

**Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Especial do Senado Federal competente para a análise da Denúncia por crime de responsabilidade nº 1, de 2016**

REC  
**000146**

A Excelentíssima Senhora Presidenta da República, por seu advogado abaixo subscrito, nos autos do processo instaurado em virtude de denúncia por suposta prática de crime de responsabilidade nº 1, de 2016, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, apresentar os questionamentos formulados pelos assistentes técnicos da defesa, ao laudo produzido pela junta pericial, designada por esta Comissão Especial.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Brasília, 28 de Junho de 2016.



**José Eduardo Cardozo**  
**OAB/SP 67.219**

Recebido na COCETI em 28/6/16 às 10h  
Fernanda M. P. Lima  
**Fernanda Moreira Pinheiro Lima**  
Mat. 266647

## DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2016

### QUESTIONAMENTOS DOS ASSISTENTES TÉCNICOS DE DEFESA AO LAUDO DA JUNTA PERICIAL

Decretos de Crédito suplementar:

1. Sobre a afirmação “a estrita redação do art. 4º da LOA/2015 não faz menção à compatibilidade dos Decretos com a programação financeira” (p. 212)

O caput do art. 4º da LOA traz a seguinte observação:

“desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”

Do ponto de vista estritamente legal e tendo em vista a metodologia de apuração do resultado primário consagrada no art. 11, III, *a* da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (Lei nº 13.080/2015) e explicitada na mensagem que encaminhou o projeto de lei orçamentária anual de 2015 (PLOA 2015), solicita-se esclarecer qual a base legal utilizada para remeter “a compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício” a outros termos que não os expostos na referida mensagem, tal como descrito a seguir:

“A Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) refere-se à metodologia consagrada internacionalmente para avaliação de políticas fiscais, consistindo na soma entre o resultado primário do setor público não financeiro e a apropriação de juros nominais por competência. O resultado primário de determinado ente, por sua vez, diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo, e pode ser apurado por dois critérios: a) variação do nível de endividamento líquido do ente durante o período considerado, deduzidos os juros nominais; ou b) soma dos itens de receita e despesa. O primeiro critério, chamado “abaixo da linha”, é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.” (Mensagem do PLOA 2015)

A questão se justifica na medida em não há na lei qualquer hipótese de resultado fiscal *estabelecido e apurado*, que não seja o consagrado pela ótica financeira, tal como o verificado pelo Banco Central e em consonância com os artigos 8º e 9º da LRF.

Ressalta-se que a LRF, além de não fazer menção a eventual cancelamento de dotações orçamentárias para apuração do resultado primário, remete às limitações de empenho e pagamento para a persecução da meta de resultado fiscal.

2. *Na resposta ao quesito 2 da acusação os peritos afirmam: “Ressalta-se que a meta para o exercício de 2015 foi aquela fixada pela Lei 13.199” e “ Considerando os resultados demonstrados no Relatório de Avaliação e Cumprimento das Meta Fiscais de 2015 (...) e os resultados apurados pelo Banco Central do Brasil, o Poder Executivo cumpriu a meta estabelecida”. Mais adiante: “Logo, os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal 2015”. Com base nessas afirmativas, pode-se concluir que o resultado da Perícia apontou para o cumprimento das metas estabelecidas para o exercício de 2015?*

3. *Sobre a afirmação de que “dos quatro decretos ora em análise, que abriram crédito suplementar, três deles promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado vigente há época da edição dos Decretos”*

Em diversos pontos da perícia, é afirmado que os decretos promoveram alterações nas programações incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário.

Na resposta ao item 2 dos quesitos do Relator, os peritos afirmam que os decretos publicados em 28 de julho tiveram “efeito fiscal negativo” de R\$ 1,26 bilhão e R\$ 0,37 milhão e que um dos decretos de 21 de agosto, teria um efeito de R\$ 493,59 milhões” (pp. 192 e 193).

No entanto, na resposta ao quesito 9 da acusação, a perícia traz um conceito “impacto fiscal concreto”. Qual é o significado deste conceito e em que ele se difere do impacto fiscal mencionado acima? Há dois significados possíveis de impacto fiscal, um concreto e outro não, baseado apenas em dotações orçamentárias?

Pede-se à perícia, que demonstre o fundamento legal da apuração do resultado primário por dotações orçamentárias, já que só se tem conhecimento daquele consagrado pela ótica financeira, tal como apurado pelo Banco Central e em consonância com os artigos 8º e 9º da LRF e com a indicação na Mensagem Presidencial da LOA sobre a forma de apuração do resultado primário oficial.

Tendo em vista a metodologia de apuração da meta, e os artigos 8º e 9º da LRF, qual é o fundamento legal utilizado para se compreender que a autorização orçamentária sem a ampliação do limite de empenho e pagamento afeta o resultado primário?

Não havendo outro meio de controle da despesa que não os limites de empenho e pagamento nos termos do artigo 9º da LRF, pede-se que a perícia esclareça de qual forma o ato questionado, a edição dos decretos de crédito suplementar, ampliou os referidos limites dos órgãos que receberam a suplementação orçamentária, inclusive tendo em vista o fato de que o decreto de programação de

30 de julho e suas modificações determinam que a execução dos créditos esteja sujeita ao limite do contingenciamento, bem como o §13 do art. 52 da LDO 2015.

