissão e que foi submetido à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados, como demonstram todos documentos indicados neste voto em separado e que se encontram acostados aos autos da denúncia que ora se aprecia.

O mesmo raciocínio se aplica ao segundo item da denúncia. Não se trata de qualquer suposta contratação ilegal de operação de crédito, mas, sim, única e exclusivamente, aquela referente à equalização de subsídios do Plano Safra, referente ao ano de 2015, que envolve o Banco do Brasil.

O Ofício nº 526, de 2016, do Presidente da Câmara dos Deputados, que encaminha os autos da denúncia por crime de responsabilidade da Presidenta da República, fiel ao que deliberado na Sessão do dia 17 de abril, elenca, exclusivamente, os dois fatos objetos de apreciação citados nos parágrafos anteriores.





II.2.9. Da impossibilidade constitucional de ampliação, no Senado Federal, do que autorizado pela Câmara dos Deputados

Entendemos que o Senado Federal, a despeito de sua condição de órgão processante e julgador da matéria, à luz do que estabelece o art. 52, inciso I, da CF, está formal e materialmente jungido ao que autorizado pela Câmara dos Deputados.

Esse entendimento decorre da interpretação sistemática, teleológica e histórica da Constituição. Quis o legislador constituinte originário que a definição sobre a instauração de processo de tamanha gravidade no sistema presidencialista – que é o *impeachment* do Presidente – contasse com a atuação harmônica das duas Casas do Congresso Nacional.

Essa vontade está expressa no texto constitucional que confere ao processamento e julgamento do impedimento do Presidente da República a natureza de ato político-jurídico-administrativo complexo, em que é exigida a manifestação independente e sucessiva da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que o ato se perfectibilize e se concretize.

Inicialmente, à luz do art. 51, inciso I, da CF, cabe à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República.

Em seguida, recebida a autorização da Câmara, compete ao Senado Federal, nos precisos termos do art. 52, inciso I, da CF, processar e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade. O art. 86 da CF **expressa, também, essa atuação harmônica, sucessiva e complexa que é a autorização, processamento e julgamento de *impeachment* contra o Presidente da República.**

Poder-se-ia argumentar que, pelo fato de o Senado Federal ser o órgão que processa e julga a denúncia por crime de responsabilidade, caberia a ele definir, com base nas prescrições contidas na legislação processual penal, o preciso objeto da denúncia e, eventualmente, até admitir outros aspectos não contidos na decisão proferida pelos Senhores e Senhoras Deputadas no dia 17 de abril de 2016, e que culminou nos termos do Ofício nº 526, de 2016, da Presidência da Câmara dos Deputados.





Entendemos ser impossível essa hipótese, pelo singelo motivo de que tudo que o Senado acrescer à denúncia será estranho à autorização recebida pela Câmara dos Deputados. Sendo estranha à autorização, a matéria não terá sido submetida ao crivo dos Deputados, logo, não estará adimplido o requisito procedimental constitucional indispensável contido no art. 51, inciso I, e no art. 86, *caput*, ambos da CF.

É cediça na doutrina e na jurisprudência constitucional a impossibilidade de se ter a Constituição interpretada a partir da legislação. É a legislação infraconstitucional que deve ser interpretada a partir das balizas constitucionais. Há de haver a compatibilidade vertical das leis com a Constituição Federal, visto ser ela o ápice da estrutura normativa nacional.

Admitindo, apenas para argumentar, o acréscimo de novos elementos à denúncia oriunda da Câmara dos Deputados, chegaríamos à constatação de que todo o trabalho desenvolvido por essa Casa Legislativa, em face dos requisitos constitucionais e legais, com vistas à caracterização do crime de responsabilidade seria inócuo, pois ao Senado Federal, como órgão processante e julgador, caberia suprimir ou acrescentar o que bem lhe conviesse.

Certamente a Constituição Federal não preveria um procedimento tão complexo e desgastante no âmbito da Câmara dos Deputados, submetido a quórum qualificado de deliberação, que pudesse ser totalmente desconsiderado pelo Senado Federal.

Assim, reiteramos, para concluir, essa parte do voto em separado, serem apenas duas as matérias submetidas ao crivo do Senado Federal: **i) a suposta abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional; e ii) a suposta contratação ilegal de operações de crédito.**

Qualquer acréscimo há de ser considerado inconstitucional pelas razões já expostas.

Cabe enfrentar um último argumento para espancar qualquer dúvida sobre os limites de atuação impostos ao Senado Federal pela Constituição Federal, pela legislação que rege os crimes de responsabilidade e pelo próprio Código de Processo Penal.





É verdadeira a alegação de que com a Constituição de 1988, o modelo institucional de autorização, processamento e julgamento do pedido de *impeachment* em face do Presidente da República, mudou drasticamente. O papel da Câmara dos Deputados foi reduzido sensivelmente, o do Senado Federal, ao contrário, dilargado.

Extraímos esse entendimento da decisão mais recente do STF sobre o rito de processamento de *impeachment* de Presidente da República, em julgamento proferido, em 17 de dezembro de 2015, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378, relator o Ministro Roberto Barroso, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), em que se assentou em que bases a Lei nº 1.079, de 1950 fora recepcionada pela Constituição de 1988. Destacaremos, de forma objetiva, os trechos da ementa que tratam expressamente desse tema:

DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE *IMPEACHMENT*. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. (...)II. MÉRITO: DELIBERAÇÕES POR MAIORIA

1. PAPÉIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* (ITENS C, G, H E I DO PEDIDO CAUTELAR): 1.1. Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). **A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara.** 1.2. Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. **Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF.** E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com





força vinculante e erga omnes, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político. 1.3. Partindo das premissas acima, depreende-se que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988. **2. RITO DO IMPEACHMENT NA CÂMARA (ITEM C DO PEDIDO CAUTELAR):** 2.1. O rito do *impeachment* perante a Câmara, previsto na Lei nº 1.079/1950, partia do pressuposto de que a tal Casa caberia, nos termos da CF/1946, pronunciar-se sobre o mérito da acusação. Em razão disso, estabeleciam-se duas deliberações pelo Plenário da Câmara: a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não. Havia, entre elas, exigência de dilação probatória. **2.2. Essa sistemática foi, em parte, revogada pela Constituição de 1988, que, conforme indicado acima, alterou o papel institucional da Câmara no *impeachment* do Presidente da República. Conforme indicado pelo STF e efetivamente seguido no caso Collor, o Plenário da Câmara deve deliberar uma única vez, por maioria qualificada de seus integrantes, sem necessitar, porém, desincumbir-se de grande ônus probatório. Afinal, compete a esta Casa Legislativa apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade).** 2.3. A ampla defesa do acusado no rito da Câmara dos Deputados deve ser exercida no prazo de dez sessões (RI/CD, art. 218, § 4º), tal como decidido pelo STF no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso). **3. RITO DO IMPEACHMENT NO SENADO (ITENS G E H DO PEDIDO CAUTELAR):** 3.1. Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950 para julgamento do *impeachment* pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o Presidente da República. **3.2. Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado).** 3.3. Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as





pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.(...)

O roteiro, adotado em 1992, para o processo e julgamento do pedido de *impeachment* do então Presidente Fernando Collor, seguiu a orientação do STF que ora se repete com o que decidido na ADPF nº 378. Foi o seguinte o roteiro³⁷ então adotado pelo Senado Federal:

Atos do Senado Federal

SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO PROCESSO E JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

RITO PROCEDIMENTAL

a) *JUDICIUM ACCUSATIONIS* – (Juízo de acusação)

1. Recebimento, pelo Senado Federal, da Resolução da Câmara dos Deputados, que autoriza a abertura do processo de *impeachment* contra o Presidente da República (CF, art. 86, caput, combinado com o art. 51, I).

2. Leitura da denúncia popular e da autorização dada pela Câmara dos Deputados no expediente da sessão seguinte (Lei nº 1.079/50, art. 44).

3. Encaminhamento desses atos a uma Comissão Especial, para apreciação (Lei nº 1.079/50, art. 44, segunda parte). Observância do princípio da proporcionalidade partidária na composição desse órgão colegiado (CF, art. 58, § 1º).

4. Reunião da Comissão Especial no prazo de 48 horas. Eleição de seu Presidente e respectivo Relator (Lei nº 1.079/50, art. 45, primeira parte).

5. Parecer da Comissão Especial, a ser emitido no prazo de 10 dias, versando o conhecimento, ou não, da denúncia popular. Possibilidade de a Comissão proceder, durante o prazo de dez dias, às diligências que julgar necessárias (Lei nº 1.079/50, art. 45, segunda parte). (...)

6. Leitura do parecer da Comissão no expediente de sessão do Senado. Publicação dessa peça opinativa no Diário do Congresso

³⁷ Roteiro publicado no Diário Oficial da União (DOU) do dia 8 de outubro de 1992, Seção I, p. 14246-14247.





Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os Senadores (Lei nº 1.079/50, art. 46).

7. Inclusão do parecer na ordem do dia da sessão seguinte (Lei nº 1.079/50, art. 46, in fine).

8. Discussão e votação nominal do parecer, pelo Plenário do Senado Federal, em um só turno (Lei nº 1.079/50, art. 47, primeira parte):

a) se rejeitado, dar-se-á a extinção anômala do processo, com o consequente arquivamento dos autos (Lei nº 1.079/50, art. 48);

b) se aprovado, por maioria simples de votos, reputar-se-á passível de deliberação a denúncia popular oferecida (Lei nº 1.079/50, art. 47, in fine).

9. Transmissão da Presidência do Senado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, para os fins do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal. (...) (grifamos)

Mencionado roteiro repete-se em sua integralidade para o processo e julgamento da Denúncia nº 1, de 2016, por crime de responsabilidade da Presidenta Dilma Rousseff.

Nos dois roteiros, o de 1992 e o de 2016, ambos posteriores à promulgação e publicação da Constituição Federal, o art. 45 da Lei nº 1.079, de 1950, considerado recepcionado pelo STF no julgamento da ADPF nº 378 e passível de aplicação analógica ao processo e julgamento do *impeachment* da Presidenta da República, possui papel central no deslinde dos limites da atuação do Senado Federal quanto à denúncia que foi autorizada pela Câmara dos Deputados.

Eis o teor do dispositivo mencionado:

Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, **emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada objeto de deliberação.** Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias. (grifamos)

Percebam, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, que, a despeito da sensível modificação empreendida pela Constituição de 1988 nos papéis institucionais desempenhados pelas duas Casas do Congresso Nacional, o Senado Federal, pela expressa determinação contida no art. 45 da Lei nº 1.079, de 1950, não pode acrescentar nenhum fato ou conduta à





denúncia autorizada pela Câmara dos Deputados, seja por sua Comissão Especial, seja pelo Plenário, pois, ao fazê-lo, estaria irremediavelmente burlando a determinação constitucional contida no art. 51, inciso I, c/c o art. 86, ambos da Constituição Federal.

A supressão de fatos ou condutas, de outro giro, é admitida na medida em que, efetivada sua supressão por inexistirem os requisitos mínimos para recebimento da denúncia, a parte remanescente seguiria seu curso normal, visto possuir o lastro da expressa autorização da Câmara dos Deputados.

Ora, se é possível rejeitar a denúncia como um todo, lógica é a possibilidade de parte da denúncia ser rejeitada.

Em síntese do que foi exposto, conclui-se que o Senado Federal está, sim, jungido aos fatos que mereceram a autorização da Câmara dos Deputados, e impedido de acrescentar atos, comissivos ou omissivos, e fatos novos, supostamente atribuíveis à Presidenta da República, ao que decidido por aquela Casa Legislativa.

II.3. Do Mérito: da inexistência de crime de responsabilidade atribuível à Excelentíssima Senhora Presidenta da República na Denúncia nº 1, de 2016

Com a delimitação do objeto de investigação pelo Senado Federal, **vimos que a denúncia funda-se, apenas, em dois eixos.**

Nos dois casos, o fundamento constitucional é o art. 85, inciso VI, de nossa Carta Magna, vale dizer, **o que considera crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a lei orçamentária.**

Percebam Vossas Excelências que todo o arrazoado contido na denúncia original que sustentava o cometimento pela Presidenta de República de crime de responsabilidade **contra a proibidade na administração capitulado no inciso V do art. 85 da CF e no art. 9º, itens 3 e 7, da Lei nº 1.079, de 1950, foi sumariamente expurgado no âmbito da Câmara dos Deputados, não tendo sido sequer deliberado na Comissão Especial e no Plenário daquela Casa Legislativa.**





No que concerne à **apuração do suposto cometimento de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária (art. 10, item 4 e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 1950 e art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da CF)** os fatos e atos, omissivos ou comissivos, anteriores a 1º de janeiro de 2015, **TODOS**, sem exceção, devem ser sumariamente desconsiderados e não devem ser sequer debatidos, em face do que dispõe o art. 86, § 4º da CF, que estabelece que **o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.**

Esse é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato, dois dos maiores juristas de nosso país. Ao tecerem, em parecer, duras críticas à absoluta falta de base jurídica para o processo de *impeachment* ora em curso, afirmam³⁸:

Liminar demonstração disto encontra-se na tendência, por alguns expressada, de tentar associar o tema de pretensos comportamentos censuráveis a um mandato anterior, ao invés de cifrá-lo ao período correspondente ao atual mandato, como seria o óbvio, em face da índole do instituto e de sua fisionomia normativa. Sobre tal destempero disse o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal CARLOS AYRES BRITTO: “Já me aproximando do fecho deste breve estudo, **ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício. Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição. Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva. Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é,**

³⁸ Disponível em: <https://blogdotarso.com/2015/10/12/parecer-de-bandeira-de-mello-e-comparato-nao-cabe-o-impeachment-de-dilma>.





sozinho ou por si mesmo, página virada.” (Revista Consultor Jurídico, 1 de setembro de 2015 – Os destaques são nossos). Deveras, é ler o texto constitucional para ver-se, mesmo a um primeiro súbito de vista, o disparate de tentar buscar em um mandato anterior ao mandato em curso, elementos para increpar crime de responsabilidade a quem esteja no exercício da Presidência da República. Deveras, diz o artigo 86, § 4º: “§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”. **É óbvio que ao falar em “exercício de suas funções”, o texto está reportado às funções que o Presidente exerce e não às funções que no passado exerceu, ainda que umas e outras sejam da mesma índole, pois, como bem averbado pelo eminente jurista dantes referido, são mandatos distintos, sucessivos e não se somam, como se fora um contínuo, a formar uma unidade, que houvera resultado de uma única eleição.** (grifamos)

No mesmo sentido, há que se consignar a manifestação do não menos brilhante jurista Dalmo de Abreu Dallari³⁹, que assevera:

O artigo 86, parágrafo 4º, da Constituição, tem redação muito clara quando dispõe: “o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”. **Aí está mais do óbvio que a intenção do legislador constituinte foi excluir a hipótese de responsabilização do Presidente por atos que não tenham sido praticados no exercício do mandato corrente, ou seja, na vigência do mandato que esteja exercendo. Assim, pois, a eventual circunstância de o Presidente já ter exercido mandato anterior não tem qualquer relevância para a correta aplicação do preceito do parágrafo 4º. O que importa, exclusivamente, é que o ato questionado tenha sido praticado durante a vigência do mandato corrente, ou seja, como estabelece a Constituição, durante a vigência de seu mandato.** Se a mesma pessoa tiver exercido mandato anteriormente trata-se de outro Presidente e outro mandato e não do mandato vigente. **Em conclusão, não pode haver responsabilização no segundo mandato por conduta eventualmente ocorrida em mandato anterior.** (grifamos)

³⁹ Disponível em: <http://jota.uol.com.br/parecer-de-dalmo-de-abreu-dallari-contr-o-impeachment-de-dilma>.





Esse foi o entendimento esposado pela Câmara dos Deputados e que promoveu a delimitação do objeto da denúncia ao qual o Senado Federal, pelos motivos já expostos neste voto em separado, encontra-se absolutamente adstrito.

Assim, pela aplicação do princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e que orienta a atuação de todos os órgãos de todos os Poderes, de todos os entes da federação, não é razoável, nem legítimo, que o Senado Federal desperdice o valioso e exíguo prazo de que dispõe para análise de circunstância gravíssima da vida nacional – em que o princípio da soberania popular previsto no art. 1º da CF é violado, em que o regime democrático, construído a custo de tanto esforço, sacrifício e sofrimento de nossa gente, está a um passo de sua ruptura –, debatendo questões que nenhuma relação possuem com a denúncia por crime de responsabilidade supostamente cometido pela Presidenta da República.

Registre-se, ainda, por oportuno, que **o crime de responsabilidade não admite a conduta omissiva e nem a modalidade culposa. Há de ser ato comissivo e doloso.**

Vejamos, nesse tema, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Fabio Konder Comparato⁴⁰:

4. Cumpre salientar que o impedimento implicaria na deconstituição da vontade popular expressada por vários milhões de votos por pouco mais de algumas centenas de votos proveniente de congressistas. Algo, então, da mais supina gravidade. Com efeito, é manifesto e da mais evidente obviedade que a essência da democracia descansa precisamente na escolha dos governantes por eleição popular. Logo, em sistema presidencialista, contraditar o resultado de uma eleição pelo impedimento de quem foi eleito, só é possível perante situação da mais alta seriedade e de uma excepcionalidade extrema, isto é, máxima. Daí que não pode ser admitida salvo em circunstâncias notavelmente anômalas. Deveras, entender que algumas centenas de votos são suficientes para elidir aquilo que se constituiu com a adesão de vários milhões pressupõe algo de extremada anomalia. Qualquer pessoa, mesmo de apoucadas luzes, o perceberia de imediato. Não se trata de um simples juízo de desconformidade com a gestão da coisa pública, por muito radical que fosse tal reprovação, que isto só em regime parlamentarista daria

⁴⁰ Disponível em: <https://blogdotarso.com/2015/10/12/parecer-de-bandeira-de-mello-e-comparato-nao-cabe-o-impeachment-de-dilma>.





margem à substituição do governo e ainda assim ao preço da dissolução do parlamento e convocação de eleições, se assim o entendesse o então chefe do governo, pelo que, os atuais parlamentares, em tal caso, nos dias correntes, voltariam para casa, possivelmente combalidos. Em suma: o instrumento jurídico do “impeachment” não pode ser brandido de maneira a cumprir aquilo que na expressiva dicção utilizada na linguagem do esporte mais popular do Brasil, se traduz no dito corrente de “ganhar no tapetão”, quando um clube de futebol, esmagado em campo por força da superioridade do adversário, quer vencê-lo de qualquer modo, nem que seja por esta via inidônea e não se peja de assumir uma atitude desabrida, tal a que EÇA DE QUEIROZ colocou na boca de um seu personagem, segundo quem: “Eu sou como John Bull, se não vai na palavra vai na morraça”. Estas considerações óbvias, portanto, jamais autorizariam o entendimento de que a imputação de comportamentos apenas culposos abriam ensanchas para o impedimento de um Presidente da República. **É inafastável a presunção de que somente condutas comissivas dolosas perfariam um comportamento tão agressivo aos valores da República ao ponto de requererem a expulsão do primeiro mandatário.** (grifamos)

Passemos a analisar, separadamente, os precisos limites das supostas violações expressamente identificadas no parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, submetidas à deliberação do Plenário daquela Casa e posteriormente comunicadas ao Senado Federal.

a) Da suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional

Trata-se, sem dúvida, de matéria árida, que suscita alguns esclarecimentos conceituais genéricos e informações específicas sobre o ocorrido no caso concreto.

Valemo-nos, para tanto, dos esclarecimentos prestados pelo Ministro de Estado da Fazenda, Senhor Nelson Barbosa, em audiência pública realizada em 31 de março de 2016, na Comissão Especial na Câmara dos Deputados.

Sustentou o Ministro, que “um **decreto de crédito suplementar** é um instrumento de planejamento e transparência orçamentária. **Como o próprio nome diz, ele abre um valor suplementar para uma ação que já consta no Orçamento. A criação de um crédito suplementar não implica**





necessariamente, nem gera automaticamente, um aumento de despesa”. Para o Ministro da Fazenda “a simples edição de um decreto de crédito suplementar não significa um aumento de despesa, se isso não estiver previsto no decreto de programação financeira, no decreto de contingenciamento. E nenhum dos seis decretos mencionados no processo de impeachment modificou a programação financeira de 2015. Nenhum desses seis decretos modificou o limite global de gasto discricionário do Governo”⁴¹.

Segundo o Ministro de Estado da Fazenda, no caso dos seis decretos mencionados, “o valor total de créditos abertos foi de 95,96 bilhões de reais. A maior parte desse valor foi aberta através da anulação de outras dotações orçamentárias, ou seja, reduziu-se o valor de determinada ação para se aumentar o valor de outra ação. Não há que se falar nesse caso nem de aumento de limite orçamentário. Foi reduzido um limite orçamentário para aumentar outro limite orçamentário. O restante, que corresponde a 2,5 bilhões de reais, foi criado com a utilização do que se chama no jargão orçamentário de superávit financeiro ou excesso de arrecadação. O que é excesso de arrecadação? Ao longo do ano há uma previsão. As senhoras e os senhores aprovam a Lei Orçamentária com uma previsão de arrecadação. E, como qualquer previsão, ela pode se verificar ou não. Ao longo do ano, algumas receitas ficam abaixo, outras receitas ficam acima. Ao longo do ano pode haver excesso de arrecadação em receitas isoladas”.

Outro ponto importante foi destacado pelo Ministro. “Do total de decretos – dos sete decretos mencionados, a maior parte foi financiada por anulação de outras despesas –, a parte que foi financiada por excesso de arrecadação ou por superávit financeiro atingiu R\$ 2,5 bilhões (dois bilhões e meio de reais). Mas, mesmo dentro desses R\$ 2,5 bilhões, R\$ 700 milhões foram destinados a despesas financeiras, como o pagamento de encargos de dívida e de juros. Despesas financeiras que, por definição, não entram no cálculo do resultado primário. **Então o questionamento, em termos de valor, se restringe a R\$ 1,8 bilhão de reais, dentro de um total de 95 bilhões de reais, que foram objeto desses decretos”.**

É fundamental que se deixe bastante claro no debate o montante de recursos envolvidos com a edição de decretos de créditos suplementares.

⁴¹ Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.958.





Prossegue o Ministro, “independentemente do tamanho, eu agora vou dizer por que, mesmo que fosse 1 (um) centavo, esses valores estão completamente regulares com a lei fiscal e com a programação fiscal”⁴².

Para o Ministro, não haveria que se falar, então, **“que esses decretos aumentaram a despesa. Na verdade, eles vieram depois de um aumento do corte da despesa. No ano passado, o Governo fez o maior contingenciamento da história, o maior contingenciamento desde que existe contingenciamento, o maior contingenciamento desde que existe a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Não há que se falar de flexibilidade fiscal, de irresponsabilidade fiscal, de irregularidade fiscal ou de crime de responsabilidade fiscal no momento em que o Governo fez o maior contingenciamento da história. O Governo cortou o máximo que foi possível cortar das suas despesas discricionárias. E o que esses decretos fizeram foi apenas ampliar o leque em que era possível usar um valor menor de despesas discricionárias”**⁴³.

A propósito da manifestação do Senador Ricardo Ferraço na reunião desta Comissão Especial, ocorrida na manhã do dia 27 de abril de 2016, em que Sua Excelência afirma, ou ao menos insinua, que o fato de os seis decretos editados, em 2015, serem sem número, seria uma clara demonstração da intenção deliberada da Presidente da República e do Governo Federal de “esconder as irregularidades cometidas”, ou de violar o princípio da publicidade, trazemos os seguintes esclarecimentos prestados pelo Ministro da Fazenda, Senhor Nelson Barbosa, ao tempo em que registramos nossa surpresa com o total desconhecimento demonstrado pelo referido Senador do Estado do Espírito Santo sobre a estrutura normativa nacional.

Disse o Senhor Ministro de Estado da Fazenda, “**esses decretos de crédito suplementar são chamados decretos não numerados. Por serem não numerados, isso gera uma impressão de que eles não são transparentes. Muito pelo contrário, senhoras e senhores, esses decretos são completamente transparentes. A decisão sobre chamar esses decretos de decretos não numerados decorre de um decreto editado em 2002, o Decreto nº 4.176, na gestão do Presidente Fernando Henrique**

⁴² Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.959.

⁴³ Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.962.





Cardoso, de uma forma correta, que define que somente decretos de caráter normativo deverão ter numeração – decretos que vão regulamentar leis, decretos que vão regulamentar instruções normativas, decretos que vão regulamentar aspectos constitucionais. Decretos que não são normativos, decretos que são, por exemplo, de nomeação de membro de agência, decretos que são de ajustes, de remanejamento de orçamento não precisam ser numerados. Mas eles são públicos. Todos eles são públicos! O Brasil tem um sistema orçamentário dos mais transparentes do mundo. Todos os decretos não numerados publicados pelo Governo Federal, não só os seis mencionados no processo aqui em análise, todos os decretos não numerados publicados pela Presidente Dilma, pelo Presidente Temer, no exercício da Presidência, pelo Presidente Lula, pelo Presidente Fernando Henrique estão, todos, acessíveis no Portal da Legislação do Planalto. E eu passo aqui, também, ao Presidente da Comissão o site em que esses decretos estão disponíveis”.⁴⁴

Postas essas considerações de natureza conceitual, importa que avancemos na análise da imputação feita a Presidenta da República, para demonstrar que ela não se sustenta.

Relembrando, estamos tratando do primeiro objeto da autorização concedida pela Câmara dos Deputados em que se alega ter havido **crime de responsabilidade por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional, em face da edição dos Decretos sem número, de 2015, que abrem créditos suplementares e supostamente teriam sido editados sem respeitar dispositivos constitucionais e legais.**

Adota-se, como lastro constitucional para essa impugnação, além do dispositivo constitucional mencionado anteriormente (art. 85, inciso VI), o **art. 167, inciso V, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.**

Ademais, sustenta-se que a conduta da Presidente da República estaria abrangida pelo tipo de crime de responsabilidade previsto no **item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950, que estabelece ser crime de**

⁴⁴ Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.962.





responsabilidade contra a lei orçamentária infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

Da mesma forma, o ato presidencial mencionado estaria subsumido ao tipo previsto no **art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950, qual seja, crime de responsabilidade contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos por abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais.**

A argumentação contida na denúncia, na parte acolhida pelo parecer da Comissão Especial que adota, na íntegra, o parecer de seu Relator, Deputado Jovair Arantes, não pode prosperar.

Para o Relator, a Presidenta da República teria assinado 6 (seis) decretos sem número que abriam créditos suplementares em desacordo com o estabelecido no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, lei orçamentária para 2015 (LOA/2015), pois, no momento da edição dos decretos, as alterações na programação orçamentária não eram, segundo os denunciantes, compatíveis com a meta de superávit primário previsto no art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que fixava as diretrizes para a elaboração do orçamento de 2015 (LDO/2015).

Para o Relator a prova do alegado seria o encaminhamento, em 22 de julho de 2015, ao Congresso Nacional – data anterior à edição dos decretos – do PLN nº 5, de 2015, que propunha a redução do superávit primário previsto no art. 2º da LDO/2015, sendo irrelevante, para os denunciantes, o fato de esse projeto de lei ter sido aprovado pelo Congresso Nacional e, posteriormente, transformado na Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, dentro portanto do exercício de 2015.

Para o relator essa conduta caracterizaria o cometimento do crime contra a lei orçamentária previsto no art. 10, item 4, e art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950, assim como a violação ao art. 167, V, da CF.

Trata-se de saber, no caso concreto, se era possível, à medida que se identificou a impossibilidade de cumprimento da meta fiscal anual – pela incidência de uma conjuntura econômica imprevista e superveniente – utilizar os decretos que abrem créditos suplementares, que são instrumentos de planejamento orçamentário, para ampliar o leque em que era possível usar um valor menor de despesas discricionárias, quase que simultaneamente à



SF/16614.67245-00

Página: 61/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





proposta que visava alterar a meta fiscal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015.

Passamos a analisar, no âmbito do juízo de admissibilidade que compete ao Senado Federal se, de fato, a Presidenta da República cometeu crime de responsabilidade ao assinar os sete decretos sem número em 2015, que abriam créditos suplementares.

O art. 85, inciso VI, da Constituição afirma ser crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra a lei orçamentária.

Trata-se de tipo penal muito genérico, muito aberto, que demanda densificação, concretização por legislação infraconstitucional. E é exatamente sobre isso que dispõe o parágrafo único do art. 85, ao prever que esses crimes serão definidos em lei especial – Lei nº 1.079, de 1950 –, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Assim, para aferirmos se o ato da Presidenta Dilma se enquadra nos contornos do inciso VI do art. 85, da CF, há de se analisar a violação aos outros dispositivos indicados.

Iniciaremos pela suposta violação ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece:

Art. 167. São vedados:

.....

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

.....(grifamos)

Então, a abertura de crédito suplementar pelo Poder Executivo, por intermédio de decretos sem número, visto não se tratarem de diplomas normativos, sem autorização, no caso do Poder Executivo Federal, do Congresso Nacional é praticada vedada constitucionalmente, pelo fato de mitigar a atuação cooperativa dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração, implementação, avaliação e fiscalização, interna e externa, da política fiscal, orçamentária e financeira da União.



SF/16614.67245-00

Página: 62/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Quis o legislador constituinte originário que o Congresso nacional reassumisse o protagonismo e a responsabilidade na condução das finanças públicas, protagonismo esse perdido ao longo da ditadura militar época em que ao Congresso era vedado o debate detalhado sobre o orçamento e as diretrizes orçamentárias da União.

Assim, a primeira pergunta a ser objetivamente respondida é: havia autorização legislativa para a edição de decretos que dispusessem sobre verbas complementares em 2015?

A resposta é afirmativa.

O *caput* do art. 4º da **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária Anual de 2015**, veiculava expressamente a autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares. Todavia, impunha o adimplemento de algumas condições. Eis a íntegra do dispositivo:

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

.....

Havia, pois, a autorização legislativa exigida pelo inciso V do art. 167 da CF, por força do que estabelecia o art. 4º da LOA/2015. Mas, e as condições estabelecidas nesse mesmo art. 4º, foram elas adimplidas?

Centremos nossa análise na única condição que supostamente teria sido descumprida, segundo a avaliação da Câmara dos Deputados, vale dizer, **que as alterações promovidas na programação orçamentária fossem compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015.**





Todos os seis decretos sem número de 2015, impugnados na denúncia que ora se analisa, foram publicados no Diário Oficial da União em 28 de julho de 2015.

Em 22 de julho de 2015, a Presidenta encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 5, de 2015, que propunha a redução do superávit primário previsto no art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que estabelece as diretrizes orçamentárias para 2015 (LDO/2015).

Perceba-se que o encaminhamento ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 269, de 22 de julho de 2015, **ocorreu uma semana antes da publicação dos decretos que abriam créditos suplementares.**

Na Exposição de Motivos (EM) nº 105, de 2015, do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda que acompanhou o projeto de lei encaminhado (posteriormente numerado como PLN nº 5, de 2015), o Governo Federal expôs de forma direta e explícita as reais razões que o levavam a propor significativa mudança na meta de superávit fiscal.

Reproduzimos a íntegra da referida EM:

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 providências. (grifamos)

Resta evidenciado, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, a boa fé do Governo ao explicitar as razões de propor a alteração da meta de superávit fiscal com todos os dados disponíveis. Não houve a tentativa de usurpar nenhuma atribuição do Poder Legislativo.

Houve, sim, um apelo franco ao Congresso Nacional, que foi compreendido e, em 3 de dezembro de 2015, dentro portanto do ano de 2015, a despeito de toda a dificuldade do Governo Federal para obter a aprovação de matérias de seu interesse, o projeto foi aprovado e transformado na Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015.

Em menos de seis meses, um Governo com baixa capacidade de obtenção de apoio parlamentar logrou obter a aprovação do projeto de lei que resultou na alteração da LDO 2015.





Entendemos que a publicação dos decretos sem número no Diário Oficial da União, observada a máxima publicidade exigida, após o encaminhamento do projeto de lei demonstra que o Governo Federal não tinha nada a esconder sobre a gravíssima situação das contas públicas e que, tampouco, objetivava usurpar competências do Congresso Nacional.

Lembramos que o Relator da matéria na Comissão Especial da Câmara dos Deputados afirmou em seu parecer:

A situação denunciada exhibe, a priori, usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal.

Acaso o Congresso Nacional pensasse da mesma forma – de que estaria tendo suas competências e prerrogativas usurpadas e que estaria sendo afrontado pelo Poder Executivo – não teria, a uma, aprovado em prazo exíguo, a despeito de toda a dificuldade que o Governo enfrentava no Parlamento, o projeto que se converteu na Lei que alterou a meta fiscal e impediu que o Governo descumprisse referida meta.

A duas, caso o Congresso Nacional – com o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e auxiliado pelas competentes Consultorias de Orçamentos, Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – entendesse que os decretos de créditos suplementares publicados antes da alteração da meta de superávit fiscal estivessem eivados de ilegalidade e tivessem sido editados sem a competente autorização legislativa, certamente teria inserido dispositivo invalidando esses atos infralegais de autoria do Poder Executivo. Mas não foi isso que ocorreu.

Não há na Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, que alterou a meta de superávit fiscal prevista na LDO/2015, nenhum dispositivo que invalide decretos que abriam créditos suplementares antes de sua publicação. Não há nenhuma menção a créditos suplementares.

Pode-se depreender dessa análise, a intenção do Congresso Nacional em preservar hígidos no mundo jurídico, os seis decretos sem número que abriam créditos suplementares. Foi evidente a intenção de convalidá-los.



SF/16614.67245-00

Página: 66/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Acrescente-se a essa análise a inexistência de mandados de segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal (art. 103, inciso I, alínea *d*, da CF) que apontassem a ilegalidade dos decretos mencionados.

Prossigamos na análise.

Extraímos da EM nº 105, de 2015, dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que acompanhou o projeto de lei encaminhado (posteriormente numerado como PLN nº 5, de 2015), o seguinte tópico por ser revelador da situação tratada neste tópico:

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.

Trata-se de verdade suprema, que deveria parametrizar o trabalho dos órgãos de controle externo. É evidente a importância de uma gestão fiscal equilibrada, não resta a menor dúvida. A evolução do ordenamento jurídico nacional, constitucional e infraconstitucional, é a maior prova que a disciplina fiscal é a base de lançamento de políticas públicas que almejam beneficiar a população e de serviços públicos que se pretendem universais e de qualidade.

Todavia, como bem destacado, na exposição de motivos, as metas de superávit não são um fim em si mesmo. Materializada uma situação de decréscimo de receitas e manutenção ou aumento dos gastos, há que se buscar a compatibilização das metas fiscais com a realidade.

Entendemos, numa metáfora da situação, que um pai e uma mãe devem reduzir o esforço de poupança, ou até mesmo deixar de arcar com algumas dívidas, para não deixar faltar comida, escola e saúde para seus filhos.

Sabe-se que a expectativa periódica de realização de receitas e de controle de despesas são importantes descritores sobre a tendência do





comportamento da política fiscal e de sua real propensão à convergência para a meta fixada na LDO.

Assim, pequenos e médios desvios podem ser contidos pelo manejo da limitação dos empenhos e dos decretos de contingenciamento que limitam a movimentação financeira previstos no *caput* do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal que promovem sintonia fina no dispêndio de recursos financeiros pelo Poder Executivo.

O problema, ao nosso sentir, se apresenta e se avoluma quando se detecta que o afastamento da meta fiscal anteriormente proposta na LDO é de grande magnitude.

Nesses casos, como ocorreu em 2015, o descolamento torna-se de grandes proporções pela não realização de receitas estimadas e/ou pelo recrudescimento das despesas previstas.

Como o fluxo da execução orçamentária e financeira é uma função da meta fiscal estabelecida, o impacto de fatores econômicos imprevistos na impossibilidade de consecução da meta anual, reflete de forma imediata nos mecanismos de controle preventivos, aferidos em periodicidades inferiores ao ano fiscal.

Assim, constatada a existência desse cenário pelos gestores responsáveis, as providências a serem engendradas com urgência são a alteração da meta fiscal e a relativização da implementação dos mecanismos de controle acessórios. Isso ocorreu em 2015, com a alteração da meta fiscal contida na LDO por lei posterior, conforme explicado anteriormente.

Imagine-se, por hipótese, que, por causa de um quadro de grave crise de arrecadação, as receitas não fossem suficientes para assegurar o cumprimento da meta, mesmo com o contingenciamento de todas as despesas não obrigatórias.

Assim, a medida que parece cabível aqui, como dissemos anteriormente, deve ser a imediata proposta de reformulação da meta fiscal e uma certa relativização das limitações impostas às despesas financeiras, tudo com o objetivo de evitar a paralisação de serviços públicos e políticas públicas essenciais.





Lembramos que o princípio da não-interrupção dos serviços públicos é princípio implícito de nosso texto constitucional e decorre do princípio da eficiência previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e do previsto no inciso I do § 3º desse artigo.

Nem se alegue que essas situações, ao ocorrerem, denotam negligência na elaboração de cenários econômicos por parte do Poder Executivo.

Sobre esse argumento, alertamos para o fato de que todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo, à luz do que determina o art. 165 da CF. Todavia, essas leis que veiculam o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) são amplamente debatidas pelo Plenário do Congresso Nacional (art. 166, *caput*, da CF), precedidas de análise técnica no âmbito da Comissão Mista de Planos e Orçamentos (art. 166, § 1º, da CF).

Não é razoável que se cogite a imputação de crime de responsabilidade da Presidenta da República que atua, no limite de um ano fixado pelo texto constitucional, para adotar um conjunto de medidas emergenciais, que visem a buscar o reequilíbrio fiscal sem interromper os serviços públicos essenciais e sem sacrificar a população.

Paulo de Tarso Cabral Violin manifesta-se nesse mesmo sentido ao afirmar⁴⁵:

O princípio da legalidade no Direito Público moderno não determina mais que o agente público pode fazer apenas aquilo que estiver previsto em lei em sentido estrito. **Atualmente a doutrina do Direito Administrativo permite que o agente público faça o que o ordenamento jurídico permitir, limitado em sua atuação pelos princípios constitucionais, como moralidade, razoabilidade, finalidade, supremacia do interesse público, entre outros. Principalmente com relação aos crimes de responsabilidade, só poderá haver imputação de responsabilidade quando a atividade do agente político puser em alto risco a ordem administrativa e a democracia, nos termos constitucionais, não podendo haver responsabilização por qualquer risco por seus atos arrojados. Uma suposta “violação”**

⁴⁵ Disponível em: <https://blogdotarso.com/2015/12/12/oito-razoes-juridicas-para-ser-contra-o-impeachment-de-dilma>.





pode ter ocorrido para se evitar um mal maior. Os crimes de responsabilidade fixados no art. 85 da Constituição devem ser interpretados de forma restritiva, conforme a tipificação penal, quando claramente houver violação à Constituição, e não aos moldes de lei infraconstitucional. Supostamente ferir uma lei orçamentária nem sempre implicará em responsabilização do Presidente com o Impeachment. (...) **Além disso a responsabilidade fiscal não está acima de dispositivos constitucionais que preveem a dignidade da pessoa humana, a Justiça Social, a redução das desigualdades, entre outros mandamentos da Constituição Social.**

Lembremos que todo o esforço empreendido para que o ajuste da meta fiscal de 2015 fosse equacionada no próprio ano de 2015 está atrelado ao entendimento que o horizonte anual foi o estabelecido pela Constituição Federal para aferir a higidez orçamentário-financeira e para dimensionar o equilíbrio fiscal.

Esse é, em essência, o horizonte temporal a ser fiscalizado quando está em causa o equilíbrio fiscal. Daí a importância da Lei nº 13.199 ter sido publicada no ano de 2015 e promovido alteração na meta fiscal contida na LDO/2015.

Na Constituição Federal de 1988, a dimensão temporal para a exigência de cumprimento de metas fiscais é anual, fato que, ao nosso sentir, impõe moderação aos órgãos de controle interno e externo quanto à proposta de sanções em face de suposto descumprimento de obrigações acessórias com periodicidade inferior ao determinado no texto constitucional.

A CF estabelece, por força do contido no inciso IX de seu art. 49, a competência exclusiva do Congresso Nacional em julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Essa competência exclusiva do Congresso Nacional, que é uma das dimensões do controle externo, reaparece na dicção do inciso I, do art. 71 da CF, *in verbis*:

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





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

..... (grifamos)

O art. 165 da CF, por seu turno, dispõe ser da iniciativa do Poder Executivo as leis que estabelecerão o plano plurianual (inciso I), as diretrizes orçamentárias (inciso II) e os orçamentos anuais (inciso III).

A lei que trata do plano plurianual alberga diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Abarcam um período de cinco anos e são a referência necessária à elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (art. 165, § 1º, da CF).

O § 2º do art. 165 da CF prevê que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal para o **exercício financeiro subsequente** e orientará a elaboração da **lei orçamentária anual**.

O inciso III do art. 165 da CF, assim como o seu § 5º, fixa o caráter **anual** da lei orçamentária.

O art. 166, inciso I, da CF atribui à Comissão mista permanente de Deputados e Senadores a competência de examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas **anualmente** pelo Presidente da República.

Resta apartada de dúvidas, pois, a constatação de que a Constituição Federal fixa o prazo de um ano para a aferição do atingimento das metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias, assim como é anual o prazo de aferição da adequada execução do orçamento.

Prevê, também, a Constituição Federal, por força do que estabelece o § 3º de seu art. 165, a obrigatoriedade de publicação pelo Poder Executivo, **até 30 dias após o encerramento de cada bimestre**, o relatório resumido da execução orçamentária.





Trata-se de relevante atribuição, de natureza acessória, que visa à máxima transparência da execução orçamentária.

A análise detida da Seção II (Dos Orçamentos), do Capítulo II (Das Finanças Públicas), do Título VI (Da Tributação e Orçamento) permite extrair quatro importantes conclusões:

- i) o prazo para aferição do cumprimento de metas, prioridades e diretrizes fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e abrangidas pelas contas do Presidente da República, é anual;
- ii) o único prazo constitucional com periodicidade inferior a um ano relacionado à matéria orçamentária é aquele que estabelece a necessidade de publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária – obrigação acessória – trinta dias após o encerramento de cada bimestre;
- iii) há no texto constitucional (art. 166, § 17) previsão de manejo de medidas administrativas com vistas a limitar a execução financeira (contingenciamento) das emendas individuais dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária em face da constatação de tendência de inadimplemento das metas fiscais anuais, todavia não afasta a compreensão de que há apenas uma meta fiscal de caráter anual;
- iv) a despeito do extenso rol de vedações elencadas nos incisos do art. 167 e em outros dispositivos da Seção II referente aos Orçamentos, **a única previsão expressa de caracterização de crime de responsabilidade, que no caso de comprovado cometimento doloso pelo Presidente da República, daria ensejo ao processo de impeachment de que trata o art. 86 c/c o art. 85, inciso VI, da CF, é o previsto no § 1º do art. 167 de que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.**





A LRF também fixa normas para a elaboração das leis orçamentárias de que trata o art. 165 da CF.

Inicialmente é imperativo consignar que o § 1º do art. 1º da LRF estabelece, em forma de macrodiretriz que a *responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas*.

A LRF trata da lei de diretrizes orçamentárias em seu art. 4º. Merece relevo para o voto que ora se elabora a reafirmação do horizonte temporal de um ano para que se afira o cumprimento de suas metas fiscais. Eis o que estabelece o mencionado dispositivo:

Art. 4º.....

.....

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (grifamos)

.....

Lembremos, ainda, que a jurisprudência do TCU admitia a expedição de decretos que abriam créditos suplementares enquanto tramitava no Congresso Nacional projeto de lei que visavam à alteração da meta de superávit primário prevista na LDO.

Essa orientação foi alterada com o Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, que trata da apreciação das Contas do Governo Federal referentes ao exercício de 2014, em sessão realizada em 7 de outubro de 2015, em data posterior, portanto, à expedição, em julho de 2015, dos decretos sem número que abriam crédito suplementares.

Tal acórdão acolheu, à unanimidade, o parecer técnico anexado e concluiu que as referidas Contas “não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional” e promoveu profunda alteração em diversos pontos de sua jurisprudência administrativa, verdadeira “virada jurisprudencial”.





Por ser um órgão administrativo, que integra a estrutura do Poder Legislativo e auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo, **suas decisões, que alteram entendimentos anteriores não poderiam ter eficácia retroativa, especialmente para justificar a condenação da Presidente da República por crime de responsabilidade.**

Vejamos.

A Constituição Federal estabelece, por força do contido no inciso IX de seu art. 49, a competência exclusiva do Congresso Nacional de julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e de apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Essa competência exclusiva do Congresso Nacional, que é uma das dimensões do controle externo, reaparece na dicção do *caput* art. 71 da CF, que assevera que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

O inciso I do art. 71, por sua vez, estabelece que, no âmbito do controle externo, cabe ao Congresso Nacional apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Esse é o fundamento constitucional para a atuação do TCU na elaboração de parecer prévio à análise pelo Congresso Nacional das contas anuais do Presidente da República.

A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que *dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*, dispõe, em seu art. 1º, inciso III, que compete à Corte de Contas *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei*.

O art. 36 da Lei Orgânica do TCU em nada inova a prescrição constitucional e a contida no inciso III de seu art. 1º prevendo a competência do Tribunal de apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas pelo Presidente da República, na forma que dispuser seu regimento interno.





O caráter exclusivamente técnico, acessório e meramente opinativo do parecer exarado e aprovado pelo TCU está assentado de forma pacífica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Indicamos, por todos, o que decidido no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 132.747, relator o Ministro Marco Aurélio, ocorrido em 17 de junho de 1992 e publicado no Diário de Justiça em 7 de dezembro de 1995, do qual extraímos o seguinte excerto de sua ementa:

(...) No campo interpretativo cumpre adotar posição que preserve a atividade precípua do Supremo Tribunal Federal - de guardião da Carta Política da República. **INELEGIBILIDADE - PREFEITO - REJEIÇÃO DE CONTAS - COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo**, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal. **O Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa** – inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988.

Conclui-se, pois, competir ao Poder Legislativo – nas três esferas da federação – o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo. **As Cortes de Contas respectivas têm o papel de subsidiar o processo decisório, manifestando-se previamente, em caráter opinativo, sobre os aspectos técnico-jurídicos das contas.**

Assim, a manifestação do TCU, em sede de processo de análise das contas anuais do Presidente da República, possui o caráter de ato administrativo, obrigatório, porém, meramente opinativo.

Ademais, esse parecer, que possui o caráter de ato administrativo, deve se submeter a importante regra fixada pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Lembramos que **essa Lei se aplica aos órgãos do Poder Legislativo, TCU inclusive, quando no desempenho de função administrativa, à luz do que estabelece seu § 1º do art. 1º.**

Fazemos referência à regra contida no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei do Processo Administrativo, que





estabelece a obrigatoriedade de o processo administrativo observar o critério segundo o qual a interpretação da norma administrativa deve buscar a forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Ora, a jurisprudência do TCU, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendia que os decretos não numerados poderiam ser expedidos, sendo, no máximo, objeto de ressalvas, alertas e recomendações ao Poder Executivo, sem, contudo, conduzir à recomendação de rejeição das contas ou ser a base de crime de responsabilidade.

Essa orientação mudou no julgamento das contas de 2014, todavia, deveria obedecer o critério mencionado da Lei nº 9.784, de 1999, Não foi o que ocorreu. **Na prática, o efeito foi o da aplicação retroativa de novo entendimento administrativo, o que viola expressa previsão da Lei do Processo Administrativo.**

Por todo o exposto, podemos afirmar que a assinatura dos decretos sem número, em 2015, que abrem créditos suplementares não está enquadrada na vedação prevista no inciso V do art. 167 da Constituição Federal. Logo, trata-se de conduta atípica, insuscetível de ser caracterizada como crime de responsabilidade.

Ademais, não houve dolo direto da Presidenta da República de atentar contra a Constituição e contra a lei orçamentária. Almejou-se a adoção de solução razoável, ainda que provisória e pontual, para superar o grave desequilíbrio fiscal gerado por forte e imprevista retração econômica, e não sacrificar importantes setores da administração pública.

Cabe, por oportuno, referenciar a posição sempre lúcida de André Ramos Tavares que reforça o entendimento de **que o crime de responsabilidade não admite nem a conduta omissiva, nem a modalidade culposa.**⁴⁶

Passamos a analisar a suposta violação ao art. 10, item 4, e 11, item 2, ambos da Lei nº 1.079, de 1950.

⁴⁶ <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/10/art20151021-01.pdf>





O item 4 do art. 10 estabelece ser crime de responsabilidade contra a lei orçamentária *infringir, patentemente, de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária*.

Trata-se de tipo aberto que demanda do intérprete um esforço maior para sua caracterização.

Como vimos, não houve, no caso em tela, infração patente de dispositivo da lei orçamentária. A assinatura dos decretos que abrem créditos suplementares, nas condições anteriormente explicitadas, com a existência de condição que foi adimplida ainda em 2015, obedecido o princípio da anualidade orçamentária, numa situação excepcional de grave retração da arrecadação, que impactou fortemente o equilíbrio fiscal, não há de ser considerado crime, e muito menos crime de responsabilidade.

A assinatura dos decretos pela Presidenta da República foi, pois, conduta que não se enquadra na moldura do crime de responsabilidade indicado. **Trata-se de ato atípico.**

Por fim, aplica-se à alegação de que a conduta da Presidenta estaria subsumida ao tipo previsto no **item 2 do art. 11, da Lei nº 1.079, de 1950 – abrir crédito sem fundamento lei ou sem as formalidades legais –**, os mesmos fundamentos indicados anteriormente, com o objetivo de declarar a atipicidade da conduta e a inexistência de dolo da denunciada.

As circunstâncias que cercaram a publicação dos decretos de créditos suplementares e a alteração quase simultânea da meta fiscal – observados, em todos os movimentos, o princípio da anualidade orçamentária, e, especialmente, a cooperação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo – **estão a demonstrar que não houve nenhuma mitigação, sequer arranhão, na independência e harmonia dos Poderes que pudesse caracterizar atentado à Constituição e às leis orçamentárias.**

A denúncia, pelo exposto, não deve ser conhecida.

b) Da suposta contratação ilegal de operações de crédito

A segunda linha de acusação sustenta que a conduta presidencial consistente no atraso do pagamento de dívidas ao Banco do





Brasil S.A. referente ao adiantamento de benefícios referentes ao Plano Safra de 2015, caracterizaria a ocorrência de crime de responsabilidade de contratação ilegal de operações de crédito, com fundamento no que estabelece o art. 85, inciso VI, da CF (violação da lei orçamentária) e o art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950 (crime de responsabilidade contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, por contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal).

Adotaremos, neste ponto, a mesma metodologia do ponto anterior. Por se tratar de assunto extremamente técnico e bastante árido, trataremos, inicialmente, considerações de ordem conceitual e factual para esclarecer o caso concreto.

Vamos nos valer, para tanto, da exposição do Ministro de Estado da Fazenda Nelson Barbosa, no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Inicialmente o Ministro da Fazenda alertou que o Governo não descumpria decisões adotadas pelo TCU em sua missão institucional de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo do Poder Executivo, especialmente no que concerne ao julgamento das contas presidenciais.

Afirmou Sua Excelência⁴⁷:

Também é mencionado, no processo de abertura de impeachment, a necessidade de se esclarecer se, ao longo de 2015, a União adotou ou não práticas fiscais em desacordo com o entendimento do TCU. Eu quero deixar claro para todos os senhores que não ocorreu isso, por vários motivos. **O principal deles é que o TCU modificou o seu entendimento de algumas ações, com base na sua análise das contas de 2014, o que ocorreu ao longo de 2015. Então, essas modificações de interpretação do TCU ocorreram ao longo de 2015. E, uma vez que essas modificações se traduziram em decisões formais por parte daquele Tribunal, apesar de não concordar integralmente com todas essas recomendações do TCU, o Governo passou a aplicar o novo entendimento a partir do momento em que esse entendimento foi formalizado. (grifamos)**

⁴⁷ Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.963.





Após enfatizar que o Governo não descumpria as orientações do TCU após sua formalização e exauridos os recursos administrativos manejados pela União no âmbito do próprio TCU, o Ministro passou a esclarecer conceitualmente, e na prática, o que, maldosamente, se convencionou chamar de “pedaladas fiscais”⁴⁸:

Novamente eu quero ilustrar com dois exemplos. São os exemplos que têm sido mais mencionados no debate sobre a questão da política fiscal. **O primeiro exemplo é a relação da União com bancos públicos em contratos de prestação de serviços.** Uma das principais ações do Governo Federal - vemos isto no Brasil e no mundo - consiste em transferências de renda: Previdência Social, seguro-desemprego, Bolsa Família, abono salarial, entre outras transferências desse tipo. Como essas transferências são realizadas? **O Governo faz um contrato de prestação de serviços com o agente financeiro público. Nesse contrato de prestação de serviços, o Governo tem uma programação de quanto vai ser o desembolso em cada mês e passa os recursos para o agente financeiro. Em determinado mês, em determinada semana pode ocorrer que o valor que tem que ser transferido à população não seja exatamente igual ao valor que o Governo transferiu para o agente financeiro. Para lidar com isso, existe uma coisa chamada Conta Suprimento, em que se acumulam diferenças ou a favor da União ou a favor dos bancos públicos, e essa conta deve ser sanada periodicamente.** Se houver um desequilíbrio - é uma conta remunerada -, existe uma taxa de penalização para as duas partes. Mas é um procedimento necessário, pois eu não sei de antemão quanto vou pagar, por exemplo, de seguro-desemprego em cada mês. Tenho uma projeção, eu transfiro esse recurso para a Caixa Econômica; se num determinado mês o pagamento de seguro-desemprego for menor do que o que eu transfiri para a Caixa Econômica, esse valor fica lá depositado a favor da Caixa Econômica. Se a despesa for maior, a Caixa Econômica paga, cumpre o programa social, e aquele valor fica, então, como saldo negativo contra a União. E a União tem que ir lá e saudar esse valor. **Pois bem, ao longo de 2013 e principalmente no primeiro semestre de 2014, o valor dessa conta Suprimento, durante alguns meses, ficou excessivamente negativo contra a União, e por um período longo de tempo. Essa conta Suprimento, Sr. Presidente, Sr. Relator, já existe há muito tempo. Essa metodologia de pagamento não foi objeto de questionamento por parte do TCU ao analisar as contas de 2011, 2012 e 2013. Foi objeto de questionamento do TCU em 2015, ao analisar as contas de 2014, o que é perfeitamente normal. Como os senhores sabem,**

⁴⁸ Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.963 a 5965.





a legislação evolui. Ela é aperfeiçoada. Então, ao analisar as contas de 2014, o TCU entendeu necessário fazer o aprimoramento dessa metodologia, para que esses repasses não levassem a acúmulos de saldos excessivos, seja a favor da União, seja a favor dos agentes financeiros. **E o Governo atuou para regularizar essa situação. Atuou de duas formas. Ainda em 2014, o Governo zerou o saldo negativo que existia contra a União, de modo que, em 2014, essa conta encerrou com saldo positivo, a favor da União. Então, o Governo resolveu esse assunto, do ponto de vista financeiro, em 2014.** (grifamos)

Esse esclarecimento inicial é fundamental para que se compreenda que a relação do Governo Federal com as instituições oficiais de crédito era formalizada por um contrato de prestação de serviços.

Nesse contrato, consta uma programação de desembolso financeiro mensal da União para as instituições financeiras oficiais para quitar os pagamentos referentes aos benefícios sociais feitos pelos bancos oficiais à população.

Em alguns meses, havia descompasso entre o valor pago em benefícios e os valores repassados pela União, com direito a crédito das instituições financeiras.

Em outros meses, esse desequilíbrio se invertia. Era a União que se creditava em valores repassados a maior para os bancos. Para equacionar esses desequilíbrios pontuais, instituiu-se a conta suprimento, em que se acumulavam diferenças a favor da União ou a favor dos bancos públicos, e essa conta deve ser sanada periodicamente. Trata-se de conta remunerada.

Esse procedimento, que tem como suporte o contrato de prestação de serviço entre as instituições financeiras oficiais e o Governo Federal, deve possuir flexibilidade, pois não há como antever exatamente os valores a serem dispendidos mensalmente para quitar os valores pagos a título de benefícios à população.

O Ministro esclareceu ainda que essa prática foi aceita pelo TCU para os exercícios anteriores: 2011, 2012 e 2013, e foi objeto de revisão metodológica em 2015, para as contas referentes a 2014.





Percebam, Senhores Senadores e Senhoras Senadoras, que a fala do Ministro da Fazenda importa para esclarecer aspectos conceituais sobre a relação entre o Governo Federal e os bancos oficiais e a boa vontade em atender as novas orientações do TCU, a partir de sua formalização.

Lembramos que a única operação que é objeto desta parte da denúncia é aquela relacionada à equalização dos benefícios referentes ao Plano Safra, no ano de 2015.

Prossigamos, então. Sobre as providências adotadas pelo Governo, em 2015, para conferir efetividade à nova orientação do TCU, o Ministro faz menção à publicação de um Decreto pela Presidenta da República que veda a possibilidade de acúmulo de saldos negativos da União para com as instituições oficiais de crédito em contratos de prestação de serviços por mais de cinco dias. Eis o trecho do esclarecimento do Ministro ao qual nos referimos⁴⁹:

Em 2015, o Governo publicou o Decreto nº 8.535, para evitar que se acumulassem saldos elevados por um período muito longo de tempo, para se adequar à 19ª recomendação do TCU. Esse decreto especifica, dentre outras coisas, que é vedado o acúmulo de saldos negativos por parte da União em contratos de prestação de serviços por mais de 5 dias úteis. Uma vez informado pelo agente financeiro, o Tesouro tem 5 dias úteis para zerar esse saldo. Tão importante quanto isso é a vedação do acúmulo de saldos negativos por parte da União em contratos de prestação de serviços com instituições financeiras ao final de cada ano. Por quê? Para evitar que se transfira uma obrigação de um exercício para o seguinte ou, se for o final de um mandato, para evitar a transferência de uma obrigação de um Presidente para o seu sucessor. **Então, no que se refere aos contratos de prestação de serviços, eles foram resolvidos, de modo financeiro, em 2014. E eles foram aperfeiçoados, do ponto de vista administrativo, ainda em 2015. Logo, não há que se falar em repetição, continuação ou adoção de práticas consideradas irregulares por parte do TCU ao longo do ano de 2015, independente da interpretação que se tenha sobre a pertinência ou não dessas práticas em anos anteriores a 2015.** Eu não sou especialista em Direito, mas, **quando se muda o entendimento de uma regra ou de uma lei, a própria segurança jurídica recomenda que essa mudança tenha efeitos para frente e não efeitos retroativos. Foi**

⁴⁹ Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.964 a 5965.





isso que o Governo fez nessa questão dos repasses às instituições financeiras. (grifamos)

É importante extrair dessa manifestação do Ministro da Fazenda que o Governo já tinha equacionado, financeiramente, as pendências relativas aos contratos de prestação de serviços em 2014.

Para 2015, em face da mudança da orientação administrativa do TCU, anomalmente chamada de “jurisprudência do TCU”, visto o TCU não ser um órgão que integra o Poder Judiciário e sim o Poder Legislativo, o Governo resolveu a questão do ponto de vista estrutural com a publicação do Decreto nº 8. 535, de 1º de outubro de 2015, que *dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal*, que veda a possibilidade de acúmulo de saldos negativos da União para com as instituições oficiais de crédito em contratos de prestação de serviços por mais de cinco dias.

Veja-se, nesse sentido, o disposto no art. 3º do referido Decreto:

Art. 3º É vedado aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis.

§ 1º Em caso de excepcional insuficiência de recursos, a instituição financeira comunicará a ocorrência ao órgão ou entidade do Poder Executivo federal contratante até o quinto dia útil da ocorrência, que procederá à cobertura do saldo em quarenta e oito horas úteis, contadas a partir do recebimento da comunicação.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º, o ordenador de despesa deverá apresentar justificativa para a ocorrência, que será anexada à documentação comprobatória dos pagamentos, para efeito de análise dos órgãos de contabilidade e de controle.

§ 3º É vedada a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro. (grifamos)

Aqui é importante que se reforce os conceitos e se distinga o contrato de prestação de serviços que, em determinadas circunstâncias, pode gerar crédito para as instituições financeiras oficiais e a contratação de empréstimo vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal,





quando envolve o ente federado e a instituição oficial de crédito por ele controlada.

Veremos que no caso do Plano Safra 2015, trata-se, a toda evidência, de programa de equalização de taxa de juros, e não contratação de empréstimo, o que descaracteriza a tentativa de tipificar a conduta como crime de responsabilidade.

Sobre o Plano Safra 2015, assim se manifestou o Ministro da Fazenda⁵⁰:

Também tem sido objeto de questionamento a existência de passivos da União junto a bancos públicos e junto ao FGTS, passivos decorrentes de programas de equalização de taxas de juros - é o caso do Plano SAFRA, (...) Na opinião do Governo, esses adiantamentos e essa metodologia de equalização de taxa de juros não consistem em operação de crédito. Nós apresentamos esses argumentos ao TCU e estamos apresentando esses mesmos 20 argumentos à CMO, que ainda vai julgar as contas de 2014, independentemente desse questionamento, desse recurso por parte da União. Ao analisar as contas de 2014, o TCU entendeu necessário também aperfeiçoar a metodologia de pagamento tanto de equalização de taxa de juros (...) Quando esse entendimento foi formalizado? Nesse caso, senhoras e senhores, houve, na verdade, dois processos que correram no TCU sobre o mesmo assunto, Presidente. Um primeiro processo foi o relatado pelo Relator José Múcio, que foi objeto de um pedido de recurso do Governo, recurso esse julgado em dezembro de 2015. **Em dezembro de 2015, esse recurso foi julgado e, então foi feito um acórdão recomendando que a União mudasse a metodologia de pagamento e regularizasse todas as pendências anteriores - dos exercícios anteriores. Em paralelo a isso, no julgamento das contas conduzido pelo Ministro Nardes, também foi recomendado à União que mudasse essa metodologia e regularizasse esses pagamentos. Quando essa decisão do Ministro Nardes se transformou em acórdão? Em outubro de 2015. A partir dessa decisão final do TCU, e apesar de discordar dessa interpretação - e o Governo está apresentando as razões dessa discordância na CMO -, o Governo resolveu aplicar, de imediato, as recomendações do TCU, a partir do acórdão do TCU. Então, o Governo modificou a sistemática de pagamento de equalização de taxa de juros (...) da Portaria 336, de 2014,**

⁵⁰ Volume 17 anexado aos autos da Denúncia nº 1, de 2016, p. 5.965 a 5968.





diga-se de passagem, ainda do Ministro Mantega, que versa sobre o pagamento de equalização de taxa de juros em programa de safra agrícola. O Governo estabeleceu uma metodologia em linha com as recomendações apresentadas pelo TCU. O que é essa metodologia? A apuração de equalização de taxas de juros deve se dar a cada 6 meses ... Essas portarias estabeleceram a seguinte metodologia: as despesas de equalização de taxa de juros são apuradas de modo semestral, porque envolvem várias operações; ao final de cada semestre, as instituições financeiras apresentam o valor a ser pago pela União em equalização de taxa de juros; e o Tesouro tem até 6 dias úteis para pagar esse valor. De modo que não há mais um descasamento excessivo entre o momento em que é remetido e apurado o valor da equalização e o momento em que ele é pago. E o que é mais importante: os valores apontados pelo TCU no final de 2014, os quais, teoricamente, deveriam ter sido objetos de pagamento de exercícios anteriores, atualizados, correspondiam, no final de 2015, a 55,6 bilhões de reais. **Ao final de 2015, através de uma autorização que nós pedimos autorização ao Congresso Nacional para fazer esse pagamento, a qual foi concedida - motivo por que quero agradecer aqui a todos os Parlamentares que votaram a favor dessa autorização - , nós não só mudamos a metodologia do pagamento para frente, mas também acertamos todas as pendências para trás. Pagamos todas as pendências de exercícios anteriores, sejam de equalização de taxa de juros, sejam de reembolsos necessários ao BNDES. Isso resultou no pagamento de 55,6 bilhões de reais feito ao final de 2015.** De modo que essa questão se encerrou, do ponto de vista administrativo e do ponto de vista legal e jurídico, ainda no ano de 2015.

Extraem-se pontos importantes da explanação do Ministro Nelson Barbosa. O primeiro, que a equalização das taxas de juros no âmbito do Plano Safra, em 2015, não é operação de crédito. É procedimento que trata de apurar os valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil em face da concessão de subsídios aos pequenos e médios agricultores.

Em segundo lugar, o TCU tinha uma orientação sobre a matéria e a alterou no final de 2015, por duas decisões, uma de outubro e outra de dezembro. A partir de então o Governo Federal passou a adotar a sistemática sugerida pelo TCU que consiste na apuração semestral da equalização da taxa de juros, mediante uma série de cálculos matemáticos, e, após a apuração, sua quitação no prazo de seis dias úteis pelo Tesouro Nacional, tudo com o objetivo de reduzir o período de pendência na quitação dos créditos depois de sua apuração.





Cabe, por fim, trazer ao presente voto as reflexões de Paulo de Tarso Cabral Violin sobre as supostas “pedaladas fiscais”⁵¹:

Lembre-se que nas chamadas “pedaladas fiscais” os bancos estatais foram remunerados com juros pelo atraso nos pagamentos, ou seja, não houve prejuízos para o Estado brasileiro, para os bancos estatais e nem para a população brasileira, o que seria caso claro de possibilidade de convalidação. **Mesmo se algo, supostamente, não for uma boa prática na área das finanças públicas, isso não quer dizer que seja um crime de responsabilidade passível de Impeachment. Note-se que não é uma operação de crédito a existência de débitos com bancos decorrentes do inadimplemento de obrigações contratuais, mas sim um crédito em decorrência de um inadimplemento contratual. A União simplesmente deve responder pelo atraso com os bancos, ainda que seja controladora dessas entidades, mas de forma alguma isso seria um crime de responsabilidade por violação da lei orçamentária.** É uma manobra contábil já utilizada desde o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mesmo que em valores menores, sempre com a aceitação do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional, sem nunca ser considerada violação da Lei Orçamentária Anual (LOA). **Mesmo se fosse uma violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, isso não é automaticamente a violação da LOA. E mesmo se a LOA fosse violada, não necessariamente isso seria um crime de responsabilidade previsto no art. 10 da Lei 1.079/50, que teria que ser baseado em atos comissivos e dolosos graves.** Além disso, não há fundamento jurídico para se considerar que exista uma dos arranjos financeiros necessários a composição do superávit primário em detrimento das prioridades sociais definidas pela sociedade e pela Constituição Social e democrática de 1988. Qual a lesão, qual o dolo grave, capaz de retirar do Poder alguém que foi eleita democraticamente?

Percebe-se aqui, como no item anterior deste voto em separado, a tentativa de caracterização como crime de responsabilidade, capitulado no item 3 do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950, procedimento contratual de há muito aceito pelo Tribunal de Contas da União.

⁵¹ Disponível em: <https://blogdotarso.com/2015/12/12/oito-razoes-juridicas-para-ser-contra-o-impeachment-de-dilma>.





Lembre-se, ademais, como dito no item anterior deste voto em separado, ser o TCU um órgão administrativo, devendo seus atos, especialmente as decisões administrativas, obedecer aos critérios previstos na Lei nº 9.784, de 1999, em especial aquele previsto no inciso XIII do parágrafo único de seu art. 2º, **segundo o qual a interpretação da norma administrativa deve buscar a forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação, especialmente para tentar fundamentar a condenação da Presidente da República por crime de responsabilidade.**

A Lei nº 1.079, de 1950, veda, no dispositivo indicado, a contratação de empréstimo sem autorização legal e o tipifica como crime contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.

A equalização de juros no âmbito do Plano Safra de 2015 é, pois, conduta atípica. Não há crime, posto não haver operação de crédito. Falta justa causa à denúncia, com base no estabelecido no inciso III do art. 395 do CPP.

Acrescente-se a esses argumentos, o fato de a denúncia não conseguir demonstrar a participação direta e dolosa da Presidenta da República com o intuito de atentar contra a Constituição e contra a lei orçamentária.

Poder-se-ia alegar, inclusive que a denúncia, no ponto é inepta, à luz do estabelecido no art. 395, I, do CPP, visto que a denúncia não traz a exposição de fato criminoso, mas sim, de procedimento operacional, aceito até o final de 2015, pelo Tribunal de Contas da União.

Assim, pela atipicidade da conduta descrita, pela inexistência de demonstração da participação direta e dolosa da Presidenta da República com o intuito de atentar contra a Constituição e contra a lei orçamentária, pela inépcia da denúncia ou por sua falta de justa causa, entendemos que a denúncia não deve ser conhecida.





II.4. Conclusão

Acreditamos sinceramente que se todas as Senhoras Senadoras e todos os Senhores Senadores lessem, na íntegra, com detalhe, a denúncia que resultou na autorização da Câmara dos Deputados para processar e julgar a Presidenta da República por *impeachment*, teriam a convicção de que o Congresso Nacional está sendo tragado, acriticamente, para o centro de uma das maiores barbaridades perpetradas contra a Constituição Federal, uma das maiores fraudes contra o Estado Democrático de Direito, verdadeiro golpe branco, destinado a atender a interesses espúrios de poder de uma elite política empresarial que, inconformados com o resultado das urnas em 2014, tentam impor à força um projeto de nação derrotado nas eleições, para esses, a história reservará um lugar sombrio.

É imperativo que nós, Senadoras e Senadores, atuemos de forma ativa, crítica, consistente, em absoluta sintonia com o texto constitucional e com a Lei nº 1.079, de 1950, que trata dos crimes de responsabilidade, para que não sejamos, também, induzidos a cometer semelhante atentado contra a Constituição e contra a Democracia.

A mídia internacional já percebeu do que se trata. O Brasil está sendo enxovalhado diariamente pelos maiores jornais, revistas e canais de televisão do mundo por essa tentativa espúria de retirada de uma Presidente honesta, legitimamente eleita, por questúnculas contábeis que sequer caracterizam ilícitos fiscais, e que, no máximo, poderiam indicar a existência de meras irregularidades cometidas, de resto, por todos os Presidentes da República que a antecederam, e por quase todos os Governadores e Prefeitos.

Intelectuais, artistas, professores universitários, integrantes do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, também já perceberam que sob o manto universal do combate à corrupção, o que se pretende, de forma escancarada, é um desvio para acessar o Poder.

A denúncia original se referia a fatos ocorridos em períodos anteriores ao início do segundo mandato da Presidente Dilma Roussef, sendo, nessas partes, absolutamente imprestável a deflagrar processo por cometimento de crime de responsabilidade, pois restaria atraída a regra contida no § 4º do art. 86 da CF de que o Presidente da República não será responsabilizado, na vigência de seu mandato, por atos estranhos ao exercício de suas funções.





Cuidava-se, pois, de verdadeira hipótese de litigância de má-fé daqueles que a subscreveram, com o claro objetivo de criar a falsa ideia de que a denúncia recaía sobre inúmeros fatos. Era o propalado efeito “conjunto da obra”, ou “mar de lama” – numa linguagem que remete à tentativa de golpe que levou ao suicídio de Getúlio Vargas – que se buscava.

O pedido de aditamento da denúncia formulado por seus autores, que não foi acolhido, ao pretender incluir a delação premiada do Senador Delcídio do Amaral, convergia para essa prática nociva de desinformar e confundir.

A denúncia, por sua absoluta inépcia e ausência de justa causa, à luz do que estabelecem, respectivamente, os incisos I e III do art. 395 do Código de Processo Penal, deveria ter sido rechaçada de plano pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Senhor Eduardo Cunha, fosse ele pessoa que estivesse à altura de sua grave missão institucional e não se movesse por interesses políticos mesquinhos e espúrios.

Todavia, o Presidente da Câmara dos Deputados não cumpriu sua missão institucional por vingança pessoal, circunstância que, por si só, seria capaz de conspurcar todo o procedimento na Câmara dos Deputados, por caracterizar a falta de pressuposto processual de validade da denúncia, consistente na incapacidade absoluta do Presidente da Câmara, por sua evidente parcialidade na decisão que resultou no recebimento parcial da denúncia e culminou com a autorização para a instauração do processo de *impeachment*.

Tal fato torna-se plenamente comprovado na manhã desta quinta-feira, 05 de maio de 2016, em que o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki, Relator da Ação Cautelar 4.070/DF, decidiu por afastar o Presidente da Câmara dos Deputados, Senhor Eduardo Cunha, do mandato de Deputado Federal. *In verbis*:

“[...] defiro a medida requerida, **determinando a suspensão**, pelo requerido, **Eduardo Cosentino da Cunha, do exercício do mandato de deputado federal** e, por consequência, da função de Presidente da Câmara dos Deputados”.

É imperativo que o Senado Federal assuma, nesse momento extremamente delicado para a democracia, sua missão histórica de Casa Legislativa da moderação e do equilíbrio e se negue a admitir a tramitação





da Denúncia nº 1, de 2016, que pretende a aprovação do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, pois nada há na acusação (na denúncia e em seus 33 volumes anexados) que justifique o descumprimento das regras democráticas arduamente conseguidas, a ruptura institucional, a mitigação da segurança jurídica e, mais grave de todas as violações, o desrespeito à soberania popular.

O País e o mundo civilizado esperam que a atuação do Senado Federal seja pautada pela imparcialidade, pela superação do ódio e intolerância gerados por campanhas políticas passadas e que, acima de tudo, transcenda as divergências ideológicas, de concepção de atuação do Estado e de funcionamento do Governo.

Espera-se, enfim, que transcendamos tudo o que legitimamente nos diferencia como partidos políticos, como mulheres e homens públicos, representantes de nosso povo e de nossos Estados.

É fundamental que nos lembremos, sempre, que o sistema de governo adotado no Brasil é o presidencialista, que inadmita a destituição da Presidenta eleita por desacordo com a condução da política econômica, com a forma de se relacionar com os demais Poderes e com as forças vivas da sociedade e por registrar, circunstancialmente, baixos níveis de popularidade.

Não há, no Brasil, a figura do *recall*, do voto destituente, da moção de censura ou da rejeição de moção de apoio, típicos dos sistemas parlamentaristas.

Todos sabemos que, na política, sob uma perspectiva histórica, prevalece a alternância de partidos no poder. A angústia e o sofrimento de ser acusada injustamente por crime de responsabilidade que todos, a essa altura, sabem inexistir, ainda que alguns não o declarem por receio ou por terem a clara intenção de tirar proveito pessoal da situação, hoje são sentimentos vivenciados pela Presidenta Dilma. Amanhã, podem senti-los qualquer Prefeito, Governador ou Presidente da República que venham a ser eleitos.

A aprovação da presente Denúncia nº 1, de 2016, significará a abertura de precedente gravíssimo para todos aqueles que lograrem conquistar, nas urnas, o apoio do povo de seu Município, Estado ou Distrito Federal, ou do País.





Ninguém saberá, ao certo, quantos dias, meses ou anos disporá para implementar o programa eleitoral vitorioso, única forma constitucional e legítima de se alcançar a Chefia do Poder Executivo nas verdadeiras democracias.

Assim, ou se observa estritamente as excepcionalíssimas e estreitas hipóteses de destituição de um Presidente eleito – renúncia, morte ou *impeachment* –, desde que, nesse último caso, efetivamente comprovada a existência de crime de responsabilidade cometido dolosamente pelo Presidente da República em violação gravíssima, verdadeiro atentado à Constituição, às instituições nacionais ou ao ordenamento jurídico, ou nada teremos senão um **GOLPE** travestido de declaração de impedimento do Chefe do Poder Executivo.

A propósito, tendo em vista a exiguidade de tempo para desconstruir ponto por ponto do Relatório apresentado pelo Senador Antônio Anastasia nesta Comissão Especial, anexamos Nota Técnica elaborada pela Consultoria de Orçamentos do Senadora Federal, a nosso pedido, que refuta eficazmente cada ponto da Denúncia, nos termos em que foi acolhida pela Câmara dos Deputados.

III – VOTO

Pelo exposto, **votamos pelo não conhecimento da Denúncia nº 1, de 2016, e pela extinção anômala do processo, com o consequente arquivamento dos autos**, na forma prescrita pelo art. 48 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Sala da Comissão,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/Amazonas

Senador **RANDOLFE RODRIGUES**
REDE/Amapá



SF/16614.67245-00

Página: 90/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

Nota Técnica nº 061/2016

(Brasília, 25 de abril de 2016)

Análise técnica, no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, do pedido de **impeachment** que tramitou na Câmara dos Deputados sob o nº DCR 1/2015, bem assim do Relatório apresentado pelo Deputado Jovair Arantes na comissão especial designada.



SF/16614.67245-00

Página: 91/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Sumário

1.	Introdução.....	94
2.	Análise do Pedido de Impeachment - Denúncia	96
2.1.	O primeiro subitem – dos decretos ilegais (fl. 13 da Denúncia):.....	97
2.1.1.	Preliminar em relação ao subitem 2.1: recebimento da Denúncia	98
2.1.2.	Conclusão quanto a preliminar do subitem 2.1	113
2.1.3.	Do entendimento sobre crédito adicional.....	114
2.1.3.1.	Conceito de crédito adicional	114
2.1.3.2.	Finalidade do crédito adicional.....	114
2.1.3.3.	Autoridade competente para abrir crédito suplementar.....	116
2.1.3.4.	Fontes para a abertura de crédito adicional	117
2.1.4.	Análise do mérito do subitem 2.1	117
2.1.5.	Da autorização para abertura de crédito em 2015	121
2.1.6.	Exame de um caso concreto	125
2.1.7.	Da necessidade de constatação de prejuízo ao erário	129
2.1.8.	Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.1	132
2.2.	O segundo subitem – das pedaladas fiscais (fl. 22):.....	133
2.2.1.	Preliminar em relação ao subitem 2.2: recebimento da Denúncia	133
2.2.2.	Conclusão quanto à preliminar do subitem 2.2:	138
2.2.3.	Análise do mérito do subitem 2.2	141
2.2.4.	Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.2:	151
2.3.	Terceiro subitem – Registro de Passivos da Dívida Líquida (fl. 36):	152
3.	Análise do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO).....	152
3.1.	Da abertura de crédito por decreto (fl. 65)	154
3.1.1.	Abertura de crédito e autorização legislativa (fl. 70)	154
3.1.2.	Condição do art. 4º da LOA 2015 (fl. 71)	154
3.1.3.	Processo de obtenção da meta de superávit primário (fl. 72)	155
3.1.4.	Abertura de créditos e limites de programação (fl. 73)	159
3.1.5.	Comprometimento da meta de resultado primário de 2015 (fl. 75)	163
3.1.6.	Abertura de créditos e despesas obrigatórias (fl. 80)	164
3.1.7.	Inexigibilidade de conduta diversa (fl. 82).....	172
3.1.8.	Entendimento do Tribunal de Contas da União (fl. 83).....	173
3.1.9.	Conclusão (fl. 87)	173
3.1.10.	Conclusões desta Nota em relação a este tópico 3.1	174
3.1.11.	Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados.....	176



SF/16614.67245-00

Página: 92/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





3.2.	Da dívida ao Banco do Brasil em 2015 – Plano Safra - reiteração das “pedaladas fiscais” (fl. 91).	177
3.2.1.	Conclusão desta Nota em relação a este tópico 3.2	185
3.2.2.	Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados	185
4.	Paralelo com a Denúncia de 1992	186
5.	Considerações finais	189



SF/16614.67245-00

Página: 93/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





NOTA TÉCNICA⁵² Nº 061/2016

Em 25 de abril de 2016.

Assunto: Análise técnica, no que tange os aspectos financeiros e orçamentários, do pedido de **impeachment** que tramitou na Câmara dos Deputados sob o nº DCR 1/2015, bem assim do Relatório apresentado pelo Deputado Jovair Arantes (PTB/GO) na comissão especial designada.

Interessada: Senadora **Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)**

1. Introdução

A Excelentíssima Senhora Senadora VANESSA GRAZZIOTIN (PCdoB/AM) requereu, por meio da STO nº 201600178, do dia 18 último, a elaboração de nota técnica “que apresente fundamentação jurídica contestando, ponto a ponto, o relatório elaborado pelo Deputado Jovair Arantes, Relator na Câmara dos Deputados do pedido de **impeachment formulado contra a Presidente da República**, ora em curso no Senado Federal”.

Por intermédio da STO nº 201600109, a nobre Senadora já havia solicitado a elaboração de argumentos para rebater, também ponto a ponto, o pedido original de impedimento (DCR 1/2015), o que foi realizado por meio da Nota Técnica nº 042, de 04/04/2016.

Tendo o presente trabalho sido solicitado aos mesmos autores, estes optaram por atender a solicitação, partindo daquela NT 042/2016. Isso

⁵² As conclusões e fundamentações desta Nota não visam criticar direta ou indiretamente grupos, órgãos ou pessoas, quem quer que sejam. A argumentação foi desenvolvida com o fim de esclarecer, tecnicamente, os fatos ou questões discutidos, a pedido da nobre Parlamentar. Disso decorre, obviamente, a contrariedade, fundada no ordenamento jurídico e no entendimento técnico dos autores, a conclusões ofertadas na dita peça acusatória. A Nota é de inteira responsabilidade de quem a assina, não representando, necessariamente, o entendimento do Senado Federal, de quaisquer de seus membros ou órgãos colegiados ou da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.



SF/16614.67245-00

Página: 94/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





porque, além de concentrar toda a argumentação em um só documento, fica facilitada a tarefa de fazer ajustes no trabalho anterior, tanto para reforçar e aperfeiçoar o que antes fora dito, quanto para incorporar novos fundamentos às conclusões, tendo em vista a melhor interpretação das dúvidas que têm sido levantadas no Parlamento e nos diversos espaços públicos.

Em razão disso, fica registrada a desnecessidade de recorrer aos argumentos da NT 042/2016, tendo em vista que tanto a solicitação anterior da nobre Senadora, quanto a atual, estarão plenamente atendidas no presente trabalho.

Os argumentos expendidos na Nota Técnica anterior constam ajustados e ampliados do tópico 2 – Análise do Pedido de Impedimento, aqui ajustados e ampliados; os destinados a atender especificamente ao novo pedido da Senadora constam do tópico 3 – Análise do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO).

Por ser pertinente, faz-se necessário reprisar o que adiantado prefacialmente na introdução daquela Nota 042:

Por uma questão de competência desta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e também de premência da demanda, os argumentos a seguir desenvolvidos se limitam às matérias de direito financeiro e orçamentário, tangenciando os aspectos procedimentais inerentes, quando claramente percebidos possíveis vícios.

Ademais, afora a dita competência da Consultoria, por si suficiente para restringir o trabalho, as questões atinentes aos aspectos meramente jurídicos e procedimentais já estão sendo debatidos por farta e credenciada doutrina, razão pela qual possivelmente esta Nota pouco acrescentaria ao debate. Por força disso, é o que se imagina, a nobre Senadora restará ao final plenamente contemplada.

A propósito, segue em anexo lições dos festejados professores Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato (Anexo I), que, ao que parece na linha pretendida pela ilustre parlamentar, fazem contraponto jurídico aos argumentos apresentados pelos, também ilustres, autores da Denúncia de que ora se trata.

Também por oportuno, colacionam-se ensinamentos do ex-Ministro Carlos Ayres Brito (Anexo II), que aborda, inclusive, a questão da limitação temporal das matérias que poderiam ser incluídas em pedido de impedimento. Com a clareza que lhe é peculiar, em síntese, o destacado jurista conclui que:





[...] ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício. Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição.

Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva. Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada. Não assim, por evidente, quanto a eventual cometimento de infrações de outra natureza jurídica ainda não prescritas, em especial as infrações penais comuns, as de caráter eleitoral, as situadas no âmbito do dever constitucional da prestação de contas e da lei de improbidade administrativa. Cada qual dessas diferenciadas infrações a demandar processo e julgamento sob formato jurídico inconfundível com aquele concebido pela Constituição para os crimes de responsabilidade do presidente da República.

2. Análise do Pedido de Impeachment - Denúncia

Esta Nota debate os aspectos técnicos, no que se refere às questões financeiras e orçamentárias, procurando esclarecer a competência legal para o desempenho dos atos praticados, segundo o teor da Denúncia (pedido de **impeachment**).

Tais questões se mostram centrais, porquanto veem sendo seguidamente citadas na mídia, em pareceres jurídicos, no parecer prévio do Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU às contas presidenciais de 2014, na Denúncia ora debatida, no ato de recebimento dessa, no Relatório do Deputado Jovair Arantes.



SF/16614.67245-00

Página: 96/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





No entanto, essas questões nos parecem tratadas de modo superficial, de tal maneira que o mérito, o cerne da matéria, seja olvidado. Empregam-se expressões como “pedaladas fiscais” e “abertura de crédito”, como se fossem autoexplicáveis. As “pedaladas” e a “abertura de crédito” seriam ilegais, conforme os denunciantes. As conclusões, no entanto, como, com todo respeito, ocorre com a Denúncia em debate, não vêm acompanhadas das suficientes e necessárias fundamentações.

Os termos “pedaladas fiscais” podem ter apelo popular, como de fato têm (agora, também político), mas não possuem qualquer significado técnico, tampouco jurídico. Já a expressão “abertura de crédito” tem significado técnico e previsão legal. Porém, basicamente de domínio de poucos.

Daí que precisariam ser esclarecidos tanto o seu significado sobre os fundamentos para as conclusões quanto à sua contrariedade, defendida na Denúncia, à lei.

Afinal, o julgador da matéria (congressista) precisa entender o que será objeto de sua deliberação e as possíveis consequências para a futura administração das finanças estatais. O cidadão (eleitor), por seu turno, tem o direito à transparência sobre o eventual bem público em apreciação e à faculdade de avaliar (agora ou no decorrer da história) a correção da conduta dos seus representantes no julgamento.

As questões orçamentário-financeiras são tocadas nos subitens 2.1 a 2.3 da Denúncia (fls. 13 a 39), agrupados sob o item intitulado “2.- Dos crimes de responsabilidade”. Sendo assim, cada qual dos subitens trata de um possível crime de responsabilidade. Analisemos um a um.

2.1. O primeiro subitem – dos decretos ilegais (fl. 13 da Denúncia):

2.1.- Dos Decretos Ilegais. Crime do art. 10. Itens 4 e 6 da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950.

No ponto, a Denúncia começa por afirmar que foi editada, de 2014 a 2015, “**uma série de decretos** sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores muito elevados, **sem autorização do Congresso Nacional**”. (fl. 13)





À fl. 18, onde se fez referência a “Memorial” do ilustre Procurador junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, consta tabela com a identificação de seis decretos de crédito suplementar que foram abertos em 2015, no total de R\$ 95.958.065.289,00, e, ainda segundo a Denúncia, “sem a prévia, adequada e necessária autorização legislativa”.

2.1.1. Preliminar em relação ao subitem 2.1: recebimento da Denúncia

Por decisão do dia 02/12/2015 (fls. 3.696/3.716), do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, e com base no § 2º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara, a Denúncia foi acolhida, em relação ao presente subitem, apenas no que toca à edição dos decretos de 2015.

Em suas razões, no que interessa para nossa análise, pontuou textualmente o Senhor Presidente (fls. 3.710/3.714):

Com efeito, tenho defendido que, a despeito da crise moral, política e econômica que assola o Brasil, a gravidade institucional que representa o início de um processo por crime de responsabilidade demanda o apontamento de um ou mais fatos concretos, uma ou mais condutas específicas da Presidente da República que, ao menos em tese, configure um ou mais tipos penais previstos na Lei nº 1.079/50.

[...]

Não se pode permitir a abertura de um processo tão grave, como é o processo de *impeachment*, com base em mera suposição de que a Presidente da República tenha sido conivente com atos de corrupção. (*grifos originais*)

Quanto aos crimes eventualmente praticados pela DENUNCIADA contra a lei orçamentária, sobre os quais os DENUNCIANTES fazem remissão reiterada ao recente julgamento das contas de 2014 do governo pelo Tribunal de Contas da União, **é de se notar que a decisão acerca da aprovação ou não dessas contas cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhe-lo ou rejeitá-lo.** (fls. 3.710/3.711) (*negrito nosso*)

[...]

Sob outra perspectiva, contudo, a denúncia merece admissão. (*grifos originais*)

[...]





Nesse particular, entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional.

A edição desses Decretos não numerados, os quais supostamente abriram créditos suplementares em desacordo com a lei orçamentária, configura, em abstrato, os tipos penais previstos nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079/50, cujas redações são as seguintes:

[...]

Importante destacar que os seis decretos apontados no quadro aposto na página 18 da denúncia foram assinados pela DENUNCIADA, o que significa dizer que há indícios suficientes da sua **participação direta** nessa conduta que, em tese, importa em crime de responsabilidade. *(grifos originais)*

O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida.

Segundo esse dispositivo legal, “*fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014*” *(grifos originais)*

Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, **não altera a realidade dos fatos**: até o presente momento, o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R\$ 100.000.000,00 (cem bilhões de reais). *(grifos originais)*

Em outras palavras, o PLN nº 5/2015, ainda que aprovado, não retira a tipicidade hipotética da conduta da DENUNCIADA nesse particular, já que os créditos orçamentários eram irregulares à época em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados.

[...]



SF/16614.67245-00

Página: 99/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Da transcrição dos trechos supra, percebe-se que o Senhor Presidente utilizou-se de dois pesos e duas medidas para não receber a Denúncia em relação a 2014, mas para recebê-la em relação a 2015.

Acertou Sua Excelência, no que tange a 2014, não apenas porque os fatos aí detalhados correspondam a mandato anterior, mas em especial porque a decisão, conforme as próprias palavras do Presidente, *“acerca da aprovação ou não dessas contas cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhê-lo ou rejeitá-lo”*.

Ou seja, para o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, no que se está plenamente de acordo, pois tudo conforme a Constituição Federal, os fatos relativos a 2014 não poderiam ser analisados, porque:

- a) o julgamento para aprovar ou rejeitar as contas presidenciais cabe exclusivamente ao Congresso Nacional; e
- b) o TCU emite juízo de valor técnico por meio de “parecer prévio”.

A esse entendimento, deve-se acrescentar também que:

- a) o Presidente da República presta contas, mas não se lhe tomam as contas;
- b) os prazos são preestabelecidos na Constituição, devendo o Presidente prestar as contas em 60 dias da abertura da sessão legislativa, tendo o TCU, posteriormente, outros 60 dias para elaborar seu parecer prévio;
- c) as contas prestadas são encaminhadas ao Congresso Nacional (na figura do Senhor Presidente do Senado Federal), mas não ao Presidente da Câmara ou da Comissão Especial responsável por analisar a Denúncia;
- d) o parecer prévio do TCU deve ser objeto de análise e parecer da comissão mista de Senadores e Deputados prevista o art. 166, § 1º, I, CF; e
- e) o objeto das contas encontra-se definido no parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.443, de 1992⁵³.

⁵³ “Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.”





Qualquer pretensão ou tentativa de ignorar ou suprimir seja qual for de tais preceitos deve-se ter por afronta direta à Constituição Federal, que os regula.

Ora, é evidente, a competência exclusiva do Congresso Nacional incide não apenas sobre as contas presidenciais de 2014, mas sim sobre todas as contas presidenciais, certamente incluindo as de 2015. O art. 49, IX, da Constituição é expresso:

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

[...]

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. (*negrito nosso*)

A decisão do Senhor Presidente que recebe a denúncia sobre “possível” infringência pela Presidente da República ao orçamento de 2015 parece, com todo respeito, afrontar esse dispositivo. Porém, não se restringiria a esse ponto, porquanto suprimiria instâncias, alteraria prazos e redefiniria competências fixados na Carta Política.

Como é sabido, a prestação de contas pelo Chefe do Poder Executivo tem o seu rito traçado especificamente nos artigos 84, XXIV, 71, I, e 166, §§ 1º e 2º, todos da Constituição Federal, não sendo estabelecida qualquer exceção.

Logo, com toda vênica, porque o Texto Constitucional não nos permitiria outra interpretação: **faleceria competência ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados para**, ao argumento de atender disposições dos arts. 14 e 19 da Lei nº 1.079, de 1950, e 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ambos normas infraconstitucionais, **atribuir prazo ao Chefe do Poder Executivo para prestar contas de 2015**, ainda que em parte delas, a fim de despachá-las a uma comissão especial.

O art. 14 da Lei nº 1.079/50, permite a qualquer cidadão, inclusive “leigo” em matéria financeira e orçamentária, denunciar o Presidente da República, por crime de responsabilidade (para aferição e recebimento por uma comissão não especializada na matéria).

Contudo, tal dispositivo somente pode ser entendido no sentido de que o aludido direito de ação apenas possa ser exercido após o cumprimento





das etapas constitucionalmente previstas para análise e identificação de possíveis infrações cometidas nos orçamentos por essa alta autoridade da República. Até porque a denúncia deve ser acompanhada de “prova” ou do local em que esta se encontre (art. 16 da mesma Lei).

Ora, parece evidente, a prova sobre infração presidencial a qualquer elemento de suas contas somente poderia ser produzida pelos órgãos estabelecidos no corpo da Constituição.

A previsão da Lei nº 1.079/50 estabelece o procedimento para a perda do mandato pelo “crime”, mas não, é o que parece, para a apuração da ocorrência da infração respectiva, que deverá previamente ser realizada pelos órgãos competentes de controle externo, previstos na Constituição.

Após a identificação da transgressão às normas orçamentárias, no julgamento final das contas pelo Plenário do Congresso Nacional, é que surgiria a legitimidade para início da Denúncia e seu processamento, com vistas a alçar a transgressão à condição de crime, capitulando-o na Lei nº 1.079/1950.

Não se pode tornar inócuas as previsões constitucionais pertinentes, deixar de garantir que o “objeto” da eventual denúncia passe por um mínimo juízo prévio de consistência, tampouco banalizar o instituto do crime de responsabilidade, que visa impedir o mandatário de continuar exercendo o cargo para o qual foi eleito.

É razoavelmente cristalino que, se “qualquer cidadão” pudesse apontar livremente a existência de crime pelo Presidente da República contra a lei orçamentária, todas as estruturas legalmente constituídas para esse mister tornar-se-iam desnecessárias e injustificadas, haja vista que a fundamentação para a existência dos órgãos respectivos é justamente o acompanhamento e controle dos gastos, para evitar ou identificar infrações.

O legislador constituinte originário já fixou inclusive o prazo para que o Presidente da República “preste” as contas, bem assim o destino delas, nos seguintes termos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]





XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

Como se verifica, o dispositivo prestigia o princípio da anualidade, inerente à execução dos orçamentos, ao exigir que as contas sejam prestadas “anualmente”, no exercício subsequente, quando os atos executórios estarão todos aperfeiçoados.

Prestar contas antes de tal período não tem qualquer sentido, pois o Presidente da República, que não gere ou ordena diretamente qualquer despesa, mas apenas adota eventualmente atos formais/normativos⁵⁴, tem responsabilidade política pelo “universo” das contas públicas.

O orçamento é uno e se exaure plenamente apenas completado o exercício financeiro (art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964⁵⁵), ocasião em que se pode exigir as respectivas contas. Mesmo as metas fiscais são estabelecidas para o lapso temporal de um ano⁵⁶, em prestígio também ao princípio da anualidade orçamentário-financeira.

O princípio da anualidade é extraído ainda da:

- I. Constituição, segundo a qual a lei orçamentária é **anual** (art. 165, III, §§ 5º e 8º);
- II. Da LRF, que define serem **anuais** as metas a serem cumpridas (art. 9º, *caput*, combinado com o art. 4º, § 1º e § 2º, II)

⁵⁴ Os atos efetivos de gestão podem ser apurados e fiscalizados a qualquer tempo, pelo TCU (art. 71, II a XI, CF), pelos órgãos de controle interno (art. 74, CF) e pelas Casas Legislativas (arts. 58, §§ 2º e 3º, e 72, CF).

⁵⁵ Art. 2º A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.** (*negrito nosso*)

⁵⁶ Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 4º ...

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, **em que serão estabelecidas metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.





- III. LDO, que define a meta de resultado primário para o **exercício** respectivo (v. g., art. 2º da LDO 2015); e
- IV. Lei orçamentária, que define que os créditos abertos devem ser compatíveis com a “**meta de resultado primário fixada para o exercício**” (art. 4º, **caput**, da LOA 2015).

Quando, em cada ano, o Chefe do Poder Executivo não apresenta suas contas no prazo predefinido, a própria Constituição Federal, disciplinando rito diferenciado para o caso, estabelece que tais contas, aí sim, sejam *tomadas* pela Câmara dos Deputados (art. 51, II). Portanto, as portas se fecham à participação de outro órgão no processo, bem assim não se abrem espaços para procedimentos inovadores, antes das etapas constitucionalmente previstas.

Nessa toada, o Senhor Presidente da Câmara, em seu juízo de prelibação (admissibilidade) quanto à abertura dos créditos de 2015, e contrariando seu próprio entendimento para não receber a denúncia sobre os fatos de 2014, acaba por elaborar inegável **parecer prévio** quanto a possível ilegalidade, ou pelo menos aceitar o **parecer prévio** ofertado pelos denunciantes, ao empregar juízos como:

...entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 **em desacordo com a LDO** e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional. (fl. 3.712)

[...]

O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida. (fl. 3.713)

[...]

Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, não altera a realidade dos fatos: até o presente momento, **o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse**





superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R\$ 100.000.000,00 (cem bilhões de reais). (fl. 3.714)

...os créditos orçamentários eram irregulares à época em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados. (fl. 3.714)

Mais uma vez, a conduta do Senhor Presidente da Câmara afrontaria a Constituição Federal, na medida em que esta atribuiu apenas ao TCU a competência para elaboração do **parecer prévio** sobre as contas presidenciais. Nesse sentido, **in verbis**:

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

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

Afrontaria outra vez, porque suprimiria, também, a competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

Nos termos do art. 166, § 1º, a Constituição previu a existência desse colegiado especializado, composto de Senadores e Deputados, para examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, tendo por base a prévia análise do TCU. Após a decisão da CMO, o parecer deve subir à análise do Plenário do Congresso Nacional, para julgamento final.

Em razão disso, ao exigir que parte das contas presidenciais (os decretos as integram) seja destinada para deliberação da Comissão Especial do **impeachment**, Sua Excelência terminaria por suprimir instâncias constitucionalmente previstas para esse mister, portanto juízos naturais, e trazer insegurança jurídica para a adequada análise sobre condutas orçamentárias, fragilizando o modelo constitucional.

Conduta semelhante já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal. No caso analisado pela Excelsa Corte, o Plenário do Congresso Nacional, amparado pelo Regimento Comum, pretendeu suprimir o parecer, sobre medida provisória, de comissão mista constitucionalmente prevista para elaborá-lo.





O Plenário do STF, por meio da ADI 4.209/DF⁵⁷, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que a conduta contraria a Constituição, porquanto não se pode subtrair competência de órgão constitucionalmente previsto.

Na parte que aqui importa, eis o trecho da ementa do julgado, **in verbis**:

4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

5. O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. [...]

Ora, se ao órgão superior (o Plenário do Congresso Nacional) não é dado abolir competências de instâncias inferiores criadas constitucionalmente, ainda que para agilizar ou aperfeiçoar a prestação legislativa, o inverso parece menos plausível, como no caso da decisão solitária do Senhor Presidente da Câmara, que extirparia, de uma só vez, a competência do TCU, da CMO e do Plenário do Congresso, órgãos colegiados.

Forçoso concluir, assim, que a decisão do Presidente da Câmara, revendo o modelo prefixado e entregando a decisão sobre contas presidenciais unicamente a 65 Deputados, para acolhimento no Plenário da Casa Legislativa que preside e posterior envio ao Senado, colide com a Carta Magna. Por mais prestígio que esses atores mereçam, é outra, como se viu, a opção constitucional, que não estabelece exceção.

Em cada qual daquelas instâncias constitucionais, inclusive no TCU, é assegurada a ampla defesa técnico-orçamentária da questão. A supressão de qualquer delas em detrimento de instâncias unicamente

⁵⁷ Julgado em 08/03/2012; publicado no Diário de Justiça Eletrônico – DJe de 27/06/2012.





políticas, implica, necessariamente, a limitação do consagrado direito ao contraditório, limitação que se torna ainda mais agressiva, porquanto supressão de órgãos naturais especializados na matéria objeto de análise, em favor de atores e agrupamentos que não o são.

Mais uma vez faz-se mister recorrer às decisões da Suprema Corte. Em outra singular decisão, em que se discutia se Câmara Municipal poderia julgar as contas do Prefeito independentemente do parecer prévio do Tribunal de Contas, essa possibilidade não foi acolhida.

Como se sabe, por força do disposto nos arts. 31 e 75, CF, o sistema de apreciação de contas de estados e municípios é semelhante ao da União, porque as contas do Chefe do Poder Executivo são julgadas nos respectivos Legislativos, mas devem ser precedidas do parecer prévio, que é técnico, dos Tribunais de Contas locais.

O STF decidiu por unanimidade, em 14/11/2002, nos autos da ADI 261/SC, sob a Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, pela impossibilidade de votação, pelo Poder Legislativo, das contas do Chefe do Poder Executivo, antes da elaboração do parecer prévio pelo respectivo Tribunal de Contas:

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. Violação do art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da Ação.

Em seu douto voto condutor, assim se justificou o Eminentíssimo Ministro:

Ainda que se pretenda prestigiar a iniciativa criadora do constituinte estadual, não parece haver dúvida de que, ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.

Nesses termos, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Resta clara, portanto, a indispensabilidade da conclusão técnica do TCU, bem assim o posicionamento prévio dos colegiados





constitucionalmente preestabelecidos (CMO e Plenário do Congresso Nacional), antes do julgamento político na forma preconizada no parágrafo único do art. 85 da Constituição.

No presente caso de recebimento da Denúncia, vale rememorar, devem se aplicadas as disposições constitucionais expressas no art. 5º, **in verbis**:

XXXVII – não haverá juízo ou tribunal de exceção;

[...]

LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes;

Portanto, a competência para análise das contas presidenciais não se insere no campo da discricionariedade do titular da Presidência da Câmara dos Deputados. A questão está estabelecida explicitamente na Carta Política de 1988, norma mais nova e hierarquicamente superior às disposições da vetusta Lei nº 1.079, de 1950.

A competência exclusiva do Plenário do Congresso Nacional, após a elaboração prévia do parecer da CMO, já foi objeto de apreciação no âmbito do STF. Na fundamentação de sua decisão de 13/08/2015, o ilustre Ministro Luís Roberto Barroso, relator, nos autos do MS 33.729/DF, deixou assentado seu entendimento, nesses termos:

21. Esses elementos apontam no sentido de que o julgamento das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer em sessão conjunta de ambas as Casas, e não de forma isolada. Embora as votações em sessões conjuntas sejam tomadas de forma separada para cada Casa Legislativa (ao contrário das sessões unicamerais, como a prevista no art. 3º do ADCT), as respectivas deliberações ocorrem num ambiente unificado, em que Deputados e Senadores podem debater e se influenciar reciprocamente. É o que ocorre, por exemplo, nas votações para a derrubada de vetos presidenciais (CF, art. 66, § 4º). Essa deliberação conjunta torna efetivo o diálogo entre as Casas e é capaz de evitar alguns problemas que podem se verificar em deliberações separadas.





22. Isto porque a sessão conjunta não apenas tem um procedimento deliberativo mais amplo (que abrange todo o Parlamento), mas também se caracteriza por um processo de votação concentrado de ambas as Casas, impedindo que a inércia de uma delas prejudique a conclusão da apreciação das contas. Com a sessão conjunta, as contas são sempre julgadas no âmbito de uma mesma legislatura, ou, mais precisamente, no mesmo dia, após debate conjunto; já as sessões apartadas permitem que as apreciações de cada Casa se distanciem muito no tempo, caso uma delas se mantenha inerte. [...]

23. A propósito, e tal como necessário para a derrubada de vetos, a rejeição das contas anuais do Presidente da República – hipótese excepcional em razão da gravidade em tese de suas consequências, **pois pode resultar na instauração de processo de impeachment (CF, art. 85, VI)** – pressupõe que ambas as Casas se manifestem no mesmo sentido. Vale dizer: a rejeição das contas presidenciais, seja pela aprovação de um parecer da CMO nessa linha, seja pela rejeição de um parecer em sentido contrário, não pode ocorrer se uma das Casas aprova e a outra rejeita o parecer da Comissão Mista. Para produzir efeitos, a rejeição das contas deve se dar por ambas as Casas do Congresso, em sessão conjunta. Aprovadas as contas na votação de uma das Casas, não se pode dizer que o Congresso as tenha rejeitado, razão por que se consideram aprovadas.

24. Vale observar que, em matéria de contas anuais do Presidente da República, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu previsão expressa nesse sentido. É o que se vê do art. 51, II, da CF, que atribui à Câmara dos Deputados – e não ao Congresso Nacional – a competência para tomar as contas do Chefe do Poder Executivo, quando ele não as tenha prestado no prazo. **O respectivo julgamento, porém, sempre incumbe ao Congresso (art. 49, IX).**

[...] **Trata-se de contas de caráter geral, prestadas em bloco, a partir das quais se pode aferir a correta execução orçamentária.** E, se as leis orçamentárias em geral são votadas em sessão conjunta, o julgamento quanto à sua correta execução, logicamente, também deve obedecer à mesma forma. *(negrito nosso)*

Como se pode deduzir, o eminente Ministro afirmou diversas premissas, entre as quais a de que o processo de **impeachment** decorre de prévio julgamento das contas, exatamente nos termos em que aqui se defende.





A Procuradoria-Geral da República, em parecer, de 09/10/2015, favorável à concessão da ordem, nos autos do mencionado MS 33.729/DF, pontuou na mesma linha, que (excerto da ementa):

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CASSAÇÃO DOS ATOS DE JULGAMENTO DAS CONTAS ANALISADAS NA FORMA DOS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 E 42/2011. PERDA DE OBJETO. NÃO CONFIGURADA. LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA. CONFIRMAÇÃO. DEFESA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO POR PARLAMENTAR. CÂMARA DOS DEPUTADOS COMO ÓRGÃO COM APTIDÃO PARA DESFAZER O ATO IMPUGNADO. MATÉRIA QUE TRANSCENDE A ESFERA INTERNA DE DISCRICIONARIEDADE DO PODER LEGISLATIVO. REGÊNCIA CONSTITUCIONAL. NÃO TAXATIVIDADE DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE SESSÃO CONJUNTA DO ART. 57, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE SESSÃO CONJUNTA DO CONGRESSO NACIONAL PARA JULGAMENTO DE CONTAS PRESIDENCIAIS. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º E 9º, 166, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA CF/1988. CONCESSÃO DA ORDEM.

[...]

7 – O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

8 – Pela inteligência dos arts. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º e 9º, 166, caput e §§ 1º e 2º, da CF/1988, é obrigatória a realização de sessão conjunta do Congresso Nacional para julgamento de contas presidenciais.

9 – Parecer pela concessão da ordem, para que sejam cassados os atos de julgamento das contas analisadas na forma dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011. (*negrito nosso*)

Na fundamentação de seu parecer, o ilustre Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, deixou assentadas as seguintes razões:

O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Essa disposição figura como guia interpretativo das demais normas constitucionais correlatas ao tema.





[...]

Afirma-se, no art. 166, caput e §§ 1º e 2º, do Texto Magno, que o exame e a emissão de parecer sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pela Presidência da República, serão de incumbência da *comissão mista permanente de Senadores e Deputados*.

[...]

...quando fala da aprovação de contas presidenciais, após exame e emissão de parecer da Comissão Mista de Orçamento, a Constituição somente se pronuncia pela submissão ao Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Não há registro de apreciação em sessões separadas por essas mesmas Casas, nem poderia haver, em razão da incidência do art. 49, IX, da CF/1988 na espécie.

Aqui o Constituinte reclama a atuação conjunta dos parlamentares representantes da população e dos Estados, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional, **dada a relevância nacional da apresentação regular das contas da Presidência da República. Cuida-se de bem jurídico que exorbita os interesses da União ou, mesmo, da Federação, por atingir diretamente a confiabilidade interna e internacional na gestão do país, com reflexos para toda a população brasileira.** (*negrito nosso*)

O processo de impedimento carente da conclusão do Plenário do Congresso Nacional, pela rejeição das contas, parece, portanto, destituído de justa causa.

Poder-se-ia alegar, enfim, que o procedimento de prestação de contas presidenciais preestabelecido na Constituição sirva meramente à prestação ordinária anual das contas, sendo especial o processo decorrente do art. 85, VI, da mesma Constituição, razão pela qual caberia o procedimento distinto.

Não se poderia dar guarida a essa interpretação, sob pena de se futilizar a previsão estabelecida pelo legislador constituinte originário, fragilizando por consequência o próprio ordenamento jurídico.

Parece razoavelmente cristalino que, se outro colegiado pudesse constatar irregularidade em qualquer conta do Presidente da República, tornar-se-ia inútil posterior conclusão divergente pelos órgãos colegiados preestabelecidos.





Além disso, a força do disposto no **caput** do art. 49, IX, prevendo a competência **exclusiva** do Plenário do Congresso Nacional para a matéria, afugenta qualquer possibilidade naquele sentido.

Em outra perspectiva, exsurgindo como mais uma barreira ao envio do presente ponto à análise da comissão de impedimento, porder-se-ia afirmar que um decreto de abertura de crédito é apenas um ato normativo, de natureza formal, porquanto não suprime, não cria, nem modifica direitos, tampouco estabelece obrigações. Apenas reorganiza programações orçamentárias.

Nessa linha de raciocínio, a se dar guarida ao entendimento do Senhor Presidente da Câmara, de que os decretos, mesmo que potencialmente, contrariariam a autorização legislativa expressa no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 – LOA 2015, ainda assim a Constituição não possibilitaria a remessa, pelo menos por enquanto, do tema ao procedimento estabelecido para o impedimento presidencial.

É que, para o caso de excessos na adoção de atos normativos, o legislador constituinte originário estabeleceu ser também da **competência exclusiva** do Plenário do Congresso Nacional usar os meios necessários para corrigir o possível vício, **in verbis**:

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

[...]

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

[...]

XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

Como se verifica, não reconhece a Carta Política gravidade elevada a eventual dissonância entre atos normativos editados pelo Presidente da República e a autorização legislativa para tanto, a tal ponto de permitir a incidência do art. 85, incisos II e VI. No caso, o normativo inquinado poderia ser sustado por ato próprio do Congresso Nacional.

Por conclusão, os atos alegadamente viciados deveriam ter sido sustados por outros atos, agora do Congresso Nacional, exclusivamente. Não haveria previsão para persecução de crime de responsabilidade do autor dos





atos inquinados, no caso o Presidente da República, pelo menos antes da constatação do vício pelo órgão competente.

Não se pode esquecer que o **caput** do art. 85, CF, exige, para instalação do procedimento que prevê, a constatação de ato atentatório à Carta Política. Ora, se o ato supostamente viciado (decreto de abertura de crédito) poderia ter sido corrigido por decisão do Plenário do Congresso Nacional, mas não foi (sequer o Parlamento chegou a alegar o vício), é de se supor que não foi constatada agressão suficiente à deflagração da instalação do processo de impedimento.

Pertinente a lição de Maury R. de Macedo⁵⁸:

O direito em vigor deve ser apenas interpretado, por quem tenha que aplicá-lo, e não alterado ainda que para melhor, no momento de sua aplicação, hipótese em que padeceria, pelo menos, de três graves defeitos: origem ilegítima, casuísmo e retroatividade.

O direito será mais importante que a lei sempre que esta, sua expressão escrita, se desvirtue sob a influência do intérprete, faltando, pois, à sua finalidade.

2.1.2. Conclusão quanto a preliminar do subitem 2.1

Em razão do exposto, conquanto haja prova inequívoca da atuação direta da Senhora Presidente da República na edição de atos de abertura de créditos adicionais em 2015, tendo em vista as respectivas publicações oficiais acostadas, **não há nenhum indício de materialidade dos vícios apontados** na Denúncia.

Os denunciantes não demonstraram nenhum conflito entre a abertura dos créditos e o resultado da meta do exercício, tampouco que a abertura fora incompatível com a obtenção de tal resultado.

Por outro lado, a Constituição Federal traçou o rito para análise das contas presidenciais, entre estas a edição de decretos de abertura de créditos. Nesse rito, fixou prazos e órgãos para análise e emissão de pareceres e colegiado Máximo para julgamento conclusivo, cujo procedimento para 2015 está ainda em fase prematura.

⁵⁸ MACEDO, Maury R. A lei e o arbítrio à luz da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense, 1. ed., 1981, fl. XVI.





Enquanto tais etapas não se concluírem, não poderia haver inferências sobre irregularidades na conduta da Presidente, menos ainda justa causa para subverter o procedimento constitucional, reduzindo prazos e suprimindo instâncias, visando estabelecer rito abreviado e novo ambiente decisório, ainda que para um fim pretensamente mais legítimo e republicano.

A comissão especial seria, portanto, incompetente para a causa, no presente momento, bem assim os órgãos que na sequência cuidarão da matéria.

Ademais, a Carta Política preestabelece o mecanismo de revisão de normas editadas pelo Poder Executivo que exorbitem do poder normativo.

Cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, em assembleia única de ambas as Casas Legislativas (art. 49, V e XI, CF), a atribuição de sustar o ato viciado. Não há previsão de apenação do autor do ato, menos ainda de abertura de processo de impedimento em face dele, pelo menos sem que tenha sido constatado o defeito pelo órgão competente.

Depois da sustação do ato inquinado é que surgiria a justa causa para tentar subsumir a conduta da Autoridade ao que dispõem os arts. 6º, item 1; 10, item 4, e 11, item 2, todos da Lei nº 1.079/1950, nos termos do art. 85, incisos II e VI, CF, mediante apuração de crime de responsabilidade.

Sendo assim, a Denúncia não deveria ter sido recebida no ponto.

2.1.3. Do entendimento sobre crédito adicional

2.1.3.1. Conceito de crédito adicional

Os créditos adicionais são autorizações legislativas, que impactam as programações orçamentárias. Para haver abertura de crédito por decreto, tem de haver prévia autorização do Congresso Nacional por lei (art. 165, V, CF, e art. 42, Lei nº 4.320/1964).

Desconhece-se qualquer lei orçamentária, pelo menos a partir da aprovação da LRF (em 2000), que tenha se furtado a autorizar a abertura de crédito suplementar por decreto.

2.1.3.2. Finalidade do crédito adicional





Os créditos adicionais têm por finalidade ajustar as programações orçamentárias às situações ocorrentes ou esperadas. Por isso, atua no âmbito do planejamento, mas não da execução, a qual se dá mediante outros atos (empenho, liquidação e pagamento). Ou seja, decreto atua apenas no âmbito normativo, mas não no executivo.

São ditos *suplementares*, quando reforçam as dotações constantes da lei orçamentária; *especiais*, quando tratam de incluir programações novas no orçamento; *extraordinários*, quando se destinarem a gastos urgentes e imprevisíveis.

Apenas os créditos *suplementares*, quando autorizados na lei orçamentária, podem ser abertos por decreto, nos exatos termos da autorização. Este é o caso da presente análise.

A abertura de um crédito suplementar por decreto é equivalente à sanção do projeto de lei orçamentária ou de crédito aprovado no Congresso Nacional: não é porque o Presidente sanciona a lei (ou abre o crédito por decreto) que, ato contínuo, todas as despesas nela previstas (ou no decreto) podem ser realizadas.

Em qualquer caso, lei ou decreto, é preciso, quando da posterior execução, obedecer aos limites de gasto fixados para o exercício por meio de decreto específico de limitação de empenho e pagamento (decreto de contingenciamento).

Por isso, não há risco de, na abertura de um decreto de crédito ou na sanção de uma lei, haver conflito com o alcance das metas estabelecidas⁵⁹.

⁵⁹ Essa questão precisa ser esclarecida (é o que se pretende ao longo da Nota), porque, mesmo renomados especialistas em finanças públicas vacilam, com todo o respeito e consideração, na análise do tema. A propósito, o entendimento de Mansueto Almeida, em texto (Os Muros da FEA/USP) divulgado em sua página na internet (<https://mansueto.wordpress.com/2016/04/14/os-muros-de-brasilia-e-da-fea-usp/>) - acesso em 19/04/2016):

Crédito suplementar permite que o governo faça reordenamento de fontes de recursos. Faltou R\$ 100 milhões para terminar um ponte, o governo pode tirar de uma rubrica do orçamento e mandar para terminar a ponte. Aqui não houve aumento de despesa já que se tirou recurso de uma despesa para outra.

Mas o que diz a lei? Aqui vem o problema. O art. 4º da Lei Orçamentária Anual (LOA) fala que: "Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015..." (ver aqui).





Por igual, não é possível afirmar que a sanção da lei orçamentária gera necessária e automática incompatibilidade com a obtenção da meta programada para o exercício, ainda que não se tenha empregado a melhor técnica na elaboração dessa lei. Apenas a execução é capaz de dizer.

Como se percebe desde logo, a adoção do decreto impacta tão somente o ambiente normativo; não invade a seara da execução dos gastos. A edição de um decreto não demanda análise de contas, mas sim o controle de conformidade da edição do ato com a correspondente norma autorizadora. Esse controle compete ao Congresso Nacional, num primeiro momento, como se verá abaixo, obviamente sem afastar o controle judicial.

2.1.3.3. Autoridade competente para abrir crédito suplementar

O Presidente da República, obviamente, é a autoridade responsável pela abertura de crédito suplementar, mediante decreto, porquanto a iniciativa sobre matéria orçamentária é de sua estrita competência (arts. 84, IV, e 165, **caput**, CF).

Havendo a constatação de conduta contrária à lei na abertura de crédito por decreto, o responsável direto seria o Chefe do Poder Executivo, que o assina.

O Presidente da República, no entanto, não é o responsável pela execução das programações contidas nas leis e decretos, que ficam a cargo dos ministérios e demais órgãos da administração pública, inclusive de

Aqui mora o problema. Os Decretos de Créditos Suplementares foram editados nos dias 27/07/2015 e 20/08/2015, quando a meta de primário em vigor para o governo federal era de R\$ 55,3 bilhões fixados na LDO de 2015 (Lei 13.080/2015 – clique aqui).

No dia 23 de julho de 2015, o governo mandou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei 5/2015 (ver aqui) para alterar a LDO e permitir uma redução da meta do primário do governo central de R\$ 55,3 bilhões para R\$ 5,8 bilhões.

Apesar desse Projeto de Lei só ter sido aprovado no dia 02 de dezembro de 2015, o governo fez aberturas de crédito suplementar por Decreto em julho e agosto, como se esse Projeto de Lei, meta de superávit primário menor, já estivesse valendo, mas não estava. Sem dúvida infringiu à Lei. Os créditos suplementares poderiam ter sido abertos, mas não por Decretos.

Se não gostamos desse rito é só mudar a lei - se retirar o Art. 4º da Lei Orçamentária Anual e modificar a LRF permitindo que o governo possa, automaticamente, reduzir a sua meta de primário. É exatamente isso que o governo quer fazer agora.

Como se percebe, lamentavelmente o artigo não esclarece como poderia a abertura de um crédito em julho/agosto ter obstar o alcance da meta, que somente é apurada no encerramento do exercício. Sequer há informação de que o crédito foi executado!





outros Poderes, do Ministério Público da União – MPU e da Defensoria Pública da União - DPU, que gozam de autonomia constitucional.

2.1.3.4. Fontes para a abertura de crédito adicional

Nos termos do art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, são fontes para abertura de crédito suplementar (i) o *superávit financeiro* apurado no exercício anterior, (ii) o *excesso de arrecadação*, (iii) os resultantes de *anulação parcial ou total* de dotações e (iv) o produto de *operações de crédito*.

Todos os créditos abertos em 2014 e 2015 tiveram por amparo uma ou mais dessas fontes. Portanto, todos, nesse aspecto, de acordo com a lei.

2.1.4. Análise do mérito do subitem 2.1

Tendo em vista que o recebimento da Denúncia ocorreu, neste subitem, apenas em relação aos decretos abertos em 2015, nossa análise também se restringe a esse exercício financeiro.

Segundo os argumentos apresentados, o superávit financeiro e o excesso de arrecadação usados como fontes para abertura dos créditos em discussão “são artificiais”, porquanto, diz a Denúncia:

...a partir do PLN nº 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconheceu que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas.

Ora, o art. 4º da Lei 13.115/2015, Lei Orçamentária anual de 2015, é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto na LOA/2014. (fl. 19)

[...]

Os decretos acima transcritos foram editados e publicados após a data de propositura do PLN 5/2015 no Congresso Nacional, **o que revela o dolo da denunciada!** (fls. 20)

Ora, a denunciada, por meio dos decretos acima mencionados, autorizou, nos anos de 2014 e 2015, a abertura de crédito com inobservância à LOA e à Constituição Federal, justamente por permitir a abertura de recursos suplementares quando já se sabia da inexecutabilidade das metas de superávit estabelecidas por lei, como demonstrado acima.





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

“17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Como não se faz qualquer crítica ou comentário ao teor dos decretos mencionados, para a Denúncia, portanto, é possível inferir, a ilegalidade estaria na própria edição (abertura) do crédito adicional, independentemente de seu conteúdo.

Em suma: o crime estaria caracterizado pela mera afirmação dos denunciante! As “sérias lesões ao orçamento”, não apontadas nos autos, decorreriam das assertivas da Denúncia.

Para a análise desta Nota, a ausência de fundamentação quanto aos alegados vícios da “abertura” dos créditos não causa maior dano, porquanto possível, com base na Constituição e nas leis financeiras, esclarecer de modo genérico os fatos (a possibilidade de abertura de crédito pelo Chefe do Executivo), independentemente do caso concreto.

No entanto, tendo em vista que um “crédito suplementar” pode se aperfeiçoar de múltiplas maneiras, seria necessária, diante do impacto político, social e jurídico que a Denúncia gera, a especificação das razões da alegada afronta pelos decretos às normas financeiras, a fim de possibilitar não somente o contraditório, mas também a caracterização da reiteração da eventual conduta delitiva do transgressor.

A especificação permitiria, também, esclarecer possíveis equívocos de entendimento, como, por exemplo, quanto às fontes de recursos que possibilitaram a abertura do crédito, ou quanto à eventual autonomia legal do órgão beneficiário, tornando claro o debate também ao cidadão.

Com todo o respeito, mas incidiram em equívoco os ilustres autores!



SF/16614.67245-00

Página: 118/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Para reduzir discussões desnecessárias, não é fato que o TCU reconheceu ilegalidade nos autos do TC-005.335/2015-9, nos termos apontados na Denúncia às fls. 21/22. Tal matéria, apesar de alegada no contexto dos decretos de 2015, constou efetivamente do “parecer prévio” da Corte em relação às contas presidenciais de 2014, porém nos seguintes termos⁶⁰:

12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8 do Relatório).

Conforme se verifica, a Corte suprimiu de seu parecer a parte final veiculada na Denúncia, que se refere exatamente à abertura de crédito com base em superávit financeiro e em recursos vinculados (*...e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal*).

O Tribunal se convenceu de que a abertura de crédito com base em fontes vinculadas ou em superávit financeiro demandava exame mais aprofundado, restringindo-se a apontar irregularidade apenas nos termos ora demonstrados. Deixou a apreciação dessa parte da matéria para processo específico. Ou seja, não apontou como irregular a abertura de crédito com base em fonte vinculada ou em “superávit financeiro”.

Os créditos abertos com base em superávit financeiro para atender despesa primária são justamente os únicos que poderiam gerar alguma polêmica, porque de fato geram incompatibilidade com a meta, mas apenas a “programada”, desbalanceando-a.

Sendo assim, se o próprio Tribunal entendeu por razoável empreender mais aprofundada análise em relação a esse tipo de crédito, nenhuma razão haveria para concluir que os demais tipos de crédito seriam incompatíveis com a meta. Estes são sempre abertos com equilíbrio entre

⁶⁰ Páginas 14 e 794 do Relatório do TCU sobre as contas de 2014 divulgado na internet. Disponível em http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html.





estimativa de receita e previsão de despesa (há ressalva aqui somente para os créditos abertos por medida provisória, que sequer precisam indicar a fonte de custeio).

É curial compreender, também, que o decreto de abertura de crédito adicional opera apenas no âmbito normativo da despesa. Não impacta a meta fixada, porque não é ato de execução. Não altera, em nenhuma hipótese, as metas estabelecidas (os tetos da despesa efetiva) para o exercício financeiro, até porque o crédito aberto deve obedecer, na sua execução, as metas fixadas.

Só este fato já é suficiente para silenciar o argumento da Denúncia, que se ampara no fundamento “único” de que a mera abertura do crédito impede a obtenção da meta.

Uma coisa é a programação, outra é “o quê” e “o quanto” se executará dela!

Para se perceber a diferenciação na prática, a abertura de um crédito, na sua contabilização, sensibiliza apenas o balanço e as contas inerentes à programação orçamentária: balanço orçamentário. Passa a integrar os balanços da execução, balanço financeiro e balanço patrimonial, apenas quando entram no processo de empenho e pagamento.

A abertura de crédito não pode ser vista, porque efetivamente não o é, como mera licença para aumentar as despesas reais, ainda que inclua programação nova no orçamento com amparo em excesso de arrecadação. Foi nisso que parece terem se confundido os denunciantes.

Os orçamentos no Brasil não são impositivos. Logo, determinada abertura de crédito, ainda que ampliando as “possibilidades” do gasto (opera apenas no âmbito dos registros gráficos e estáticos do orçamento, fixando tetos das programações), não implica necessário crescimento no gasto final. O gasto somente ocorrerá se, e somente se, as metas fiscais programadas para o exercício o permitirem.

A propósito, assim estabelecia o § 13 do art. 52 da LDO 2015⁶¹:

§ 13. A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da

⁶¹ Reproduzido na LDO 2016((art. 55, § 13) e repetição da LDO 2014 (art. 51, § 13).





União e da Defensoria Pública da União, **decorrente da abertura de créditos suplementares** e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, **fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo**, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando as referidas abertura e reabertura ocorrerem à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei no 4.320, de 1964. *(negritamos)*

O orçamento, é cediço, trabalha basicamente com situações prospectivas, tendo em conta também a conjuntura. Por isso mesmo deve ser elaborado e aprovado antes do início do exercício para o qual se aplica. O fato de eventualmente as projeções indicarem que as metas poderão não ser cumpridas não inibe, nem pode, o replanejamento dos gastos, até porque as condições econômicas e financeiras poderão se alterar, inclusive para melhor.

2.1.5. Da autorização para abertura de crédito em 2015

A Denúncia afirma que não havia prévia autorização legislativa, em 2015, para abertura dos créditos que menciona. Contudo, não é isso que se verifica no texto da Lei Orçamentária daquele ano (LOA 2015):

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

I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no [art. 5º, inciso III, da LRF](#);





c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e

e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964;

Conforme se verifica, o **caput** do dispositivo é afirmativo, no sentido de que os créditos poderiam ser abertos, na medida em que a expressão “**fica autorizada a abertura de créditos suplementares**” é evidentemente no sentido favorável. Logo, não encontra respaldo na Lei a conclusão da Denúncia.

É fato, no entanto, que referido dispositivo estabelecia, isto sim, determinadas condições para a abertura dos créditos, mas que em nenhuma hipótese obstaculizavam a edição dos decretos. Eis as “condições” e os esclarecimentos correspondentes:

- 1) as alterações na programação (abertura de crédito) deveriam ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício.

O resultado primário é o saldo da arrecadação das receitas primárias menos os pagamentos das despesas primárias; é a economia destinada ao pagamento de juros. Por isso, somente pode ser constatado ao final do exercício, quando se encerra o ingresso dos recursos e já se efetivaram os pagamentos ordenados.

Aberto um crédito, por qualquer que seja o meio normativo, a meta pode ser alcançada pela definição dos montantes a serem efetivamente pagos, no momento de serem pagos. Ademais, a administração poderá cancelar até o último dia do ano todas as programações ainda passíveis de execução, ou postergá-las para exercícios seguintes, sob a forma de restos a pagar, o que efetivamente não obsta o alcance da meta.

Logo, pode-se afirmar a inexistência de qualquer conflito entre a abertura de um crédito e o resultado de uma meta que somente se conhecerá no fechamento do exercício.

Por conseguinte, não foi objeto de incompatibilidade (conflito, desarmonia) com a obtenção da meta de 2015 nenhum





dos créditos abertos. Apesar de a abertura dos créditos aparentar aumento nas despesas, o limite de contingenciamento foi preservado, nos termos aprovados pelo Congresso Nacional para o exercício de 2015.

A pretensão do art. 4º com a fixação da regra em análise, certamente visa vedar que decretos de crédito disponham sobre: (i) alteração dos limites de contingenciamento estabelecidos no decreto editado especificamente para atender o art. 9º da LRF e (ii) abatimento das despesas autorizadas no decreto da apuração da meta de resultado, a exemplo do que têm feito as LDOs (v.g., art. 2º, § 5º, LDO 2015⁶²).

Aliás, a vedação à incompatibilidade com a obtenção da meta (que somente pode ser compreendida no sentido que ora se dá) é dirigida também à abertura de créditos decorrentes de projetos de

⁶² Art. 2º ...

§ 5º A meta de resultado primário prevista no **caput** poderá ser reduzida nas seguintes hipóteses:

I - frustração da receita estimada no § 4º, no montante correspondente; e

II - pagamento, em 2015, até o montante de R\$ 57.013.000.000,00 (cinquenta e sete bilhões e treze milhões de reais), referente a passivos e valores devidos:

a) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, em razão do que estabelece a [Lei Complementar nº 110/2001](#), limitado a R\$ 10.990.000.000,00 (dez bilhões, novecentos e noventa milhões de reais);

b) ao FGTS nos termos do que dispõe o [art. 82-A da Lei nº 11.977/2009](#), limitado a R\$ 9.747.000.000,00 (nove bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais);

c) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a [Lei nº 12.096/2009](#), apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014, limitado a R\$ 22.438.000.000,00 (vinte e dois bilhões, quatrocentos e trinta e oito milhões de reais);

d) ao Banco do Brasil relativos aos itens “Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional”, exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015, limitado a R\$ 12.329.000.000,00 (doze bilhões, trezentos e vinte e nove milhões de reais); e

e) à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados, limitado a R\$ 1.509.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e nove milhões de reais).





lei. Isso é o que dispunha o § 4º do art. 39 da LDO 2015⁶³. Decorre que, se fosse o dispositivo proibitivo à abertura de crédito por decreto, a proibição restaria configurada também por meio de projeto de lei, o que efetivamente não tem sentido.

É preciso frisar, enfim, que a exigência de obediência às metas de superávit por ocasião da edição de decretos vem sendo prevista nas leis orçamentárias desde o exercício de 2001 (Lei nº 10.171, de 05/01/2001 – LOA 2001⁶⁴), logo após a aprovação da LRF.

Nesse largo período de mais de 14 anos, não se tem notícia de qualquer alegação, por qualquer órgão de controle ou órgão técnico especializado, de que abertura de crédito suplementar, independentemente da fonte de recurso, cause dano à obtenção das metas fixadas.

Assim, patente e inegável a segurança jurídica consolidada!

Portanto, em relação a este tópico, também sem razão os denunciantes.

2) A abertura do crédito deveria preservar as vinculações legais das fontes de recursos (art. 8º, da LRF).

Não consta que qualquer crédito aberto tenha desobedecido vinculação de recursos fixada em lei. Tampouco há qualquer referência no arrazoado da Denúncia que leve a tal entendimento.

⁶³ Art. 39. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, preferencialmente de forma consolidada de acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.

[...]

§ 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos **não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei.** (*grifo nosso*)

⁶⁴ Confira-se o disposto no art. 6º:

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os arts. 8º, 9º e 10 da Lei Complementar nº 101, de 2000

Como se sabe, o art. 9º da LRF trata exatamente do cumprimento das metas fiscais.





Por isso, mais um critério obedecido na abertura dos créditos citados.

- 3) os créditos abertos deveriam obedecer aos limites fixados nos diversos incisos do art. 4º.

Também nesse caso, não há qualquer infringência, pois os créditos ficaram dentro dos limites estabelecidos na lei orçamentária, razão pela qual foram abertos isentos de vício.

2.1.6. Exame de um caso concreto

Neste ponto, traz-se à baila, na tabela a seguir, um caso concreto de crédito suplementar aberto no exercício de 2014 e analisado no âmbito do Relatório das Contas de 2014, do ilustre Senador Acir Gurgacz. Tal crédito foi lamentavelmente considerado viciado, pelo Relatório Prévio do TCU. O Senador rebateu tecnicamente o equívoco interpretativo da Corte de Contas.

O estudo do caso leva a concluir que a abertura de um crédito tem raiz constitucional, não percebida por aquele Tribunal e pelos denunciante, razão pela qual mero dispositivo de lei não poderia inibir o ato de abertura de crédito.



SF/16614.67245-00

Página: 125/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Decreto não numerado 14028 - de 10/11/2014													
Suplementação por Fonte de Recursos (R\$ 1.000,00)													
Órgão	Fte 174	Fte 181	Fte 381	Fte 650	Fte 150	Fte 100	Fte 296	Fte 250	Fte 374	Fte 180	Fte 300	Fte 196	TOTAL
JE	7.620												7.620
TRT 3a		2.435											2.435
TRT 6a		5.000											5.000
TRT 9a		6.000	477										6.477
TRT 18a		127											127
TRT 23a		800											800
Sub total	7.620	14.362	477	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22.459
PR				2.507									2.507
MCT					200	10.864							11.064
CNDCT						500	5.714						6.214
CNEN	1.000					6.332		2.359					9.691
INB								24.772					24.772
MJ						13.778							13.778
MJ -AqN						3.486							3.486
MJ-DPRF	20.495												20.495
MJ-DPF	3.832					6.078			20.000				29.910
Funai						1.500							1.500
MJ-DirDif	417				28					17			462
FNS egPu						9.983							9.983
MRE									8.587		123.413	90.000	222.000
C Exérc		57.568											57.568
Fdo Aeron				200.092									200.092
AGU											40.000		40.000
CGU						2.546					8.776		11.322
ANTA				1.771				4.282					6.053
Sub total	25.744	57.568	-	204.370	228	55.067	5.714	31.412	28.587	17	172.189	90.000	670.895
TOTAL	33.365	71.930	477	204.370	228	55.067	5.714	31.412	28.587	17	172.189	90.000	693.354

Fonte: Decreto 14028 e respectivos Anexos.

De acordo com a tabela⁶⁵, que apresenta apenas pequena parte da multiplicidade de aspectos técnicos, todos de competência de órgãos específicos da administração (art. 87, parágrafo único, CF, e arts. 2º e 3º, DL 200/1967), o que garante segurança ao Chefe do Executivo em adotar os decretos, a Justiça Eleitoral projetou aumento em sua receita decorrente de taxas e multas pelo exercício do poder de polícia (Fonte 174) no total de R\$ 7,62 milhões (1ª primeira linha com 1ª coluna).

⁶⁵ Tal tabela foi aproveitada em razão da economia de tempo na elaboração de outra semelhante. Em nada prejudica a análise, porquanto reproduz dados semelhantes aos constantes do Decreto de fls. 111/116, em que também há órgãos do Poder Judiciário beneficiários do crédito.



SF/16614.67245-00

Página: 126/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Com base nesse excesso, que, a teor do art. 41 da LDO 2014, foi aprovado pelo CNJ⁶⁶ e cuja aplicação visava a manutenção e propaganda dos partidos políticos, aquele órgão do Judiciário requereu ao Executivo a abertura do crédito correspondente (situação esta semelhante à do crédito suplementar arrolado às fls. 170 da Denúncia).

Na visão da Denúncia (idêntica à externada pelo TCU), seria inaceitável abrir tal crédito, “aumentando” despesas com base em “excesso de arrecadação”, porque as projeções à época já indicavam que as metas poderiam não ser atingidas (por insuficiência na arrecadação ou por excesso de gastos). De fato, parece efetivo contrassenso.

Analísado tecnicamente o caso, no entanto, a Presidente da República jamais poderia se negar a abrir tal crédito, ainda que *potencial* o descumprimento da meta (potencial sim, porque o efetivo cumprimento ou descumprimento somente é conhecido após o encerramento do exercício). Antes de atender a normativo infraconstitucional, é dever presidencial zelar pela independência dos Poderes (art. 2º, CF).

Despautério ocorreria se houvesse a negativa, porquanto inegável ingerência indevida, de modo a comprometer a administração interna do Judiciário. Nesse caso, aí sim, configurar-se-ia o crime de responsabilidade previsto no art. 85, II, CF⁶⁷, e capitulado no item 5 do art. 6º da Lei nº 1.079/1950⁶⁸. (O crédito de fl. 171 prevê situação semelhante para o Senado Federal, e o de fl. 261, para as Justiças Federal e Eleitoral)

⁶⁶ Conforme os Pareceres de Mérito nº 0005624-69.2014.2.000.0000 e 0005377-88.2014.2.00.0000, encaminhados à Secretaria de Orçamento Federal por meio do Ofício nº 481/SG/2014, de 29/09/2014.

⁶⁷ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

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

⁶⁸ Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

[...]

5 – **opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário**, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças. (*negrito nosso*)





Sendo assim, o Presidente da República não pode negar a abertura de crédito solicitada por qualquer dos Poderes Legislativo e Judiciário ou pelo Ministério Público, ainda que lhe pareça em desconformidade com a LRF⁶⁹ e com as leis orçamentárias, porque a exigência aqui é constitucional.

Nessa linha de raciocínio, e tendo em vista que a Constituição trata os Poderes com equilíbrio e igualdade, não seria razoável interpretar que o Chefe do Poder Executivo é obrigado a abrir créditos para os demais Poderes e MPU (ou que estes possam abri-los por atos específicos), mas não possa abri-los para os órgãos do próprio Poder Executivo, nas mesmas condições.

Pretender negar a edição de decreto pelo Presidente é equivalente a tentar não apenas tratar o Poder Executivo com menosprezo, mas impedir o Chefe de Governo de exercer plenamente as atribuições para as quais foi eleito (art. 76, CF), com evidente intromissão indevida, a afrontar o art. 2º da Constituição.

Seria esdrúxulo que o Presidente da República não pudesse ajustar as programações aos fatos ocorrentes e aos planejados, nos limites autorizados pelo Congresso Nacional; que não pudesse incorporar os excessos de arrecadação às dotações, mesmo sabendo que tais providências não comprometeriam o alcance da meta (cujo controle ocorre apenas no plano financeiro), mas tivesse de responder pela mais apropriada condução da coisa pública.

Logo, cai por terra, inclusive com base em disposição constitucional, o argumento de que era vedada abertura de crédito adicional.

Há, no entanto, argumentos não apenas legais, mas também práticos, que orientam no sentido de não se almejar qualquer vedação legal à abertura de crédito suplementar.

Considerando o mesmo tipo de fonte (receita de arrecadação própria), a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, dentro de sua autonomia administrativa, projetaram excesso de arrecadação de R\$ 25,7 milhões em receitas que lhes eram exclusivas (linhas ‘MJ-DPRF’ e ‘MJ-

⁶⁹ O próprio STF suspendeu a eficácia do § 3º do art. 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a contingenciar dotações dos demais Poderes e MPU, quando estes não realizassem oportunamente o contingenciamento (ADIN 2238).





DPF', com primeira coluna), cuja aplicação visava basicamente atender serviços e comprar mobiliários para uso próprio.

Nesse caso, é preciso esclarecer, nenhum outro órgão pode se apropriar desses recursos.

Assim, também solicitaram a abertura do crédito respectivo.

Independentemente da conjuntura, não seria razoável inibir a abertura do crédito, porque tal providência apenas flexibiliza às polícias a melhor gerência dos seus recursos de acordo com as circunstância (se adquirir os mobiliários ou realizar os serviços previstos, deverá deixar de realizar outra despesa programada). Não afeta a meta, porque a execução efetiva deve obedecer aos limites de contingenciamento prefixados, ou seja à disponibilidade de fontes.

2.1.7. Da necessidade de constatação de prejuízo ao erário

Ainda que não houvesse autorização para abrir os créditos citados (mas efetivamente há!), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige, para apenar o gestor público em casos de infringência à lei, **a comprovação do efetivo prejuízo ao erário ou da finalidade específica de favorecimento indevido** na conduta.

Vejam-se a propósito excertos das ementas dos seguintes julgados do Pretório Excelso (INQ 3731 e INQ 2616/SP, da lavra dos eminentes Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli, respectivamente), em relação a dispensa de licitação, quando o art. 89 da Lei nº 8.666, de 1990, a exige expressamente:

Inquérito. Competência criminal originária. Penal. Processo Penal.

[...]

5. Art. 89 da Lei 8.666/93 (inexigibilidade indevida de licitação). Prova da inexigibilidade fora das hipóteses legais. Indícios de autoria.

6. Necessidade de demonstração de prejuízo ao erário e da finalidade específica de favorecimento indevido. Secretária de Estado. Pareceres pela conveniência e oportunidade da licitação e pela juridicidade da contratação direta. Ausência de indicativo de influência na escolha ou relação com a contratada. Preponderância da prova no sentido da inexistência do propósito de causar prejuízo ou favorecer indevidamente.





7. Denúncia rejeitada. (INQ 3731/DF, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Gilmar Mendes, **ulg. em 02/02/2016**)

Ação Penal. Ex-prefeito municipal. Atual deputado federal. Dispensa irregular de licitação (art. 89, caput, da Lei nº 8.666/93). Dolo. Ausência. Atipicidade. Ação penal improcedente.

[...]

2. As imputações feitas na denúncia aos ora denunciados foram de, na condição de prefeito municipal e de secretária de economia e finanças do município, haverem acolhido indevidamente a inexigibilidade de procedimento licitatório para a contratação de serviços em favor da Prefeitura Municipal de Santos/SP

3. Não se verifica a existência de indícios de vontade livre e conscientemente dirigida por parte dos denunciados de superarem a necessidade de realização da licitação. Pressupõe o tipo, além do necessário dolo simples (vontade consciente e livre de contratar independentemente da realização de prévio procedimento licitatório), a intenção de produzir um prejuízo aos cofres públicos por meio do afastamento indevido da licitação.

4. A incidência da norma que se extrai do art. 89, caput, da Lei nº 8.666/93 depende da presença de um claro elemento subjetivo do agente político: a vontade livre e consciente (dolo) de lesar o Erário, pois é assim que se garante a necessária distinção entre atos próprios do cotidiano político-administrativo e atos que revelam o cometimento de ilícitos penais. A ausência de indícios da presença do dolo específico do delito, com o reconhecimento de atipicidade da conduta dos agentes denunciados, já foi reconhecida pela Suprema Corte (Inq. nº 2.646/RN, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 7/5/10).

5. Denúncia rejeitada. Ação penal julgada improcedente. (INQ 2616/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, **ulg. em 29/05/2014**, DJe 167, em 28/08/2014).

Nos fundamentos do seu voto condutor, o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes assim justificou, em síntese, sua conclusão:

O objetivo desse entendimento é separar os casos em que a dispensa buscou efetivo favorecimento, daqueles em que decorreu de interpretação equívoca das normas, ou mesmo puro e simples erro do administrador.

No presente caso, vislumbro indicativos de que houve prejuízo ao erário com a contratação.

[...]



SF/16614.67245-00

Página: 130/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





A despeito disso tudo, os elementos não demonstram que a denunciada tenha agido com intenção de causar prejuízo ao erário ou favorecer a contratada. A denunciada era Secretária Estadual de Educação e Cultura. Recebeu a indicação da contratação direta com avaliação de conveniência e oportunidade feita por escalões inferiores da administração (fls. 255 e 268), e de legalidade por parte da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 560- 567).

Não há nenhum elemento indicando que a denunciada tenha pessoalmente influenciado a escolha. Nada aponta para relação com a contratada.

Indo além, o contrato, considerada a dimensão da administração estadual, é de valor modesto.

Assim, em princípio, os elementos levam a crer que a denunciada agiu de acordo com a crença de que a contratação era conveniente e adequada e de que a licitação era inexigível de acordo com os critérios jurídicos.

O mais crível no contexto é que a decisão pela inexigibilidade decorreu de uma falha no dever de fiscalizar os atos propostos pelas instâncias administrativas inferiores e pela Procuradoria do Estado.

Por isso, não vislumbro elementos suficientes para apontar para a vontade de causar prejuízo ao erário ou favorecer a contratada. Na pior das hipóteses, a prova aponta para agir culposo da denunciada, irrelevante do ponto de vista penal.

Na Denúncia ora analisada, no entanto, não há qualquer indicativo de que houve dano ao erário ou de que a abertura dos créditos tenha se dado com a finalidade específica de favorecimento indevido.

A constatação de prejuízo ao erário é também condição necessária para rejeitar contas. Isso é o que se interpreta do disposto no art. 16 da Lei nº. 8443, de 1992, segundo o qual:

Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

Como nada nesse sentido foi encontrado, não se poderia inquinar as contas presidenciais no ponto ora analisado.





2.1.8. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.1

Em razão do que se acaba de expor, ainda que se ultrapasse a preliminar e avance na análise do mérito, constatar-se-á que a abertura dos créditos efetivados pela Chefe do Poder Executivo em 2015 **não se subsumiria aos tipos penais** previstos nos itens 4 e 6 do art. 10 e item 2 do art. 11, todos da Lei nº 1.079⁷⁰, de 1950, pois:

- a) em relação ao **item 4 do art. 10**, a ação delitiva seria “infringir” (violar, transgredir, ofender), não simplesmente, mas de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja “patente” (explícita, notória, manifesta) e “de qualquer modo” (generalizado, disseminado). Evidentemente, não houve “infringência” a dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma “patente e de qualquer modo”, porquanto a abertura estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015 e se restringiu a algumas programações e órgãos, mas não a todos, conforme se demonstrou;
- b) em relação ao **item 6 do art. 10**, a ação delitiva consiste em “ordenar” (mandar, determinar, dar ordem) ou “autorizar” (licenciar, outorgar, facultar) a abertura de crédito sem fundamento na lei orçamentária ou com inobservância de prescrição legal. É patente, pelos anexos decretos acostados, que a Presidente da República não “ordenou” ou “autorizou” a abertura de nenhum crédito por quem quer que seja, uma vez que o fez de moto próprio, conforme demonstram as

⁷⁰ Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

[...]

4 - Infringir, **patentemente, e de qualquer modo**, dispositivo da lei orçamentária.

[...]

6) **ordenar** ou **autorizar** a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)





publicações, e com fundamento da LOA 2015 e observância do ordenamento jurídico pátrio; e

- c) em relação ao **item 2 do art. 11**, a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais. No entanto, os seis créditos inquinados não apenas atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, mas também visaram inclusive atender dispositivos constitucionais (arts. 2º, 99 e 174, CF), que primam pela separação e independência dos Poderes. Sendo assim, resta patente a consonância da abertura dos referidos créditos com o ordenamento jurídico. Há de se registrar, no entanto, que esse art. 11, inserido entre os “crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos” da Lei nº 1.079/1950, não foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta não albergou tais tipos de crime no art. 85.

2.2. O segundo subitem – das pedaladas fiscais (fl. 22):

2.2.- Das Práticas Ilegais de Desinformações Contábeis e Fiscais - As chamadas pedaladas fiscais.

Conforme revelam o título do presente subitem e as fundamentações apresentadas, os denunciantes entendem por “pedaladas fiscais” a alegada desconformidade entre a contabilidade da União e a realidade das contas públicas, o que revelaria “maquiagens contábeis”, com o fim de “forjar uma situação fiscal do país que inexistente, sem o temor de afrontar a lei para chegar ao resultado esperado” (fl. 22).

Como tais argumentos ainda são insuficientes para precisar a extensão e o âmbito que se quis dar às tais “pedaladas fiscais”, e levando em conta que presumidamente a Denúncia não está se referindo à totalidade da contabilização dos atos e fatos da administração federal, esta Nota embasa-se, para a análise, na decisão que advém do recebimento da Denúncia.

2.2.1. Preliminar em relação ao subitem 2.2: recebimento da Denúncia

Em relação ao presente subitem, a decisão de acolhimento da Denúncia pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados não deixa





dúvidas de que os fatos acolhidos se restringem aos pretensamente praticados em 2015. Portanto, desnecessário debater os relativos a 2014, porque não recebidos.

Em suas razões, no que interessa para a análise, pontuou textualmente Sua Excelência (fls. 3.714/3.715):

São igualmente relevantes as demais questões que **dizem respeito à lei orçamentária deste ano**, especialmente a alegação da reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais, o que, também em tese, podem configurar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária (art. 85, VI, CF).

[...]

E também merece melhor aprofundamento as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas pedaladas fiscais **também neste ano de 2015**.

[...]

Conforme se verifica dos fundamentos da Denúncia, as “pedaladas fiscais” alegadas para 2015 consistem unicamente em demonstrações contábeis do Banco do Brasil S/A - BB, relativas ao Plano Safra, em que constariam dívidas do Tesouro ao Banco. O débito da União para com essa instituição financeira por equalização da taxa de juros, em 2015, alcançaria mais de R\$ 3 bilhões (fl. 30).

A esta parte exclusiva, então, se restringe o acolhimento da Denúncia.

Embora o Senhor Presidente tenha reduzido bastante o objeto acolhido, ainda assim não ficaria isento de críticas pelo que acolheu. Várias são as razões.

A primeira delas tem relação com a divergência entre os fundamentos apresentados para acolhimento e o objeto acolhido. Disse textualmente Sua Excelência (fl. 315):

É importante registrar que, neste juízo prévio de admissibilidade, não se examina a procedência ou não da denúncia, mas sim a existência de requisitos mínimos, formais e materiais e **indícios de materialidade e autoria**. *(negrito nosso)*





Ora, as informações prestadas pelos denunciante (sobre demonstrações contábeis com indicações de possíveis dívidas do Tesouro) levam ao entendimento, indene de dúvidas, de que a Chefe do Poder Executivo nenhum ato pratica em relação aos fatos alegados.

Os atos e fatos são de responsabilidade de uma estatal (Banco do Brasil S/A), portanto de seus dirigentes, sendo importante ressaltar que não há prova alguma nos autos, ou ao menos alegação, de que aquela autoridade tenha feito ingerência, direta ou indireta, na direção do banco.

Fazem os denunciante tão somente inferências, conclusões opinativas, no sentido de que, se há dívidas ilegais do Governo Federal, a Presidente deveria saber da ilegalidade, razão pela qual tem de responder por crime.

O **caput** do art. 85 e o § 4º do art. 86 da Constituição são translúcidos, no sentido de admitir apenas a responsabilização do Presidente por **atos** por ele praticados, ao dispor, **in verbis**:

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

[...]

Art. 86. ...

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado **por atos estranhos** ao exercício de suas funções.

Outra constatação permite reafirmar que os fatos aqui alegados nada têm que ver com a responsabilidade da Presidente. A Denúncia assevera que as equalizações de taxas de juros ao BB estariam sendo objeto de acompanhamento e controle pelo TCU, de que seria exemplo o Acórdão 0825/2015, adotado em 15/04/2015, nos autos do Processo TC 021.643/2014-8.

Apenas esta informação já seria suficiente para o desacolhimento, uma vez que não se vislumbra competência constitucional ao citado Tribunal para abrir processos de controle e fiscalização contra o Chefe do Poder Executivo, mas tão somente para emitir parecer prévio sobre as contas deste (art. 71, I, CF), e no prazo constitucionalmente definido.





A propósito, decisão da Segunda Turma do STF:

Agravo regimental em reclamação. 2. Prefeito de Pacujá/CE. 3. Cabe ao Tribunal de Contas a apreciação, mediante parecer prévio, das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (Ag. Reg. Na Reclamação 14.310/CE, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 24/03/2015 – precedentes citados: ADI 1.140-5/RR, ADI 1.779-1/PE, ADI 1.964-3/ES, ADI 849-8/MT, RE 471.506-AgR).

Em sua fundamentação, afirmou de modo transparente o Senhor Relator:

No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, esta Corte tem reconhecido a clara distinção entre (i) a competência para **apreciar e emitir parecer prévio** sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88, e (ii) a competência para **julgar** as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. (*negrito original*)

Assim, no tocante àquelas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, cabe ao Tribunal de Contas apenas a apreciação mediante parecer prévio. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo.

Por outro lado, visitando o sítio do Tribunal na internet, percebe-se que a Corte realmente acompanhava a questão. E, como era de se esperar, não incluiu a Presidente da República na relação dos responsáveis pelos fatos.

Como bem especificado no Acórdão nº 825/TCU-Plenário⁷¹, os fatos são atribuídos apenas às seguintes autoridades, nomeadamente identificadas pelo Tribunal:

- 1) Guido Mantega (Ministro de Estado da Fazenda),
- 2) Nelson Henrique Barbosa Filho (Ministro de Estado da Fazenda interino);
- 3) Dyogo Henrique de Oliveira (Ministro de Estado da Fazenda interino),

⁷¹ Fonte:

<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?grupoPesquisa=JURISPRUDENCIA&textoPesquisa=PROC:2164320148> - acesso em 31/03/2016.





- 4) Arno Hugo Augustin Filho (Secretário do Tesouro Nacional),
- 5) Marcus Pereira Aucélio (Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional),
- 6) Marcelo Pereira de Amorim (Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional),
- 7) Adriano Pereira de Paula (Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional),
- 8) Alexandre Antônio Tombini (Presidente do Banco Central do Brasil),
- 9) Tulio José Lenti Maciel (Chefe do Departamento Econômico do Banco Central do Brasil),
- 10) Jorge Fontes Hereda (Presidente da Caixa Econômica Federal),
- 11) Aldemir Bendine (Presidente do Banco do Brasil),
- 12) Luciano Galvão Coutinho (Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social),
- 13) Manoel Dias (Ministro do Trabalho e Emprego),
- 14) Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello (Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome),
- 15) Gilberto Magalhães Occhi (Ministro de Estado das Cidades),
- 16) Carlos Antonio Vieira Fernandes (Secretário Executivo do Ministério das Cidades),
- 17) Laércio Roberto Lemos de Souza (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades) e
- 18) Lindolfo Neto de Oliveira Sales (Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social).

Por fim, em relação a esse aspecto, quando do recebimento da Denúncia, em dezembro/2015, o exercício financeiro ainda corria e sequer havia se iniciado o prazo constitucional atribuído à Presidência da República para apresentar suas contas ao Congresso Nacional (art. 84, XXIV, CF).

Sendo assim, não caberia ao Presidente da Câmara dos Deputados precipitar o lapso temporal previsto na Carta Política, ainda que com finalidade das mais republicanas (cumprimento do disposto na Lei nº 1.079, de 1950, e no Regimento Interno da Câmara), para constranger a Chefe do Poder Executivo a prestar parte das contas extemporaneamente. Tampouco caberia ao Senhor Presidente subverter o roteiro constitucional, abreviando prazos e substituindo atores competentes, como ocorrerá, se mantida sua decisão.





Em outra vertente, tomando-se o Parecer Prévio às contas presidenciais de 2014 (Acórdão nº 2.461/2015) como subsídio à discussão, o TCU em nenhum momento fez ressalvas ou apontou qualquer irregularidade, no que tange a dívidas do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil S/A - BB. O único apontamento existente (irregularidade 1) diz respeito à ausência de registro, nas estatísticas da dívida pública de 2014, de passivos da União junto a esse Banco.

A Denúncia faz referência expressa a parecer de Procurador junto ao Tribunal (fls. 23/24). No entanto, no rito constitucional estabelecido para as contas presidenciais, não há previsão para tal parecer, pelo que dever-se-ia, com todo o respeito à profundidade do trabalho referido, tomá-lo por inexistente nos autos.

A Denúncia afirma, ainda, que esse parecer teria sido acolhido em acórdão de 15/04/2015, do TCU (fl. 24). Pela data, referir-se-ia ao Acórdão 825/2015-TCU.

No entanto, esse Acórdão, como acima esclarecido, não se refere à Presidente da República, tampouco as conclusões nele alcançadas foram integralmente acolhidas no Parecer Prévio das contas de 2014, como acima afirmado, tendo ficado fora a questão da dívida ao BB.

Portanto, seguindo a lógica do Senhor Presidente da Câmara, porque é a lógica que se extrai da Constituição Federal, nesse ponto a Denúncia não poderia ser acolhida, porque o TCU, embora em 2014 tenha analisado a questão, não concluiu por qualquer “irregularidade” nas contas presidenciais sobre dívidas da União junto ao Banco do Brasil.

Quanto a 2015, as contas respectivas sequer foram objeto de Parecer Prévio da Corte, razão pela qual não há parecer técnico-orçamentário aceitável nos autos. E, a tomar-se por base a conclusão da Corte em relação a 2014, possivelmente deverá adotar a mesma posição em 2015, tendo em vista que o Governo editou o Decreto 8.535/2015, para regularizar o conjunto das dívidas junto às instituições financeiras federais.

2.2.2. Conclusão quanto à preliminar do subitem 2.2:

Para acolher a Denúncia, o Senhor Presidente deveria realizar o juízo prévio que a lei lhe exige. Conforme o art. 38, da Lei nº 1.079, de 1950, no “processo” e no “julgamento” estabelecidos nessa Lei, o Código de



SF/16614.67245-00

Página: 138/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Processo Penal - CPP (Decreto Lei nº 3.689, de 03/10/1941) e os regimentos da Câmara e do Senado, serão utilizados subsidiariamente, naquilo que forem aplicáveis.

Nos termos vigentes do CPP:

Art. 394. O procedimento será comum ou especial.

[...]

§ 2º Aplica-se a todos os processos o procedimento comum, **salvo disposições em contrário deste Código ou de lei especial.**

[...]

Art. 395. **A denúncia** ou queixa **será rejeitada** quando:

I - for manifestamente inepta;

II - **faltar** pressuposto processual ou **condição para o exercício da ação penal**; ou

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Ao que aparenta, as condições da ação, exigidas no inciso II do art. 395, CPP, não foram plenamente preenchidas, tampouco a Lei nº 1.079, de 1950, as dispensa.

O mesmo CPP, embora não mais especifique claramente as condições da ação, admite interpretação extensiva, bem assim suplementação pelos princípios gerais do direito, **in verbis**:

Art. 3º. A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito.

Em socorro, o disposto no art. 267 do Código de Processo Civil – CPC, Lei nº 5.869, de 11/01/1973 (aplicável por ocasião do recebimento da Denúncia), dispõe que são condições da ação (inciso VI) *a possibilidade jurídica do pedido, a legitimidade das partes e o interesse processual.*

Sendo assim, obviamente, as condições da ação (as formalidades legais) devem estar presentes, mas não estão. Diretamente ao ponto: não está presente a *possibilidade jurídica do pedido*. Isto porque, o ordenamento, resumido no **caput** do art. 85 da Constituição e nos arts. 4º a 12 da Lei nº 1.079, de 1950, não capitula a punibilidade da Presidente da República por





atos não praticados por ela. Aliás, o § 4º do art. 86, CF, também afasta tal pretensão.

Logo, com amparo na Constituição de 1988, não haveria qualquer indício de autoria, para recebimento da Denúncia, falecendo justa causa para tanto.

É sintomático que os próprios denunciantes, juristas, não tenham realizado a subsunção da conduta a qualquer dos tipos penais previstos na Lei, o que demonstra insegurança quanto à existência de crime, ou certeza quanto à inexistência.

Preferiram elencar a totalidade do art. 10, integrado por 12 espécies de crimes (fls. 31/34), e parte do art. 11, nos itens 2 e 3 (fls. 35). Nenhum deles, no entanto, diz respeito a possíveis vícios em relação a “demonstrações contábeis” ou a “débitos” do Tesouro ao Banco do Brasil.

O próprio art. 11 da Lei 1.079, de 1950, que estabelece os “*crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*”, parece não ter sido acolhido pela Constituição atual.

A Constituição de 1946, sob a égide da qual foi aprovada referida lei especial, previa entre os crimes de responsabilidade presidencial a ofensa à “*lei orçamentária*” (inciso VI, do art. 89) e, em inciso distinto, à “*guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*” (inciso VII). A vigente Carta Política, no entanto, manteve apenas a ofensa à lei orçamentária como crime de responsabilidade.

Da mesma forma, assim como deduzido no subitem 2.1, a questão em apreço deveria primeiramente ser submetida à análise dos órgãos constitucionalmente previstos para emitir parecer e julgar as contas presidenciais, a fim de reconhecerem o vício apontado. Mas sequer passou pela primeira etapa, a análise técnica do TCU, admitida constitucionalmente. A par disso, a análise empreendida pela Corte sobre o mesmo caso em relação a 2014 não foi apontada como irregularidade.

Assim, falece competência à comissão especial e aos órgãos que lhe seguirem na apreciação, pelo menos enquanto não houver conclusão, na linha da Denúncia, dentro do rito constitucional estabelecido.





2.2.3. Análise do mérito⁷² do subitem 2.2

O cerne da questão deste subitem é saber se há efetivamente conduta ilegal do Poder Executivo (pela sua Mandatária) em relação aos procedimentos inquinados, ou se há outras razões plausíveis para o comportamento, ainda que não o mais desejável. Percucientes análises dos fatos e apurações efetivadas até o presente momento apontam para essa segunda opção.

Trecho do Acórdão nº 825/2015-Plenário-TCU, sobre debate técnico travado entre a Corte de Contas e instituições financeiras federais (especialmente Banco Central do Brasil – BCB, Banco do Brasil – BB, Caixa Econômica Federal – CEF, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), revela a existência de conflitos técnicos sobre a matéria em análise, porque relacionados à mais adequada forma de registrar os passivos financeiros da União, de modo a refletir e transparecer a real situação do endividamento público. Segue:

3.1.2. Passivos junto ao Banco do Brasil – Equalização da Safra Agrícola e Títulos e Créditos a Receber junto ao Tesouro Nacional:

106. A análise das demonstrações financeiras publicadas pelo BB permitiu identificar a existência de três haveres do BB junto à União registrados no ativo de referida instituição financeira.

107. O primeiro desses ativos está identificado como ‘Alongamento de crédito rural – Tesouro Nacional’ e está evidenciado pelo item ‘11.a – Outros Créditos – Créditos Específicos’ das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e junho/2014 eram, respectivamente, R\$ 1.323.842 mil, R\$ 1.390.451 mil e R\$ 1.468.760 mil.

108. O segundo desses ativos está identificado como ‘Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola’ e está evidenciado pelo item ‘11.b – Outros Créditos – Diversos’ das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e

⁷² Para maior compreensão sobre a temática, sugere-se a leitura dos tópicos inerentes às irregularidades 1 a 4, apontadas pelo TCU, constantes do Relatório do destacado Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), disponível no sítio da CMO na internet, em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO_COM_EMENDAS.pdf





junho/2014 eram, respectivamente, R\$ 4.158.015 mil, R\$ 6.333.283 mil e R\$ 7.943.736 mil.

109. O terceiro desses ativos está identificado como 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional' e está evidenciado pelo item '11.b – Outros Créditos – Diversos' das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e junho/2014 eram, respectivamente, R\$ 1.043.628 mil, R\$ 1.373.702 mil e R\$ 1.796.224 mil.

110. Foi solicitado (peça 45, fl. 3) ao Departamento Econômico do Bacen que informasse à equipe de auditoria o item da DLSP no qual porventura estivessem registrados os passivos da União junto ao BB e as razões de ordem metodológica para a inserção ou, se for o caso, para a não inserção de referidos passivos no rol de obrigações da União na DLSP.

111. Por intermédio do Ofício 971/2014-BCB/Depec (peça 93), de 17 de outubro de 2014, o Bacen informou que o passivo referente ao item 'Alongamento de crédito rural – Tesouro Nacional' é computado no item Dívida Bancária Federal, nos quadros estatísticos relativos à composição da DLSP, divulgados pelo Bacen.

112. Quanto às razões para o registro, o Bacen informou que referido passivo está registrado pelo BB na conta Cosif '1.8.5.90.00-7 – Tesouro Nacional – Alongamento de Crédito Rural'. Informou também que, como regra geral, as obrigações do governo registradas no sistema bancário devem ser incluídas na DLSP e que as obrigações, caracterizadas como direito já efetivamente constituído junto ao Governo Federal, enquadravam-se nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração fiscal.

113. Quanto ao passivo referente ao item 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola' o Bacen informou (peça 93, fl. 4) que o mesmo não está inserido no cálculo da DLSP. Informou também que a conta Cosif utilizada pela instituição financeira para o registro de referidos direitos não está nos grupamentos contábeis abrangidos pela apuração fiscal.

114. Para justificar o não registro de referido passivo, o Departamento Econômico do Bacen informa que a apuração fiscal considera o critério de caixa para o resultado fiscal primário e que o impacto das despesas de equalização de taxas sobre a DLSP e o resultado fiscal ocorre, regra geral, por ocasião de seu efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, ocasionando queda de disponibilidade (Conta Única) ou aumento de endividamento (no caso de pagamento com títulos públicos).





115. O argumento apresentado pelo Bacen, ao que parece, reforça o entendimento de que referido passivo deve ser registrado nas estatísticas da DLSP, pelos motivos expostos a seguir.

116. As equalizações, como já evidenciado pelos itens 90 a 95 desta instrução, são despesas orçamentárias correntes que devem ser pagas ao longo do processo de execução do orçamento. Ou seja, espera-se que o devedor (União) efetue, periodicamente, o pagamento das equalizações ao respectivo credor (BB).

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

118. Desse modo, como determina a metodologia de apuração 'abaixo da linha', nos parece que estão plenamente atendidos os critérios estabelecidos pela metodologia 'abaixo da linha' para o registro de tais passivos na DLSP, uma vez que: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB – ora, se não são devidos, por que são apropriados juros aos respectivos estoques?; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira.

119. Ainda nessa esteira, informa o Bacen (peça 45, fls. 4/5) que, na hipótese de existirem parcelas desses direitos das instituições financeiras que se mostrem já exigíveis, poder-se-ia empreender estudo com o objetivo de avaliar possível inclusão desses montantes na DLSP. Em relação a esse aspecto, os itens 208 a 222 deste relatório mostram que os valores lançados no ativo do BB já foram reconhecidos, pela STN, como devidos à referida instituição financeira.

120. Desse modo, ante o exposto acima, em razão do princípio da transparência fiscal positivado pelo art. 1º da LRF e em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen em seu sítio na rede mundial de computadores, propõe-se determinação ao Departamento Econômico do Bacen para que registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola'.

121. Quanto ao passivo referente ao item 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional' o Bacen informou (peça 45, fl. 4) que o mesmo também não está inserido no cálculo da DLSP. As razões para a não inclusão seriam as seguintes, *in verbis*:

‘O passivo da União acima referido é oriundo de operações de crédito de interesse do Governo, incluindo os abatimentos e repasses vinculados às operações destinadas às micro e pequenas empresas e rebates ou bônus por adimplência nas operações rurais. Essas operações são





contabilizadas em conta Cosif de uso interno da instituição, vinculada ao grupamento contábil 1.8.8.80.20-5 – Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito e que não permite a explicitação das obrigações do Tesouro Nacional, não sendo abrangida, portanto, pela apuração fiscal. (...), a avaliação desses direitos da instituição financeira à luz da metodologia de apuração fiscal requer análise mais desagregada da natureza dos créditos, sobretudo quanto à segregação dos estoques oriundos de operações financeiras, se for o caso, daquelas de natureza não financeira (impacto primário), avaliação essa que depende de outras informações, inclusive com a participação de outros órgãos e entidades do Poder Público Federal, não podendo ser realizada unicamente a partir do atual registro contábil na instituição financeira.’

122. A equipe de auditoria entende, entretanto, que os montantes registrados em referido item das demonstrações financeiras devem ser registrados como um passivo no rol das obrigações da União na DLSP pelas mesmas razões citadas acima para o registro da equalização da safra agrícola, quais sejam: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira.

123. Desse modo, em razão do exposto acima, ante o princípio da transparência fiscal positivado pelo art. 1º da LRF e em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen em seu sítio na rede mundial de computadores, propõe-se determinação ao Departamento Econômico do Bacen para que registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item ‘Título e créditos a receber – Tesouro Nacional’.

A propósito, seguem também os argumentos do Bacen ao TCU (defesa apresentada pela AGU em relação às contas de 2014, fls 24/26), justificando a aplicação de sua metodologia em relação ao caso:

Assim, deve-se ter em mente que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, calculadas a partir da variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos (metodologia “abaixo da linha”), têm como objetivo medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária, a exemplo da definição da meta da taxa básica de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), no âmbito das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom).

Consequência disso é que a competência da área econômica do BCB de determinar os contornos da metodologia para





apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, constitui **parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária** para o exercício de sua competência **privativa** de formular e executar a política monetária, como bem ressalta a anexa nota técnica.

A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade que lhe foi legalmente atribuída. **A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal** (vide arts. 9º a 11 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964).

Quaisquer constrições à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências, além de causar reflexos no desempenho das competências legais do próprio BCB.

Decorre do objetivo dessa estatística macroeconômica do setor fiscal e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la – ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do País disposta a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal – a **delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística como abrangência e cobertura**, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

Pelas razões acima é que o *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* define, logo em sua Introdução, que as “fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro.”, uma vez que o “Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação das estatísticas fiscais” (destaques ausentes no original).

Dessa forma, quando o item 3 do *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB*, relativo a “Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas”, afirma que a “regra geral” para a inclusão de um crédito ou de uma dívida do setor público não financeiro na DLSP é que eles “devem estar registrados no passivo [ou ativo] das instituições devedoras [ou credoras] do governo”, essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras.





[...]

Destaque-se, ainda sobre metodologia, que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotam para a contabilização e para o momento de registro o critério de caixa**, definido no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), cuja primeira versão foi publicada pelo FMI em 1986.

Pelo critério de caixa, as “*transações são registradas apenas quando o recurso (cash) é efetivamente recebido ou pago*” (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 1.27). A apuração dessas estatísticas no critério de caixa é, adicionalmente, a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 4.2). Esse critério está explicitado no *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* em sua página 10: “*As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa*” (*grifos originais*)

Mais adiante, complementou a AGU (fls. 29/30):

Aplicando-se esse entendimento, consagrado há 25 (vinte e cinco) anos, tem-se que pouco **mais de 3/4 (três quartos) dos “R\$ 40 bilhões” citados pelo TCU são ativos de instituições não financeiras (FGTS e Finame)**, não devendo, portanto, ser contemplados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

Os **R\$ 9,7 bilhões restantes (BB) também não são incluídos** nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, por não preencherem os demais requisitos da metodologia, em especial o **critério de caixa**.

[...]

A reforçar essa convicção, repise-se que **nenhuma operação dessa natureza foi incluída nas estatísticas fiscais abaixo da linha em qualquer outro exercício e nem sequer foram apontadas em relatórios anteriores do TCU**.

Com base em tudo quanto exposto, não há qualquer **ilegalidade**, como sugere o apontamento do Relatório Preliminar da Corte de Contas, simplesmente porque **não há lei nem qualquer outra norma cogente que tenha definido a “metodologia de apuração dos resultados primário e nominal” nem que tenha obrigado o BCB a incluir determinadas operações no cálculo da DLSP ou do Resultado Primário**. (*grifos originais*)

Como se pode perceber, o imbróglio nada tem que ver diretamente com a Senhora Presidente da República, ainda que as demonstrações possam ter evidenciado que as contas públicas estariam numa situação melhor que a real.





Demonstrações obscuras não podem ser toleradas, tanto é verdade que o Parecer do Senador Acir Gurgacz às contas de 2014 recomendou “ressalvas” quanto a esse aspecto. Mas, lamentavelmente, decorre das inúmeras falhas existentes no sistema público de orçamento e finanças (inclusive no de controle, que não identificou o defeito há mais tempo).

Em síntese, no âmbito desse debate, o BCB alegou que realiza suas demonstrações com amparo em metodologia que emprega há mais de 25 anos consecutivos, dentro de sua competência constitucional de Autoridade Monetária (art. 164, CF).

O TCU, por seu turno, arrazoou que, aprovada a LRF, os princípios nela previstos, especialmente o inerente à “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, devem ser perseguidos. Com base nisso, entendeu que poderia exigir os registros (e de fato os exigiu), segundo o que lhe parecesse mais adequado.

À sua vez, o BCB, visando preservar sua autonomia e competência, ponderou que, se alterasse sua metodologia para atender às preocupações do TCU, sua função de Autoridade Monetária sofreria abalos negativos.

Ambas as partes (TCU x BCB e demais instituições financeiras) tinham razão. Como o debate está aberto, bem assim as discussões jurídicas, certamente se chegará a bom termo.

A questão de qual seria a melhor forma quanto aos registros e evidenciação da situação financeira do Estado por certo será equacionada quando o Senado Federal e o Plenário do Congresso Nacional se desincumbirem de aprovar os normativos previstos no art. 30, LRF, nos seguintes termos:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o [inciso VI do art. 52 da Constituição](#), bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o [inciso XIV do art. 48 da Constituição](#), acompanhado da demonstração de sua





adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

No que ainda possa interessar, cabe esclarecer que, nos termos da Denúncia, as questões inerentes a demonstrações contábeis e a dívida do Tesouro junto ao BB se referem ao primeiro trimestre de 2015 (fl. 30), logo, ao período de janeiro a março daquele ano.

Nessa época, sequer o TCU havia elaborado seu parecer prévio em relação às contas presidenciais de 2014, que veio a ser concluído e enviado ao Congresso Nacional apenas em 14/10/2015, na forma do Acórdão 2.461/2015, via Avisos nº 748 e 750-Seses-TCU-Plenário, de 07 e 08/10/2015, fazendo apontamentos de irregularidades quanto ao relacionamento do Tesouro com os bancos públicos federais.

Portanto, antes dessa data, era inexigível à Presidente da República mudanças nos procedimentos de longa data adotados. Essa Autoridade, no entanto, por consideração à nova interpretação dada pela Corte (embora tal interpretação não tenha qualquer força executiva se não for aprovada pelo Congresso Nacional – e não foi!), adotou o Decreto nº 8.535, de 02/10/2015, que veda a existência de saldo negativo do Tesouro junto a instituições financeiras federais por prazo superior a cinco dias úteis. Atendeu-se, portanto, às legítimas preocupações levantadas pelo Tribunal.

Segundo a própria Denúncia deixa claro, pelo menos de 2009 a 2014 (fls. 22, 26 a 28), o procedimento, inquinado de viciado nas Contas presidenciais de 2014, era comum.

No entanto, até o momento da prolação do parecer prévio sobre as contas de 2014, a Corte, segundo se sabe, mesmo reconhecendo a existência





da conduta nesse largo período, jamais “alertou”, segundo deveria, nos termos do art. 59, § 1º, V, da LRF, o Congresso Nacional, o Poder Executivo ou qualquer outro órgão, quanto a possível irregularidade.

A par disso, a Constituição Federal e a LRF estabeleceram um sistema coeso e preventivo da deterioração das contas públicas, especialmente no que tange à contratação de operações de crédito. Exigem, no entanto, a participação de todos os Poderes da República, especialmente o Legislativo e o Executivo, e dos órgãos do sistema de controle.

Estabelece a Constituição, no que aqui interessa mais imediatamente, **in verbis**:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - **exercer o controle das operações de crédito**, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (*grifos nossos*)

Por seu turno, dispõe a LRF, **in verbis**:

Art. 32. **O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação**, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito **fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos**, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

[...]

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, **e o sistema de controle interno de cada Poder**





e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

[...]

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

[...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.
(grifos nossos)

Logo, **todos têm parcela de responsabilidade quanto ao equilíbrio e sanidade do Erário!** Atribuir tão somente ao Poder Executivo os percalços identificados seria omitir-se oportunisticamente.

Conforme se constata, a CF (art. 74, III) e a LRF (arts. 32, § 1º, e 59, **caput**) valorizam os órgãos de controle interno e os órgãos técnicos e jurídicos dos entes da Federação. Inclusive é atribuída atuação relevante ao Ministério da Fazenda, no que tange à verificação de limites e condições para realização de operações de créditos.

Para esses órgãos especializados do Poder Executivo, e são muitos deles, a exemplo das unidades jurídicas da Casa Civil, dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário e da Previdência e Assistência Social, da Caixa Econômica Federal, do Conselho Gestor do FGTS, da AGU, **não havia relacionamento ilegal entre o Tesouro e os**





bancos públicos, tampouco a ocorrência de operações de créditos⁷³, porquanto tudo sempre transcorreu com base em contratos antigos ou em lei, sobre os quais jamais se levantou qualquer suspeita.

Ora, esse entendimento técnico massivo, amparado no ordenamento jurídico, dava à Chefia do Poder Executivo tranquilidade para determinar o gerenciamento como sempre se fez.

A par dessa massa de órgãos técnicos estar alinhada em torno de uma só interpretação, o Tribunal não levou esse posicionamento em consideração, o que é compreensível. Mas não se pode olvidar que se instalou o despreço à previsão normativa (arts. 74, III, CF, e 32, § 1º, e 59, **caput**, LRF) e ao debate técnico coletivo, para a solução de problemas de interesse comum ao Estado e ao cidadão, porquanto prevalente a interpretação inovadora e isolada da Corte.

Nenhuma crítica, no entanto, a ser feita a esse colegiado, que cumpre seu papel constitucional. Mas não deixa de ser esdrúxulo que não se atribua qualquer valoração ao entendimento dos especialistas do Poder Executivo, cujos órgãos têm competências previstas na Constituição e na lei.

2.2.4. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.2:

Em razão do exposto, nada demonstra ter havido ato da Presidente da República em relação aos fatos aqui elencados, que patentemente ficam a cargo de instituições estatais. **Tampouco restaram demonstrados prática de ato ilegal, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento.**

Tomado ciência da interpretação nova dada pelo TCU à praxe, a Chefia do Poder Executivo, ato contínuo, baixou regulamentação geral, dentro do que lhe é possível fazer, atendendo ao novo entendimento. Tal fato revela que, tivesse a Corte se desincumbido de sua tarefa oportunamente, nos termos do art. 59, § 1º, LRF, e realizado o devido alerta a todos os Poderes, a Mandatária possivelmente teria antecipando também a regulamentação, evitando todos os embaraços ora discutidos.

⁷³ O mesmo pode se dizer em relação aos créditos abertos por decreto, que são totalmente preparados pelas equipes técnicas dos ministérios, em especial relevo a Secretaria de Orçamento Federal, composta por serviços de inegável saber técnico.





São impertinentes, assim, as manifestações da Denúncia segundo as quais havia uma conduta deliberada para “*forjar uma situação fiscal do país que inexistia, sem o temor de afrontar a lei para chegar ao resultado esperado*”.

Todas as informações apontam, isto sim, **que não havia prática ilegal: há agora novo entendimento para práticas antigas**, tanto que não houve alteração legislativa no período.

Mas tudo já solucionado, para este caso, nos termos do citado Decreto!

2.3. Terceiro subitem – Registro de Passivos da Dívida Líquida (fl. 36):

2.3.- Do não Registro de Valores no Rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público- Crime de Responsabilidade capitulado no artigo 9º da Lei 1.079/50.

Este subitem específico trata de atos praticados em 2014, não acolhidos pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados. Assim, perdem a necessidade de análise.

Cabe apenas esclarecer que, tal como dito no subitem imediatamente anterior (2.2), não se tratava de atos praticados ou ordenados pela Chefe do Poder Executivo, razão pela qual não mereciam mesmo ser acolhidos.

3. Análise do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO)

O Excelentíssimo Senhor Deputado Jovair Arantes (PTB/GO) divulgou seu respeitoso Relatório no dia 6 do corrente.

Na Introdução do voto, o ilustre Deputado alerta que “*aliado ao juízo técnico e jurídico sobre a admissibilidade, cabe a esta Casa [Câmara dos Deputados], também analisá-la tendo como base um juízo político, assim entendido como a conveniência e a oportunidade de se instaurar um processo de tamanha magnitude. Esse juízo político é de cada um dos Senhores Parlamentares,*





mas tecerei considerações mais adiante a respeito disso, em capítulo específico” (fl. 33).

Pouco mais à frente, assume que *“a denúncia possui aspectos técnicos bem específicos, sobre os quais não trabalhamos em nosso dia-a-dia” (fl. 34).*

Ainda mais adiante, afirmou Sua Excelência, que os parlamentares têm *“o dever de respeitar o processo democrático e os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e a tipicidade contida na Lei nº 1.079, de 1950.”*

Entendeu também, amparado em Paulo Brossard⁷⁴, que, *“ainda que devam ser considerados os pressupostos jurídicos, o processo de impeachment possui essência política, uma vez que foi entregue às Casas do Poder Legislativo pelo poder constituinte originário, para que seja julgado à luz de maior sensibilidade política” (fls. 41/42)*

Como se verifica, o Relatório sob análise é intenso em manifestação política. Logo, ressalta esclarecer, esta Nota se limitará à análise técnica dos fatos financeiros e orçamentários, o que inclui as normas aplicáveis, haja vista que os aspectos políticos não se inserem na competência da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal.

Observação perfunctória do arrazoado leva à conclusão de que, o ilustre Deputado não somente deixou de propor a correção dos vícios da atuação do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, como também incorreu, com toda vênua, em outras contrariedades ao ordenamento.

O Relatório referido é extenso. Em razão disso, seguindo os tópicos apresentados pelo nobre Relator, a análise desta Nota se reportará especialmente às questões novas levantadas, considerando inclusive que vários dos pontos já estão debatidos no tópico 2, acima.

⁷⁴ Ex-Ministro do STF, nos termos de sua monografia “O Impeachment”, Saraiva, 3ª Ed. 1992, p. 142.





3.1. Da abertura de crédito por decreto (fl. 65)

O Relatório fez questão de caracterizar a “autoria” da edição dos decretos em debate, que são emanados da Chefe do Poder Executivo, o que efetivamente não há como negar. (fl. 69)

3.1.1. Abertura de crédito e autorização legislativa (fl. 70)

Neste ponto, o Relatório afirma que quem autoriza despesa pública é sempre o Legislativo.

Porém, é preciso também ressaltar, a iniciativa das matérias orçamentária é sempre do Poder Executivo (arts. 84, XXIV, e 165, CF). Além disso, o dispositivo alegadamente descumprido (art. 4º) constou originariamente do projeto de lei orçamentária para 2015, por esse Poder elaborado, tendo sido aprovado pelo Congresso sem qualquer alteração.

Os projetos de lei orçamentária, pelo menos desde 2006, seguiram todos ao Congresso Nacional com a mesma ressalva proposta originalmente, que **somente agora se alega proibitiva da abertura de crédito**.

3.1.2. Condição do art. 4º da LOA 2015 (fl. 71)

Segundo a fundamentação do Relator, a condição estabelecida teve o propósito de “*compelir o Executivo a adotar, durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal*”.

No entanto, mais uma vez se ressalta, o legislador apenas preservou o texto original do projeto de lei, de tal modo que, se há aí algum desejo de exortação ao cumprimento da meta, tal desejo teve origem no próprio Executivo. O Legislativo não modificou a ressalva.

Por outro lado, o artigo em discussão não parece dispor sobre os meios necessários para obter a meta fixada, o que já é previsto pela LRF e pela LDO de cada exercício financeiro (v. g., art. 9º, LRF, e art. 52, LDO 2015).

O dispositivo revela que o Estado, por meio do Congresso Nacional e do Poder Executivo, decidiu assegurar que os créditos suplementares, ainda que abertos por decreto, não sejam obstáculos ao





atingimento da meta estabelecida. Somente isso! A regra é dirigida à abertura dos créditos, disciplinando-a, não à meta! E a pretensão é conjunta, não apenas do Legislativo.

3.1.3. Processo de obtenção da meta de superávit primário (fl. 72)

Partindo da assertiva de que “a gestão fiscal, voltada à obtenção da meta, vincula tanto a gestão orçamentária quanto a financeira, o que se manifesta especialmente, durante a execução, na obrigatoriedade de limitação de empenho e pagamento”, sentencia o Relatório:

Dada a exigência do art. 9º da LRF, **a meta de resultado primário tem caráter vinculante** para a Administração. *(negritamos)*

É fácil concluir que a afirmativa somente tem sentido no contexto do Relatório, que visa inquirir a abertura de créditos por decreto. Não tem nenhuma consistência na realidade, tanto que desacompanhada de amparo legal, pois o art. 9º citado não torna a meta obrigatória.

Não se discute que a gestão fiscal (orçamentária e financeira) deve preocupar-se com a obtenção da meta, mas daí a afirmar que a meta é obrigatória se mostra excessivo.

A LRF prevê a fixação de “meta” de resultado, mas não o próprio resultado. “Meta” é uma intenção, um propósito, um objetivo, um desejo previamente traçado, mas cujo resultado futuro admite variação.

Todo governo sonha, deseja, mira, o bem estar coletivo; no entanto, como apenas poucas variáveis ficam no seu controle, quase sempre alcança menos do que pretendeu!

A lei prevê, inteligentemente, uma “meta”, porque não teria como fixar o próprio resultado, sob pena de inevitável frustração.

Não se concebe que “metas” de inflação sejam uma obrigação de atingi-las; que as metas para o PIB se configurem em imposição ao seu alcance.

Reconhecendo mesmo tratar-se de um propósito, não de um fim em si mesmo, a própria LRF exige a elaboração de anexo com as possíveis contingências (Anexo de Riscos Fiscais, art. 4º, § 3º, LRF), que possam





afetar o alcance da meta. Além de tal Anexo, há de se ter em conta que os parâmetros econômicos também têm forte influência no atingimento das metas públicas, os quais por certo não são controlados pelo Estado.

Mas toda essa discussão levantada no Relatório é cabível no contexto de avaliação do cumprimento da LRF, não no processo em análise, em que se apura crime de responsabilidade contra a lei orçamentária.

A respeito do crime de responsabilidade, e para rememorar a previsão normativa que lhe é própria, diz a Constituição Federal:

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

[...]

VI – a lei orçamentária

[...]

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

No âmbito da lei especial (Lei nº 1.079, de 1950), os crimes de responsabilidade foram assim definidos, conforme a capitulação feita no Relatório (fl. 127):

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

[...]

4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

[...]

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

O dispositivo da LOA 2015, tido pelo Relatório como violado, estabelece expressamente:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, **desde que** as alterações





promovidas na programação orçamentária **sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015** e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:

O Relatório deveria fornecer elementos que comprovassem que “as alterações promovidas na programação” pela **abertura** dos créditos analisados não foram “compatíveis” com a “obtenção” da “meta estabelecida para o exercício de 2015”. Mas não o fez!

Pouco importa discutir se a meta era obrigatória ou não, sendo inócua a percepção particular manifestada no Relatório: o art. 4º apenas exigia que as *alterações promovidas* pela abertura fossem *compatíveis* com a *obtenção* da meta, independentemente de esta ser obrigatória.

Compatibilidade tem a ver com “coerência”, “lógica”, “consistência”, “harmonia”; *obtenção*, com “conquista”, “consecução”, “atingimento”, “alcance”.

A partir dessas definições, a resposta quanto à compatibilidade de cada decreto não merece maiores digressões; não é nem mesmo necessária análise individualizada de cada decreto.

Em acréscimo ao que já se afirmou linha atrás (tópico 2.1.3), o decreto é um ato normativo, previsto constitucionalmente. No caso dos créditos suplementares, sua autorização está claramente prevista no art. 4º da LOA 2015, por força do § 8º do art. 165, CF.

Ao abrir um crédito mediante decreto, o Presidente da República atua meramente no âmbito da norma. Não exsurge efeito concreto algum!

Logo, a conclusão inexorável: as alteração promovidas pela abertura de um crédito (bem assim pela sanção do projeto da lei orçamentária e de projeto de lei de crédito adicional, ou pela edição de medida provisória) não têm impacto na obtenção da meta, porque o decreto (ou a lei ou medida provisória) é mera medida legislativa que modifica parcialmente o arcabouço programático do Estado.





A abertura de um crédito impacta apenas o conjunto de ações “programadas” para o exercício. Afeta apenas o que potencialmente pode ser executado, mas não necessariamente o que será executado.

A obtenção da “meta fixada para o exercício” somente é impactada pelo ingresso de receita no caixa do Tesouro ao longo do ano e pelas despesas pagas até o encerramento do mesmo ano.

Essa questão pode ser visualizada do seguinte modo: a construção de uma rodovia, a aquisição de leitos hospitalares e a contratação de professores não decorrem da edição de um decreto de abertura do crédito correspondente, da sanção da lei orçamentária ou da edição de uma medida provisória.

A lei orçamentária, a MP ou o decreto apenas autorizam que sejam feitos. São atos-condição, exigidos pela lei (art. 167, I e II, CF). A posterior execução somente ocorrerá se o objeto for viável, se aparecerem interessados em contratar com o Estado e se se respeitar a existência de margem financeira necessária à obtenção da meta.

Somente se a rodovia for contratada, construída e paga dentro do exercício é que haverá impacto na meta desse mesmo exercício.

Portanto, impacto, na meta, das programações abertas por decreto, lei ou MP só ocorre em momento posterior ao da abertura do crédito. E somente ocorre se a despesa for realizada e paga.

Os decretos suplementares são precedidos de análise técnica por funcionários públicos especializados, integrantes das estruturas do sistema de planejamento e orçamento federal. Em razão disso, jamais se poderia imaginar a adoção de um ato incongruente, ilógico e ilegal.

No entanto, apenas para efeitos de argumentação, ainda que o Chefe do Poder Executivo abra um crédito desarrazoado e sem fonte, essa “abertura” não gera qualquer efeito na meta. Como se trata de mero ato formal, que altera apenas o conjunto de programações, depende de atos posteriores para ser executado.

Por isso, é correto afirmar que, naquilo que tange às programações autorizadas, **decreto algum é incompatível com a obtenção da meta**, porquanto não tem ele qualquer efeito na realidade das coisas.





A edição de decreto (ou sanção da LOA) tem relação apenas com a formação das normas, opera apenas na formalidade, cumprindo condição para realização do gasto.

3.1.4. Abertura de créditos e limites de programação (fl. 73)

O Relatório argumenta que, se aceita a interpretação de que a abertura de quaisquer créditos sempre seria compatível com a obtenção da meta, porque não tem impacto financeiro imediato,:

[...] restaria inócua a condição estabelecida pelo Legislativo no **caput** do art. 4º da LOA, de delegar ao Executivo maior flexibilidade na gestão orçamentária, desde que estivesse atuando na gestão fiscal de forma compatível com o alcance das metas fixadas. A interpretação que o Executivo faz sobre o referido dispositivo atenta contra sua eficácia e afasta o controle legislativo da execução do orçamento.

A gestão orçamentária pelo Poder Executivo não decorre de delegação do Legislativo, porquanto é função própria daquele Poder estabelecida na Constituição, e não do Parlamento.

A condição do art. 4º da LOA não se torna inócua com a abertura de créditos tais quais os analisados, porque tal ressalva apenas pretendeu valorizar e preservar as regras inerentes ao monitoramento do alcance da “meta fixada para o exercício”.

Nesse sentido, não são tolerados decretos de abertura de crédito que possam esvaziar essas regras, como por exemplo, (i) reduzindo os limites de contingenciamento ou (ii) excluindo as despesas eventualmente abertas do cálculo da meta.

Estas, sim, providências incompatíveis com a obtenção da meta de resultado fixada para o exercício e possíveis de constar em decreto.

Por outro lado, a aplicar-se a interpretação inovadora do Relatório, segundo a qual os créditos devem passar a ser autorizados unicamente pelo Legislativo, **nenhum** ganho se terá para a obtenção da meta. Ora, se a meta é afetada pela abertura de crédito por decreto, como entende o Relatório, também o será por abertura via projeto de lei ou medida provisória, que são instrumentos que igualmente autorizam despesa.





Segundo esse modelo inovador, as perdas, porém, são notórias para o processo orçamentário e para a realização das políticas públicas, fim maior da atuação estatal.

Os decretos de abertura de crédito são consagrados e prestigiados pela legislação, haja vista sua indiscutível praticidade em dar resposta rápida aos casos emergentes (sem contar que evitam sobrecarga deliberativa ao Legislativo).

Em razão disso é que a Lei nº 4.320, de 1964, vigorando já por mais de 56 anos, prevê o decreto como meio ordinário de abrir créditos suplementares à lei orçamentária (art. 42).

As próprias leis orçamentárias, valorizando esse instrumento, vêm ampliando as possibilidades de abertura de crédito mediante decreto. A LOA 2015 (Lei nº 13.115/2015, art. 4º), por exemplo, fornecia, em 30 dispositivos, mais de 82 possibilidades de abertura de créditos. Na LOA 2001 (Lei nº 10.171/2001, arts. 6º e 7º), havia apenas sete dispositivos com 19 possibilidades de abertura de crédito. Em 2001, o limite orçamentário para abertura do crédito em regra se restringia a 10% do valor de cada subtítulo; em 2015, subiu para 20%.

As leis de diretrizes orçamentárias inclusive se apropriaram da técnica, para permitir aos demais Poderes, ao MPU e ao DPU, a abertura de crédito por instrumento semelhante, como atos próprios (v.g., art. 40, § 1º, LDO 2015), a fim de dar agilidade na realização das políticas públicas.

Por oportuno, citação de Carlos Maximiliano:

O governo é uma coisa prática, feita para a felicidade do governo humano, e não destinada a propiciar um espetáculo de uniformidade que satisfaça os planos de políticos visionários. A tarefa dos que são chamados a exercê-lo é dispor, providenciar, decidir; e não debater; seria pobre compensação haver alguém triunfado numa disputa, enquanto perdíamos um império; termos reduzido a migalhas um poder e ao mesmo tempo destruído a República. (in *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro – Forense, 15 ed., 1995, págs. 306/307)

O uso de projeto de lei, defendido no Relatório, burocratiza o já complexo processo orçamentário, pois demanda a elaboração de documentos formais e exige a coordenação parlamentar para deliberação em dois ambientes legislativos (CMO e Plenário do Congresso). Além disso, o





governo tem de formar maiorias parlamentares para aprovar oportunamente os projetos, o que ganha contorno de improbabilidade num ambiente de hostilidade política, como no presente momento.

Em situação de normalidade legislativa, um projeto de lei tem levado em média mais de dois meses para aprovação no Legislativo e publicação da respectiva lei. Isso se dá em total prejuízo da prestação estatal em favor dos administrados, porque a perda de tempo seria totalmente evitada com o uso de decreto, restando patente a economia processual.

O Relatório argumenta que a abertura de crédito, via decreto, nos termos da denúncia, atenta contra a eficácia do art. 4º e afasta o controle legislativo da execução orçamentária.

A eficácia do artigo, no entanto, não é afetada pela “abertura” de crédito via decreto, porque o dispositivo tem por finalidade justo regular tal abertura.

Quanto ao afastamento do controle do Legislativo, não se compreende como a edição de um decreto poderia fazê-lo. A abertura de crédito é transparente e pública e os instrumentos de controle do Parlamento estão firmados na Constituição (arts. 58 e 70 a 72, CF), bem assim na Resolução nº 1, de 2006-CN, não tendo um decreto qualquer força normativa para afastá-las.

Aliás, a abertura de crédito por decreto permite maior dedicação parlamentar à fiscalização e ao controle, porque dispensa os congressistas da formação de acordos e das reuniões para deliberação de projetos de lei ou de medida provisória.

É fácil perceber, ainda, que o controle se torna mais legítimo e necessário por ocasião da execução efetiva da despesa, quando o gasto será concretizado e a realidade alterada pela política pública em questão. A mera abertura de um crédito não produz esses elementos fáticos, o que revela pouca utilidade ao controle nessa fase inicial.

Mais adiante, pelo fato de o Poder Executivo ter enviado projeto de lei de alteração da meta do exercício e ter nele se guiado para estabelecer o contingenciamento, o Relatório entende que ocorreu “*o abandono unilateral da meta fiscal vigente, antes de aprovada sua alteração pelo Legislativo*”.





Tais afirmações são inconsistentes e revelam a incompreensão do tema pelo Relatório. É equivocada a ideia de que relatórios, quaisquer que sejam, elaborados antes do encerramento do exercício, reproduzem a meta obtida.

Essa incompreensão também é manifesta em notas técnicas e outros documentos técnicos veiculados sobre o assunto.

Não se obtém a meta do exercício mediante o mero confronto entre as despesas programadas com a arrecadação estimada. No caso, há simples exercício de previsão ou desenho de uma execução desejada, pois é sabido e consabido que as despesas programadas não serão todas executadas e pagas, e que a estimação da arrecadação não garante o ingresso efetivo de receita.

Mesmo os relatórios bimestrais que dão fundamento ao contingenciamento não passam de projeção.

A obtenção da meta do exercício somente é verificada, reafirma-se, no encerramento do ano, fechado o caixa; antes, é imaginação ou pretensão, ainda que se empregue a melhor técnica.

Por causa disso é que a proposição de alteração da meta trabalha com um cenário prospectivo, desenhando um quadro mais adequado ao desempenho do Estado, segundo as circunstâncias econômico-sociais e vontade política do Governo, não representando de modo algum abandono unilateral da persecução da meta fixada.

O PL de alteração da meta dá ao Congresso Nacional a chance de participação mais ativa na condução da política fiscal do País. Projeto de lei nunca é vinculante, podendo o Legislativo rejeitá-lo simplesmente, aprová-lo como enviado ou emendá-lo do modo como melhor entender, inclusive estabelecendo meta mais rigorosa.

No entanto, em 2015, a decisão do Parlamento foi de aprovar o PLN 6/2015-CN de modo mais favorável que o enviado, o que deu chance ao Governo de executar mais despesas, inclusive a quitação de passivos junto aos bancos públicos, pois pôde realizar meta negativa. Na oportunidade da tramitação do PL citado, sequer foram levantadas quaisquer das questões que o Relatório somente agora apresenta.





A par disso, na demonstração do cumprimento da meta quadrimestral, em audiência pública realizada na CMO, em 24/09/2015, com a presença do Sr. Secretário do Tesouro Nacional, Marcelo B. Saintive, também não houve, salvo os salutareos embates políticos, maiores questionamentos sobre o atingimento ou não da meta fixada para o exercício.

O mesmo também se pode dizer da audiência do dia 29 do mesmo mês, com a presença do Ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, tanto que o PLN 6/2015, alterador da meta, veio posteriormente a ser aprovado (17/11 na CMO e 02/12 no Plenário do Congresso), convertendo-se na Lei nº 13.199, de 2015.

No mais, em seus argumentos, o Relatório cita princípios e dispositivos decorrentes da LDO e da LRF. Contudo, não está no escopo dessa análise avaliar afronta a essas leis, mas tão somente contrariedade às disposições da LOA.

3.1.5. Comprometimento da meta de resultado primário de 2015 (fl. 75)

Nesse ponto, e considerando também o conteúdo do tópico “alteração das metas fiscais durante o exercício”, o Relatório refere que o Poder Executivo reconheceu o comprometimento das metas estabelecidas para 2015.

Lamentavelmente, também é um tópico dispensável, porque não condiz com a essência da discussão, qual seja saber como a abertura de crédito por decreto afeta a obtenção a meta.

É natural que o Executivo, com a responsabilidade que tem pelo planejamento (art. 174, CF), divida com o Congresso Nacional suas percepções quanto à situação das finanças.

As razões expressas em exposição de motivos de PL apenas apresentam os fundamentos, do ponto de vista do Governo, pelos quais o PL deveria ser aprovado. O Congresso não é obrigado a concordar.

Há absoluta transparência nesse processo, inclusive mediante os intensos debates no Parlamento, o que deveria ser louvado!



SF/16614.67245-00

Página: 163/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Cálculos e parâmetros aí contidos refletem uma posição justificadora para o futuro pretendido; não representa o abandono da situação vigente, tanto que o Congresso pode fazer opção distinta, da qual o Executivo não poderá se afastar.

Enfim, praticamente tudo o que dito no Relatório nesse item o foi apenas de passagem, visando por meio de debate meramente político agravar a conduta do Poder Executivo.

Essa é a mesma conclusão que se tem em relação ao tópico “exame preliminar da legalidade dos decretos”, que se deixa de comentar.

3.1.6. Abertura de créditos e despesas obrigatórias (fl. 80)

Esse item também não tem relação com a essência do debate. Contudo, precisa ser enfrentado, tendo em vista as inovações perpetradas pelo Relatório, sem dúvidas de impacto para a cotidiana administração das finanças públicas, incluído o orçamento.

Somente aqui se compreende porque o Relatório pretendeu atribuir carga de obrigatoriedade à meta: é que, sem essa “impositividade”, não poderia concluir na linha que adotou nesse tópico.

Para o Relatório, as despesas obrigatórias não teriam força cogente, diante da necessidade de alcançar a meta fixada para o exercício.

Pelo abalo que essa compreensão pode ter na relação entre Poderes, pelo potencial conflito entre a União e os demais entes da Federação, pelo peso político na distribuição da renda nacional, já que alcançaria fortemente gastos sociais, cita-se textualmente os argumentos do Relatório (fls. 80/81):

Também não merece prosperar, nesta avaliação preliminar, o argumento de que **créditos destinados a despesas obrigatórias**, que não requerem juízo de conveniência e oportunidade, possibilitaria sempre a abertura por decreto.

A condição estabelecida no caput do art. 4º da Lei Orçamentária **aplica-se à abertura por decreto de todas as despesas, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito. Todas requerem autorização do Legislativo**, a quem cabe decidir sobre sua aprovação. A questão não é a essencialidade da despesa aberta, mas o meio escolhido para





a viabilização do crédito, porque afastou o Legislativo do controle prévio das despesas públicas.

Também não se considerou válido, neste juízo, o argumento da Defesa de que a abertura, por decreto, de créditos relativos a despesas obrigatórias estaria sempre legitimada pelos ajustes na avaliação bimestral. ...

[...]

O fato de as despesas obrigatórias não serem contingenciadas não significa que poderiam ser **abertas** necessariamente por Decreto. O Executivo deveria aguardar a aprovação da mudança da meta pelo Legislativo, sem prejuízo do contingenciamento. Ou enviar projeto de lei de crédito adicional ao Legislativo, ou mesmo editar medida provisória, nos casos previstos na Constituição.

Em síntese, afirma-se que a necessidade de obtenção da meta retira do Poder Executivo, quando a meta aparentemente não esteja sendo cumprida, a possibilidade de abrir crédito para todas as despesas, inclusive as obrigatórias de qualquer espécie e Poder, porque isso afasta (!!) o Legislativo do controle prévio das despesas. A abertura somente poderia ocorrer mediante projeto de lei.

O primeiro ponto a ser observado é que o Relatório acaba por ser confuso.

Não se compreende qual o bem jurídico que almeja proteger, se a “meta” ou se a “competência” do Legislativo.

Linhas atrás, consignou que o alcance da meta é obrigatório. Logo, a abertura de crédito por qualquer meio estaria vedada no contexto de 2015, uma vez que, na compreensão do Relatório, a “abertura” de um crédito compromete a meta.

No entanto, agora defende que a obrigatoriedade se aplicaria apenas ao Poder Executivo, impedindo-o de abrir crédito por decreto, para preservar a competência do Legislativo. Ou seja, o alcance da meta não seria obrigatório para o Legislativo!

A incoerência é evidente. É como se as despesas autorizadas pelo Presidente da República impactassem a meta, mas as autorizadas pelo Legislativo, não!



SF/16614.67245-00

Página: 165/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





O orçamento público obedece aos princípios da unidade e da universalidade, de tal modo que todas as despesas e todas as receitas sejam nele integradas (art. 2º, da Lei nº 4.320, 1964). Não existem orçamentos apartados, portanto.

Além disso, o próprio **caput** do art. 9º da LRF não faz distinção entre quaisquer receitas ou despesas, de tal modo que entram no cômputo da apuração do resultado primário todas elas, receitas e despesas, independentemente de serem autorizadas por decreto, lei ou medida provisória.

Em razão disso é que, se realmente o ordenamento se preocupasse com o controle da obtenção da meta pelo mero ato de abertura do crédito, mesmo o Legislativo estaria proibido de autorizar despesas, na conjuntura de 2015. Isso porque a LDO 2015 estabelecia que, **in verbis**:

Art. 39. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, preferencialmente de forma consolidada de acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.

[...]

§ 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de **que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei.**

O Legislativo, no entanto, autorizou a realização de despesas, após a edição dos decretos discutidos, na forma das Leis nº 13.181, 13.198, 13.200, 13.201, 13.205, 13.209, 13.219, 13.223 e 13.224, todas de 2015, aprovadas pelo Congresso Nacional antes e após a alteração, por meio da Lei nº 13.199/2015, da meta de resultado fixada para 2015.

Essas Leis autorizaram despesas seja com base em excesso de arrecadação, seja tendo por fonte superávit financeiro do exercício anterior. Nem por isso alguém ou qualquer órgão de controle alegou que tais créditos tivessem afetado a meta.

É preciso que o ordenamento seja interpretado de forma lógica, coerente e integrativa. Tanto o crédito aberto pelo Executivo, quanto aquele





aberto pelo Legislativo, provocam o mesmo tipo de impacto na obtenção da meta. Tal impacto, no entanto, não se dá na abertura do crédito, mas apenas na execução, e somente se a despesa autorizada chegar a ser executada.

Por seu turno, não encontra respaldo legal a argumentação de que mesmo créditos relativos a despesas obrigatórias estariam vedados ao Executivo abrir.

O argumento pode se embasar em uma defesa meramente política, mas lhe falta amparo jurídico.

As despesas obrigatórias decorrem de imposição pelo ordenamento, incluindo a Constituição Federal. A própria LRF, que as dispensa do contingenciamento (art. 9, § 2º), as define como sendo “*a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios*” (art. 17, caput).

Na lista dessas despesas estão:

- I. Os gastos previdenciários, sob a forma de pagamento de aposentadorias e pensões;
- II. As despesas com educação e saúde públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas normas regulamentadoras;
- III. As despesas com o bolsa-família;
- IV. Alimentação Escolar;
- V. Seguro Desemprego;
- VI. As despesas com a repartição com os demais entes da Federação das receitas decorrentes de impostos;
- VII. O pagamento dos salários dos servidores;
- VIII. Os créditos dos órgãos dos demais Poderes, MPU e DPU.

O Relatório defende que, no quadro como o que se colocava em 2015, com potenciais gastos maiores que a receita estimada, vedado estava ao Executivo (e sempre estará em situações de mera expectativa de inatingimento da meta fiscal fixada para o exercício) abrir créditos para contemplar tais despesas.





Esse entendimento é indefensável legalmente, porque **coloca o atingimento da meta de resultado como primazia absoluta para o comportamento do Estado**, sem que haja norma nesse sentido.

As despesas acima elencadas, na maioria gastos sociais, estão amparadas específica e principalmente por previsão constitucional (arts. 3º, 6º, 195, 201, 203, 208, 225, 227), enquanto a “meta” de resultado primário está prevista genericamente em lei complementar (art. 9º, LRF).

Mesmo a LRF (art. 9º, § 2º), ressalva do alcance da apuração da meta de resultado primário todas as despesas obrigatórias e outras autorizadas pela LDO. A LDO, na regulação da necessidade de contingenciamento para atingir a meta de superávit, exclui as despesas obrigatórias, entre outras, do cômputo da meta (art. 52, § 1º, LDO 2015).

Os créditos dos demais Poderes, MPU e DPU, são resguardados por dispositivos próprios da CF, tais como os que asseguram a independência (art. 2º) e a autonomia administrativa e financeira (arts. 51, IV, 52, XIV, 99, 125).

O STF já por inúmeras vezes se pronunciou sobre a autonomia orçamentária e financeira dos órgãos protegidos pela Constituição, a exemplo dos seguintes julgados (excertos das ementas):

7. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse na elaboração do diploma legislativo. (ADI 4.426/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, julg. em 09/02/2011, Plenário, DJE de 18/05/2011)

4. Se ao Ministério Público é garantida a elaboração de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como preceitua o § 3º do artigo 127 da Constituição Federal, conclui-se que esse é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contenção de gastos. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Ministério Público. [...] (ADI 4.356/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, julg. em 09/02/2011, Plenário, DJE de 11/05/2011).





4. São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição. Precedentes: ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 30/3/12; ADI nº 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12; ADI nº 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 11/5/07. Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. A inserção da Defensoria Pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira. (ADPF 307 MC-REF/DF, Relator Min Dias Toffoli, julg. em 19/12/2013, Plenário)

Como parece claro, ainda que os créditos correspondentes a tais despesas decorram de excesso de arrecadação de receita própria, independentemente do quadro da estimativa total das receitas, não seria exigível outra conduta do Chefe do Poder Executivo, senão editar os decretos respectivos.

Há vários outros exemplos constitucionais e legais que admitem (determinam) a abertura de crédito, mesmo que em aparente contradição com o alcance da meta de superávit estabelecida. É o caso, por exemplo, das fontes de arrecadação sujeitas a repartição com os demais entes da Federação.

Embora em seu conjunto a receita mostre tendência de queda, o Presidente da República não pode se negar a abrir decreto com base em excesso de qualquer receita que tenha de ser distribuída com estados ou municípios, haja vista o disposto no art. 160⁷⁵, CF.

⁷⁵ Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.





Nessa mesma linha estão os recursos financeiros decorrentes de convênios e doações, porque esses recursos devem ser aplicados apenas no objeto estabelecido nos instrumento da doação ou do convênio. Tais recursos sequer podem ser considerados para apuração da meta de resultado, como claramente estabelecia a LDO 2015 (arts. 51, § 1º, III⁷⁶, e 52, § 1º, II⁷⁷).

Em outro exemplo flagrante, apresenta-se a reabertura dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos quatro últimos meses do exercício anterior, que têm potencial para afetar o atingimento da meta do exercício. Contudo, nos termos ao art. 167, § 2º, CF⁷⁸, tais créditos podem ser reabertos,

⁷⁶ Art. 51. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2015, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8o da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

[...]

III - cronograma de pagamentos mensais de despesas primárias à conta de recursos do Tesouro Nacional e de outras fontes, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes do Anexo III, ou custeadas com receitas de doações e convênios, e, incluídos em demonstrativo à parte, os restos a pagar, distinguindo-se os processados dos não processados; e

⁷⁷ Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9o da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4o.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2015 na forma das alíneas "b", "c" e "d" do inciso II do § 4o do art. 7o desta Lei, excluídas as:

[...]

II - custeadas com recursos de doações e convênios.

⁷⁸ Art. 167. ...

“§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício,





quando integrarão o orçamento do exercício (v. também o art. 47⁷⁹, LDO 2015).

Em todos esses casos, as normas citadas são de hierarquia superior à que estabelece o art. 4º da LOA, tido pela Denúncia como afrontado pela abertura dos créditos.

A aplicação do entendimento manifestado no Relatório se mostra desarrazoada em qualquer época do ano, tendo em vista a paralisação dos pagamentos de despesas de fundamental impacto social e político, haja vista a necessidade de aguardar a prévia deliberação do Legislativo. Mas se mostraria ainda mais problemática nos últimos meses do exercício, quando as despesas citadas costumam mostrar exaurindo das dotações.

Nos termos da LDO, o prazo final para encaminhamento de projetos de lei ao Congresso Nacional encerra-se dia 15 de outubro (art. 39, § 2º, LDO 2015⁸⁰).

Significa dizer que, se as dotações para gastos obrigatórios se mostrarem insuficientes após essa data, quaisquer das despesas acima elencadas não poderiam mais ser pagas, pois o Executivo estaria proibido de abrir crédito para tanto. Tampouco poderia enviar PL de crédito adicional ao Congresso, tendo em vista o esgotamento do prazo.

Nem mesmo por medida provisória os gastos poderiam ser contemplados, embora a conclusão do Relatório seja vacilante em sua aceitação. Por essa espécie normativa, somente se pode abrir créditos para despesas urgentes e imprevisíveis, o que não se aplica à situação vertente.

caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.”

⁷⁹ Art. 47. A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, conforme disposto no § 2º do art. 167 da Constituição Federal, será efetivada, se necessária, mediante ato próprio de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até 15 de fevereiro de 2015, observado o disposto no art. 44.

⁸⁰ Art. 39. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, preferencialmente de forma consolidada de acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.

[...]

§ 2º O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no caput é 15 de outubro de 2015.





Assim, parece faltar razoabilidade às conclusões do Relatório, mais ainda quando se considera que lei, MP ou decreto podem provocar o mesmo tipo de impacto sobre o alcance da meta.

3.1.7. Inexigibilidade de conduta diversa (fl. 82)

A comentar aqui apenas a declaração de que “*somente o Poder Executivo, em seus escalões mais elevados, detém as informações para aferir os requisitos das alterações*” propostas pelos órgãos orçamentários diversos.

Essa é uma visão distorcida da realidade. O Relatório parece desconhecer que o orçamento público, apesar de uno, é multifragmentado entre órgãos⁸¹, fontes de recursos, programas. Muitos desses órgãos possuem receitas próprias, vinculadas legalmente (como as universidades, art. 207⁸², CF), outros, autonomia constitucional (como os demais Poderes).

O órgão central do Poder Executivo (Secretaria de Orçamento Federal) tem informações mais precisas sobre as receitas ordinárias (fonte 100) e outras de maior escala, como as relacionadas com a educação (fonte 112) e com a seguridade social (fontes 153, 154, 156).

Quanto às fontes vinculadas e específicas de cada órgão, nem seria razoável exigir do órgão central o seu acompanhamento e controle, até porque essas fontes se destinam ao custeio de despesas do órgão beneficiário.

Requerido um crédito com amparo em receitas tais como essas, não parece haver conduta diversa ao Chefe do Poder Executivo, senão abri-lo, haja vista a imperatividade dos respectivos comandos constitucionais ou legais.

⁸¹ No manejo orçamentário e financeiro de 2015, participaram de 23.024 unidades gestoras, 459 órgãos subordinados e 40 órgãos superiores (fonte: contas de 2015 prestadas pela Presidente da República ao Congresso Nacional).

⁸² Art. 207. **As universidades gozam de autonomia** didático-científica, **administrativa e de gestão financeira e patrimonial**, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.





3.1.8. Entendimento do Tribunal de Contas da União (fl. 83)

O Relatório alega que, embora o TCU não tenha se pronunciado sobre a matéria em anos anteriores, nem sobre os decretos em discussão, tal pronunciamento seria inexigível para dar andamento ao processo de impedimento. O pronunciamento da Corte, mediante parecer prévio (art. 71, I, CF), somente seria necessário para o caso do julgamento das contas do Presidente da República.

Contudo, se se dispensar o parecer do TCU, parece evidente que esvaziar-se-á a previsão constitucional a respeito, estabelecida justamente para apurar infrações administrativas às normas financeiras e orçamentárias. O próprio Senhor Presidente da Câmara dos Deputados alegou, como impedimento para acolher a Denúncia em relação aos atos praticados em 2014, justamente a falta de obediência ao rito constitucional previsto para análise das contas (fl. 3.711 da Denúncia).

3.1.9. Conclusão (fl. 87)

Logo após realizar uma síntese dos argumentos, o Relatório conclui que (fls. 88/89):

Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição.

[...]

A situação denunciada exhibe, a priori, usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal....

[...]

...Os fatos mostram sérios indícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e irresponsabilidade fiscal, negando-se a vigência e eficácia do art. 4º da Lei Orçamentária, e, por consequência, atentando contra o Poder Legislativo, que se vê constrangido, diante **do fato consumado** e no intuito de evitar o colapso das contas públicas, a aprovar uma meta fiscal que passa a depender, em última instância, da vontade exclusiva da Presidente da República.

[...]





Em conclusão, quanto à conduta de expedir decretos que abriram créditos suplementares em descumprimento à lei orçamentária de 2015, considero que há sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, mais precisamente contra os princípios da separação de poderes, do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950, no item 4 do art. 10 e no item 2 do art. 11, o que, ao menos nesse juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração do processo de *impeachment*.

3.1.10. Conclusões desta Nota em relação a este tópico 3.1

No entanto, ao contrário do Relatório, aqui se demonstra que:

- I. o Poder Executivo não teria usurpado qualquer competência do Poder Legislativo, pois em nenhum momento de 2015, qualquer parlamentar ou colegiado do Parlamento alegou esse fato. Ainda que tivesse, a solução prevista na Constituição Federal seria a sustação do ato usurpador (art. 49, V e XI, CF), por provocação de qualquer congressista, mas não a criação de comissão especial para apurar crime de impedimento;
- II. não se identificou qualquer conduta presidencial contrária à Constituição ou às leis. Eventuais vícios contra a LRF, que também não foram identificados, não permitem a aplicação do disposto no art. 85, CF, que não prevê esses vícios como crime de responsabilidade;
- III. a abertura de crédito por decreto estava no escopo do art. 4º da LOA 2015, razão pela qual os créditos abertos se ajustaram a essa previsão legal. A abertura de crédito por decreto não afasta o controle parlamentar das finanças públicas, até porque é ato veiculado por instrumento constitucionalmente previsto (art. 84, IV) e regularmente publicado. Não consta que qualquer Comissão, ainda que a CMO, ou parlamentar tenha manifestado oposição a tais decretos na época própria (em 2015);
- IV. A abertura de crédito (por qualquer meio normativo) não afeta a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício, porque o cômputo do gasto respectivo é feito somente a **posteriori**, quando da efetiva despesa, se houver;





- V. É equivocado realizar o cálculo da obtenção da meta de resultado primário por ocasião da abertura de um crédito, porque nem mesmo se a respectiva programação for empenhada passará ela a impactar o cálculo da obtenção da meta fixada para o exercício; o impacto somente ocorre com o pagamento da despesa; e
- VI. O ordenamento jurídico assegura ao Poder Executivo a competência para abrir créditos relativos a despesas obrigatórias, quando as correspondentes dotações se mostrarem insuficientes, mesmo num quadro de possível inatingimento da meta de resultado primário. Estas despesas gozam de imperatividade constitucional e legal (daí sua denominação), ao passo que a “meta de resultado” decorre de previsão na LRF, mas sem qualquer imposição.

Em razão do que concluiu sobre o presente tópico, o Relatório capitulou os crimes aventados nos seguintes dispositivos da Lei nº 1.079/1950, que se comenta:

- I. **Art. 10, item 4**, que prevê como crime de responsabilidade “*infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária*”: por todo o arrazoado supra, não se identificou qualquer infringência a dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma patente (visível, manifesta) e de qualquer modo. Ao contrário, constatou-se a higidez da conduta, que se aperfeiçoou com o contido no art. 4º da LOA 2015, tido por viciado. No máximo, haveria sérias dúvidas em relação à infringência à LOA 2015, tendo em vista o embate entre o aqui manifestado e o teor do respeitoso Relatório, o que revela não existir infringência aberta e transparente; e
- II. **Art. 11, item 3**, que prevê como crime de responsabilidade “*abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais*”: segundo todo o argumento supra desenvolvido, os seis créditos abertos estavam amparados tanto no art. 4º da LOA 2015, quanto no art. 52, § 13, da LDO 2015. Ademais, foram abertos por meio de decreto, na forma prevista no arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964. Portanto, inaplicável o dispositivo da Lei nº 1.079, de 1950, ao caso presente. Ainda que assim não fosse, tal artigo 11, no entanto, refere-se a hipóteses de crimes não recepcionados pelo





CF/88, razão pela qual não haveria tipicidade apta a justificar a continuidade do processo de impedimento, no caso desse item.

3.1.11. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados.

Sobre o presente tópico, cabe ainda, enfim, ressaltar que, cotejando a decisão do STF, nos autos do Mandado de Segurança 34.130/DF, e o resultado da Sessão Deliberativa da Câmara dos Deputados de 17/04/2016, parece haver diferença relevante entre ambos, que merece ser acompanhada.

O STF decidiu sobre este ponto que a Câmara somente poderia deliberar sobre:

[...] “seis Decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional” (fl. 17 do documento eletrônico nº 6)

A Câmara, entretanto, autorizou a abertura de processo em virtude:

[...] da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item II)

Como parece evidente, o STF restringiu a apuração a “seis decretos assinados pela denunciada” em 2015.

O Plenário da Câmara, no entanto, autorizou algo mais abrangente, porque se refere genericamente à abertura de créditos suplementares do decreto, mas não especifica a quantidade (seis), sem o exercício de referência (de 2015).

O Senado deveria limitar-se ao que decidiu o Supremo, sob pena de judicialização do processo e, enfim, decretação de nulidade quanto à parte excedente.





3.2. Da dívida ao Banco do Brasil em 2015 – Plano Safra - reiteração das “pedaladas fiscais” (fl. 91).

A Denúncia não é clara o suficiente, de modo a permitir que se extraia de suas acusações qual seria o efetivo vício da relação entre o Banco do Brasil e o Tesouro.

O Relatório entendeu que o atraso nos pagamentos de compromissos financeiros do Tesouro para o Banco do Brasil constituiria, nos termos da legislação vigente, realização irregular de operação de crédito.

Em razão disso, o Relatório começa por comparar situações existentes em 1992 entre bancos estatais e governos em geral, como se fossem idênticas ao caso presente (o que não é), para desenvolver seu raciocínio sobre a existência de operações de crédito em relação ao tópico.

Em 1992, havia de fato verdadeiras operações financeiras entre os bancos e os respectivos entes controladores, sob a forma de contratos de empréstimos na sua conceituação doutrinária por longo tempo consagrada. Existia, como bem historiado no Relatório, a efetiva disponibilização de recursos financeiros para o livre financiamento (mediante a expansão da dívida pública) de despesas orçamentárias.

Tal modelo faliu, razão pela qual a LRF estabeleceu a vedação de operações de crédito entre instituição financeira estatal e o ente federativo que a controle (art. 36).

Operações de crédito, juridicamente e em essência, relacionam-se com a *disponibilização de numerário*⁸³, pela instituição financeira ao tomador, mediante contrato ou título de crédito, em que o tomador se responsabiliza pela restituição do capital, acrescidos de vantagens pecuniárias.

No caso, conforme se pode perceber, o custeio dos bens não se dá pela arrecadação ordinária do ente, mas por recursos de terceiros (bancos), razão pela qual a operação de crédito impacta o endividamento público. A propósito:

⁸³ Sob a forma de *financiamento*, que se vincula a bem específico, ou de *empréstimo*, que se direciona ao custeio de bens de capital indeterminados.





Contraí-se a dívida pública mediante a celebração de operação de crédito. (CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1988, p. 70, apud ASSONI FILHO, Sérgio, *crédito público e responsabilidade fiscal*, 2007, p. 18)

O empréstimo público, como gerador da dívida pública, é um contrato pelo qual alguém transfere a uma pessoa pública, seja ela política ou meramente administrativa, uma certa quantia de dinheiro, com a obrigação desta entregar igual garantia de dinheiro, com ou sem vantagens pecuniárias, no prazo convencionado (ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: RT, 1973, págs. 10-11. Apud ASSONI FILHO, Sérgio, p. 41)

O caso em análise apresenta-se, no entanto, de modo completamente diferente.

O Plano Safra foi estabelecido pela Lei nº 8.427, de 1992. Desde esse remoto ano, em que jamais foram questionados a regra ou o prazo de pagamento dos valores correspondentes, o Poder Executivo foi autorizado a conceder “subvenção econômica”, que é uma despesa corrente prevista nos orçamentos anuais, aos beneficiários do programa (produtores rurais, inclusive familiares, e suas cooperativas).

Não se trata de um favor ou escolha do Executivo aos tomadores dos empréstimos, que são beneficiados com a equalização da taxa de juros inerentes ao Plano, mas uma previsão legal, a ser paga mediante a subvenção.

Tampouco o Executivo controla o volume de recursos a ser equalizado, porquanto esse montante depende da vontade pessoal dos beneficiários em contratar o crédito junto às instituições financeiras. Do resultado de tais contratações é que surge o dever da equalização, mediante as subvenções.

O pagamento das subvenções pelo Tesouro deve se enquadrar nas etapas inerentes a todas as despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), em razão do disposto no § 2º do art. 1º da referida Lei.

O pagamento da subvenção econômica obedecerá às disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes, cujos limites, condições, critérios e forma devem ser estabelecidos pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 3º).





Participam do programa tanto bancos públicos quanto privados, sendo que o BB detém maior participação no volume dos empréstimos concedidos (mais de 60%, segundo a Defesa apresentada pela AGU).

Logo, a transação financeira relativa ao plano safra nenhuma relação de semelhança tem com tomada de empréstimo ou financiamento realizado pelo Tesouro Nacional para pagar despesas públicas.

A Denúncia partiu das conclusões do TCU no citado Acórdão 825/2015-Plenário, para inferir vícios na relação do Tesouro com o BB em 2015. O TCU, no entanto, não registrou nenhuma “irregularidade” sobre dívidas do Tesouro ao BB, nem mesmo fez qualquer “ressalva” nas contas presidenciais de 2014 sobre tais dívidas, a não ser quanto ao mero registro dos passivos nas estatísticas fiscais.

O Relatório, seguindo o entendimento do TCU, enquadrou o caso em apreço nos conceitos abrangentes de operação de crédito firmados na LRF. Contudo, nem a interpretação autêntica fornecida por essa Lei nem o Direito Financeiro amparam minimamente tal interpretação.

Como se pode verificar, a LRF não alterou, em essência, o conceito doutrinário vigente ao longo dos anos sobre “operação de crédito”, pois dispõe, **in verbis**:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - operação de crédito: **compromisso financeiro** assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

[...]

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o **reconhecimento ou a confissão de dívidas** pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

[...]

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





I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.
(*negritamos*)

Conforme claramente definido na LRF (art. 29, III), “operação de crédito” é um “compromisso financeiro”, ainda que nas modalidades equiparadas ou assemelhadas. A abertura que o dispositivo admite, para abarcar as operações assemelhadas, tem que se conter na descrição do dispositivo. Não admite a Lei uma interpretação extensiva totalmente livre, como a que se pretende no Relatório.

Portanto, é fácil perceber, o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido LRF não contempla “atrasos” ou “inadimplência” no pagamento de compromissos financeiros como uma de suas modalidades.

Não se realiza no Relatório, no entanto, o devido cotejo entre o pagamento de subvenções econômicas relativas ao plano safra com os tipos legais de operação de crédito expressamente dispostos na citada Lei. Limitou-se o Relatório, ao examinar a admissibilidade de tão grave denúncia, a entender, de forma lacônica, que se trataria de uma operação de crédito “disfarçada”, nesses termos:

Diante disso, é possível, em tese, afirmar que se está diante de uma autêntica operação de crédito, embora disfarçada sob o manto de “prestação de serviço”, sobejamente porque, no caso em tela, o Banco do Brasil não agiu apenas como agente financeiro ou executor do plano safra. Atuou, isto sim, como intermediário financeiro, provendo os recursos necessários à sua implementação. (p. 113)

Obviamente, o Tesouro não realizou nenhum contrato com o Banco do Brasil visando financiar despesas orçamentárias, porquanto as





despesas inerentes à equalização das taxas de juros do Plano Safra decorrem da lei e são financiadas com recursos orçamentários; ou seja, por fontes ordinárias.

A par de tudo isso, a suposta existência de operação de crédito deveria contar, para a sua constatação, com a análise prévia e autorização dos órgãos legalmente competentes.

Se tal autorização não houve, não é porque se tentava disfarçar a transação, mas sim porque o entendimento vigente, desde 1992, portanto oito anos antes do advento da LRF, era o de que o pagamento dos subsídios do plano safra, de acordo com a metodologia e disponibilidades orçamentárias, não caracterizaria operação de crédito.

Nos termos da Constituição Federal, são os órgãos de controle interno os incumbidos de “*exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União*” (art. 74, III). **In verbis:**

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

Não se verifica, no entanto, ao longo dos 22 anos desde a edição da Lei nº 8.427, de 1992, nenhum pronunciamento desses órgãos sobre a eventual existência de operação de crédito no caso aventado.

A LRF, na regulação da matéria, não destoa da previsão constitucional (art. 59, caput, e II).

O Ministério da Fazenda, por seu turno, é o órgão escolhido para verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação (art. 32, **caput**, LRF).

Disso decorre que, qualquer interpretação quanto ao conceito e condições de contratação de operação de crédito, não poderia ser firmada sem a participação dessa estrutura.

Afastando-se disso, como se fez no Relatório, estar-se-ia atuando à “margem da lei”, para usar a mesma expressão nele empregada (fl. 94).





Eis a lição de Baleeiro:

Nem todo passivo do Estado pode ser incluído no conceito de “dívida pública”. Esta resulta do exercício do crédito público como processo fiscal. Por várias circunstâncias, como atraso em liquidação e pagamentos de despesas, condenações judiciais por atos ilícitos de seus agentes etc., a Fazenda pode ter dívidas, que não se original de empréstimos e que obedecem a regime jurídico diferente. Designa-se como “dívida administrativa” toda aquela estranha ao crédito público. Por outro lado, a dívida comercial, no mercado exterior, oriunda do controle do câmbio, é de ordem econômica e costuma ser considerada à parte. (BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 18.ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 634)

O que se constata, em verdade, no que tange à relação do BB com o Tesouro é uma prática sistemática, prolongada e sem óbice de qualquer órgão de controle ou do Congresso Nacional, razão pela qual a questão se consolidou diante da boa fé objetiva dos agentes dos órgãos técnicos envolvidos e pela segurança jurídica da conduta.

Não se quer com isso dizer que a prática de atrasos contínuos e crescentes seja desejável e saudável para as contas públicas. Como bem pontua mais uma vez Baleeiro:

Uma dívida flutuante vultosa e em contínua ascensão geralmente é sinal de administração financeira frouxa ou inepta. Racionalmente compreendida, não deve exceder de certos limites proporcionais ao orçamento, nem crescer aos saltos em tempos normais. Por isso mesmo, já tem sido apontada como sintoma infalível de finanças avariadas. (op. cit., p. 484)

Contudo, atrasos nos pagamentos de compromissos financeiros da Administração não podem ser transformados em operação de crédito. Não nos parece passível de acolhimento interpretação adotada pela Denúncia e pelo Relatório da Comissão Especial que mistura e funde dois institutos jurídicos distintos, como o são as subvenções econômicas e as operações de crédito, como sendo um só, ignorando as disposições expressas da lei, da jurisprudência e da doutrina.⁸⁴

⁸⁴ Lei nº 4.320/1964: Art. 18. ...

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:





Se havia previsão orçamentária para a despesa e se não houve arrecadação suficiente para quitá-la, não se poderia, por isso, converter o gasto em outra espécie (despesa de capital), sob pena de arbitrariedade e de total distorção da legislação específica que rege a matéria, no caso, a citada Lei nº 8.427, de 1992, a Lei nº 4.320, de 1964, e a própria LRF. Houve o inadimplemento, o pagamento não foi realizado no prazo oportuno, como ocorre com inúmeras despesas inscritas em restos a pagar para exercícios futuros.

Nesse contexto, seria oportuno salientar que a transformação da despesa corrente (subvenção econômica) em “operação de crédito” cria uma situação absurda para a conduta do Estado.

Isso porque, no caso do Banco do Brasil, o pagamento passaria a ser obrigatório e imediato, tendo em vista a vedação de contratação de operação de crédito de instituição financeira pelo ente que a controla.

Tal interpretação além de inteiramente duvidosa, já que não se está falando de operação de crédito, mas de subvenção econômica, deve ser prontamente rechaçada por derogar a vontade expressa do legislador que delegou o estabelecimento da metodologia de pagamento aos órgãos técnicos envolvidos e de acordo com as disponibilidades orçamentárias.

No entanto, a Denúncia e o Relatório são completamente omissos quanto aos casos em que a mesma despesa de subvenção econômica é devida a instituição financeira privada, já que a análise fundamenta o entendimento no fato de o Tesouro Nacional ter “realizado operação de crédito”, com instituição financeira controlada, o que é proibido pela LRF.

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais; b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Lei Complementar nº 101/2000: Art. 26..[...] § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a **concessão de subvenções** e a participação em constituição ou aumento de capital. (negritamos).



SF/16614.67245-00

Página: 183/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e





Disso decorre que, aparentemente, nos termos da argumentação desenvolvida no Relatório, poderia haver atrasos no pagamento a instituição financeira privada, constituindo-se esses atrasos em meros débitos de tesouraria, independentemente do volume e do período atrasado.

A questão se traduziria em privilégio para as instituições financeiras públicas, em relação às privadas, o que parece não encontrar respaldo na Constituição Federal.

Enfim, o Relatório conclui o tópico capitulando a questão no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079/1950.

Nos termos do artigo citado, é crime contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos “*contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal*”.

Neste ponto, há que se realçar que não há elementos na Denúncia ou no Relatório que demonstrem, minimamente, a existência de crime (uma vez que inadimplência não é operação de crédito), nem de autoria e muito menos dolo da Presidente da República nos fatos apontados.

Como se sabe, a doutrina dominante entende não existir crime de responsabilidade na forma culposa, ou seja, por ato imprudente, negligente ou imperito daquele que ocupa o cargo de chefe de Estado e de Governo. Para que o processo seja legítimo é necessário que se comprove a autoria, o dolo e a tipicidade.⁸⁵

Enfim, o que se observa é que se trata de passivo do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil referente a subsídios financeiros concedidos ao setor agrícola, sob a modalidade de prêmios de adimplência e equalização de taxas de juros, nos exatos termos autorizados pela Lei nº 8.427, de 1992.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento). O Tesouro Nacional não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.

⁸⁵ Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 378: “A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas.”





Por expressa determinação legal, o Tesouro Nacional tem a obrigação objetiva de ressarcir o Banco do Brasil do subsídio implícito nas operações. Os critérios, prazos e metodologia de cálculo são regulamentados e operacionalizados por meio de portarias dos ministérios envolvidos e de resoluções do Conselho Monetário Nacional-CMN, sem nenhuma intervenção do Presidente da República, o que afastaria, de pronto, a autoria ou eventual dele.

3.2.1. Conclusão desta Nota em relação a este tópico 3.2

Precipuamente, seria preciso indagar se o art. 11 da Lei nº 1.079/1950 foi recepcionado pela Constituição Federal, tendo em vista que o art. 85 não prevê crimes de responsabilidade “*contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*”. Tal hipótese era prevista na Constituição de 1946 (art. 89, VII), com base na qual foi aprovada a Lei 1.079/50, mas não recepcionada pela vigente Carta Política.

Sendo assim, não existiria a necessária tipicidade da conduta, tendo em vista que as condutas analisadas não são abrigadas em qualquer outro artigo da referida Lei Especial. Consequentemente, a nulidade do processo teria de ser decretada.

Não se identificou, por outro lado, a atuação da Chefe do Poder Executivo na contratação de aventada “operação de crédito”, seja para “contrair” empréstimo, seja para “efetuar” operação de crédito.

A relação do Tesouro com o BB decorre da legislação aplicada por largo espaço de tempo, havendo se configurado a evidente segurança jurídica a albergar a conduta.

O TCU, apesar de identificar em 2014 transações do Tesouro com o BB, não enxergou nessa conduta gravidade. Tanto que não apontou qualquer irregularidade ou mesmo ressalva, em razão dos fatos aqui descritos, nas contas presidenciais daquele ano.

3.2.2. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados.

Sobre o presente tópico, cabe ainda, enfim, ressaltar que, cotejando a decisão do STF, nos autos do Mandado de Segurança 34.130/DF,





e o resultado da Sessão Deliberativa da Câmara dos Deputados de 17/04/2016, parece haver diferença relevante entre ambos, que merece ser acompanhada.

O STF decidiu que a Câmara somente poderia deliberar sobre:

[...] reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais (fl. 19 do documento eletrônico nº 6)

A Câmara, entretanto, autorizou a abertura de processo em virtude:

[...] da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3)

Como parece evidente, o STF restringiu a apuração à “reiteração” da prática das chamadas pedaladas fiscais, ou seja, aos fatos relativos à dívida do Tesouro ao BB apenas do exercício de 2015, conforme decidiu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

O Plenário da Câmara, no entanto, autorizou algo mais abrangente, porque se refere à contratação de operação de crédito, mas não especifica o caso (o do BB, apenas), nem o período (só de 2015).

O Senado deveria limitar-se ao que decidiu o Supremo, sob pena de judicialização do processo e, enfim, decretação de nulidade quanto à parte excedente..

4. Paralelo com a Denúncia de 1992

Para efeito de estabelecimento de paralelo entre casos, bem assim de registro histórico, segue também em anexo (Anexo III) cópia da Denúncia ofertada, em 1992, contra o então Presidente da República Fernando Collor de Mello.

O confronto dos casos torna-se pertinente, tendo em vista que, naquele ano de 1992, o fundamento para a denúncia amparou-se nos incisos “IV – a segurança interna do País” e “V – a probidade na administração”, ambos do art. 85 da Constituição, sendo capitulados nos arts. 8º, item 7, e 9º, item também 7, ambos da Lei nº 1.079, de 1950.





No presente caso analisado, os alegados crimes foram embasados no art. 85, “VI – a lei orçamentária”, que se detalha especialmente nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950.

A diferença salta aos olhos, porque, nos termos da Denúncia de 1992, os crimes alegados não contavam (e não contam) com uma cadeia de órgãos constitucionalmente preestabelecidos para sua apuração, como no caso ora analisado, mas passaram previamente pelo crivo de uma CPI, que tem poderes investigatórios próprios dos órgãos judiciários.

Ademais, os fatos alegados naquela Denúncia foram acompanhados das respectivas provas definitivas colhidas na CPI e arroladas as testemunhas que participaram dos fatos. Daí que aquela Denúncia pôde ser processada e desenvolvida pela comissão de **impeachment** criada para tanto, que não cumpre a função de uma CPI, mas operou forrada de provas efetivas.

No presente caso, os vícios alegados decorrem, todos, de nova interpretação para atos e fatos administrativos, inclusive sem mudança de legislação. A par disso, a Constituição já previu os órgãos competentes exclusivos para decidirem sobre a matéria, que ainda não se pronunciaram, pois vigentes os prazos para as questões de 2015, as únicas acolhidas na Denúncia!

Naquele ano de 1992, na denúncia acolhida, havia alegação de “tráfico de influência”, “mentira” e, como na seguinte passagem, de recebimento de “vantagem indevida” pelo Chefe do Executivo:

Na qualidade de Chefe de Estado e de Governo, o Presidente da República é mantido pela Nação, por meio de recursos públicos, sendo-lhe defeso, em razão da honra e decoro do cargo, exercer desde a posse qualquer atividade profissional. Fora disso, as quantias ou bens recebidos de terceiros, enquanto no exercício do mandato, devem ter causa certa e definida, sem o que se constituem em vantagens indevidas, de natureza ilícita e imoral.

Verificou-se, entretanto, que, desde 15 de março de 1990, o denunciado, pessoalmente, bem como alguns de seus familiares – a mulher, a ex-mulher, a mãe – receberam indevidamente vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.

Essas transferências de dinheiro e de bens eram feitas reiteradamente, seja mediante depósitos em conta bancária da





secretária particular do denunciado e de seus familiares, seja mediante pagamentos diretos a empresas que venderam alfaías para guarnecer a residência particular do Presidente, ou que prestaram serviços de empreitada neste ou em outro imóvel de seu uso ou propriedade, além daquela que lhe vendeu um veículo “Fiat Elba” (A relação dessas transferências e pagamentos consta do relatório da CPI).

Não bastasse essa conduta indecorosa, constatou-se, ademais, que todos esses recursos, assim carregados ao patrimônio do Presidente da República e de seus íntimos, provieram de uma organização delituosa de exploração de prestígio de influência, controlada por Paulo César Cavalcante Farias.

Essa organização, integrada por Cláudio Francisco Vieira, Ana Maria Acioli Gomes de Melo, Rosinete de Carvalho Melanias, Jorge Waldírio Tenório Bandeira de Mello, Severino Nunes Oliveira, George Ricardo Melanias, Geovani Carlos Fernandes de Melo, Marta Vasconcelos Soares e outros menos expressivos, atuava intermediando escusos interesses privados junto à Administração.

[...]

Assim é que, desde meados de 1990, depósitos de expressivo valor passaram a ser feitos na conta da secretária particular do denunciado, com nomes fictícios e com uso de CPFs falsos. Entre tais depósitos, elevadas somas proveniente da praça de São Paulo, salientando-se cheques contra o Banco Rural, tiveram depositantes “fantasmas”, que agiam sob os nomes de Flávio Maurício Ramos, Manuel Dantas de Araújo, Jurandir Castro Menezes, José Carlos Bonfim, Carlos Alberto de Nóbrega e Rosimar Almeida (cf. relação dos cheques no relatório da CPI).

Está comprovado que os chamados “fantasmas” foram responsáveis por depósitos nas contas da primeira-dama, da secretária desta, Maria Isabel Teixeira, da mãe do denunciado, de sua ex-mulher, do mordomo de sua residência, da Brasil Gardens e de seu proprietário, Roberto Nehring, além daquelas de dois auxiliares imediatos do Presidente, Cláudio Vieira e Cláudio Humberto (cf. relatório da CPI).

Registre-se, ainda, que a aquisição do “Fiat Elba” do Presidente da República, foi feita com cheque administrativo, adquirido em nome do “fantasma” José Carlos Bonfim, e que a reforma de seu apartamento, em Maceió, foi paga com recursos da empresa EPC, de Paulo César Farias (v. relatório da CPI).

No caso em análise, alegações ao menos semelhantes não foram sequer apresentadas. Atribui-se à Presidente atos de gestão supostamente viciados, mas que não são por ela praticados, e atos que, embora o sejam,





seriam alegadamente ilegais na visão da Denúncia; porém, não se constatou a ilegalidade.

5. Considerações finais

Conforme o arrazoadado supra, chegou-se às seguintes conclusões, considerando-se a Denúncia apresentada, o seu recebimento pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados e o subsequente Relatório do Senhor Deputado Jovair Arantes (PTB/GO):

1) No que se refere à “abertura de crédito por decreto” em 2015:

- a. **em preliminar:** a questão não poderia ser acolhida, porque (a.1), não há indício de materialidade, no sentido de que a abertura dos créditos tenha sido incompatível com a obtenção da meta fixada para 2015; porque (a.2), em paralelismo com o desacolhimento da mesma questão relacionada a 2014, a edição de decretos de crédito deve integrar a prestação de contas da Presidente da República, cujo rito, prazos e órgãos competentes são preestabelecidos na Constituição, o que torna, antes da conclusão desse rito, a comissão especial do **impeachment** incompetente, bem assim os órgãos que lhe seguirão na análise; enfim, também não poderia ser recebida; porque (a.3), como o argumento da denúncia é o de que os decretos exorbitaram do poder normativo, caberia exclusivamente ao Plenário do Congresso Nacional, se assim o entendesse, constatar o vício e sustar o correspondente ato, por provocação de qualquer congressista, mas não a abertura do processo de impedimento; e porque (a.4) não houve usurpação de competência do Legislativo, conforme que o Relatório do Dep. Jovair Arantes, sendo que, se tivesse havido, a solução constitucional seria a sustação do ato pelo Plenário do Congresso Nacional, mas não a abertura do processo de impedimento; e
- b. **no mérito:** a Denúncia deveria ser indeferida neste ponto, porque, (b.1) ao contrário do que sustentam os denunciante, a abertura dos créditos tinha previsão legal fixada no **caput** do art. 4º da LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20/04/2016), não tendo sido adotado ato patentemente contrário à lei orçamentária, razão pela qual restou inabalado o item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079/50; (b.2)





tampouco foi violentado o item 6 do art. 10 da mesma Lei, como quer a Denúncia, porque a Presidente, em vez de “ordenar” ou “autorizar” outrem a abrir citados créditos, o fez por si; (b.3) não foram demonstrados, tampouco identificados, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento ou pelo menos a prática de ato ilegal e (b.4), a conduta da Presidente não se ajusta ao tipo legal previsto no item 2 do art. 11 da Lei nº 1.079/1950, porque os créditos foram abertos com fundamento no ordenamento jurídico, atendendo todas as formalidades previstas, inclusive porque alguns dos créditos visaram atender demandas de outros Poderes, que gozam de independência funcional (arts. 2º, 52, XIII, 99, CF), havendo dúvidas inclusive quanto ao acolhimento deste dispositivo (art. 11) pela vigente Carta Política.

- 2) No que se refere às denominadas “pedaladas fiscais”, na sua específica reiteração no relacionamento do Tesouro com o Banco do Brasil no ano de 2015:
- a. **em preliminar:** a questão não poderia ser acolhida, uma vez que (a.1) inexistente “a possibilidade jurídica do pedido”, tendo em vista que não há evidências da prática dos atos referidos no tópico pela Presidente, não podendo ser apenada pela conduta alheia; haja vista (a.2) a falta de competência da comissão especial e dos órgãos que lhe seguirem na apreciação e julgamento dos fatos, enquanto os fatos alegadamente viciados na forem constatados dentro do procedimento de apuração de contas presidenciais previsto na Constituição (arts. 49, IX, 71, I, 84, XXIV, e 166, §§ 1º e 2º); e porque (a.3) o art. 11 não teria sido recepcionado pela atual Constituição; e
 - b. **no mérito:** a questão deveria ser indeferida, porque (b.1) não foram demonstrados, tampouco identificados, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento ou pelo menos a prática de ato ilegal; (b.2) tampouco os fatos se enquadrariam no conceito de “operação de crédito”, única hipótese de ilegalidade prevista na LRF (art. 36), mas que não se conformam com os ilícitos previstos na Constituição que levam à sanção prevista na Lei nº 1.079/1950.





Em razão do exposto, os autores se colocam à inteira disposição para esclarecimentos, inclusive adicionais.

José de Ribamar Pereira da Silva

Consultor Legislativo – Assessoramento
em Orçamentos

Vinícius Leopoldino do Amaral

Consultor Legislativo – Assessoramento
em Orçamentos



SF/16614.67245-00

Página: 191/191 05/05/2016 13:47:12

7028156ae3125b1b647f3e1d8de07438ba85a14e