4. *Na resposta ao quesito 24 da defesa, sobre a execução das ações orçamentárias que foram contempladas com a suplementação, a tabela 38, deixa claro que, somadas, as ações orçamentárias suplementadas foram executadas abaixo do valor aprovada na LOA.*

*É possível então afirmar que, mesmo dentre as ações orçamentárias suplementadas, houve compensação na sua execução de forma que se algumas dessas ações tenham sido executadas acima do limite inicialmente autorizado na LOA, outras foram executadas abaixo do limite autorizado na LOA, de forma que o impacto fiscal concreto destas ações em conjunto, o pagamento efetivo, foi inferior ao valor autorizado na LOA?*

5. *Na resposta ao quesito 25, tendo em vista o conceito de resultado primário, seria possível apresentar o mesmo cálculo apenas para as despesas primárias?*

6. *Na resposta ao quesito 38 da defesa, os autores afirmam que:*

*“eventos similares eram objeto de controvérsia, por parte de outros agentes sociais, a exemplo dos indícios de irregularidades levados a conhecimento do Congresso Nacional, em decorrência do Acórdão n 1464/2015 - TCU - Plenário, de 17 de junho de 2015”.*

*Pede-se que a perícia esclareça se, no acórdão de 17 de junho de 2015, havia referência aos Decretos de crédito suplementar de 2014,*

7. *Na resposta ao quesito 41 apresentado pela defesa, os peritos afirmam: “A propósito, no bojo da repartição das receitas tributárias, a Constituição Federal, art. 160, veda expressamente a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos demais entes federados” (p. 147). Em havendo excesso de arrecadação de uma receita a ser repartida, seria possível a não utilização desse excesso de arrecadação para a suplementação da despesa de transferência?*

8. *No tocante item 3 do ponto 4.1 da conclusão da perícia, afirma-se que seria necessária autorização legislativa prévia para conferir legalidade aos créditos suplementares criados por Decreto.*

*Pede-se esclarecer, admitindo-se a tese exposta na perícia, qual seria o fundamento legal para abertura de créditos suplementares por projeto de lei, tendo em vista o disposto no art. 39, § 4º da LDO 2015, in verbis:*

*§ 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.*

9. *A perícia afirma que a execução de dotações constantes de 3 dos Decretos produziu consequências fiscais negativas sobre o resultado primário apurado.*

Parece que a conclusão tem como base apenas a classificação da despesa como primária.

No entanto, sabe-se que o impacto fiscal está restrito aos limites de empenho e pagamento (nos termos do art. 9 da LRF), que é distribuído por órgão.

Nesse sentido, o impacto pressupõe aumento dos referidos limites. A efetiva utilização dos limites de empenho e pagamento para a dotação suplementada só poderá acontecer na hipótese de outra despesa não ser efetuada, posto que não há aumento dos limites por órgão.

Tendo em vista a afirmação do impacto fiscal negativo, pede-se à perícia que aponte o ato que ampliou os limites de empenho e pagamento dos órgãos que receberam a suplementação.

10. *Afirma-se que a utilização de superávit do exercício anterior e do excesso de arrecadação como fontes para a suplementação de despesas primárias produz impactos negativos na meta de resultado primário, sendo que no caso do excesso de arrecadação só haveria impacto em períodos em que a meta não esteja sendo cumprida.*

Tal afirmativa parece ser realizada a partir da classificação da receita considerando a despesa primária. No entanto, a mera classificação da receita não é suficiente para atestar o impacto primário, visto que esse impacto depende dos limites globais de empenho e pagamento da despesa de cada órgão.

Nesse sentido, pede-se que a perícia indique o fundamento legal para apurar resultado primário com base exclusivamente em fontes de receita e não nos limites de pagamento, em divergência ao que dispõe o art. 9º da LRF, na metodologia de apuração de resultado primário, no inciso II, do § 1º do art. 43 da Lei 4.320/64 e parágrafo único do art. 8º da LRF.

#### Plano Safra

11. *As respostas aos Quesitos 11 da Acusação e 60 da Defesa, conjuntamente consideradas, afirmam, em linhas gerais, que o atraso de qualquer obrigação da União com uma instituição financeira, mesmo que essa obrigação não imponha desembolso dessa mesma instituição financeira configura operação de crédito.*

Se a instituição financeira for controlada pela União, operação de crédito ilegal, inclusive.

Por sua vez, a resposta ao Quesito 63 da acusação cita prazo previsto no Decreto n. 8.535, de 1o. de outubro de 2015, admite o prazo de 5 dias úteis para a cobertura de eventual insuficiência de recurso, vedada a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro (art. 3o. pg. 1o. e 3o.).

No entendimento da junta, portanto, qualquer atraso configura operação de crédito ou há razoabilidade nessa classificação, particularmente quando considerados os efeitos fiscais desse atraso?

*12. Se, como estabelecido na resposta ao quesito 11, qualquer inadimplemento de débito da União com os bancos públicos constitui uma operação de crédito, indaga-se:*

a) fica vedada a contratação de bancos públicos para a prestação de serviços, considerando que o inadimplemento contratual é sempre uma possibilidade presente em uma relação negocial?

b) se o inadimplemento no pagamento das subvenções econômicas no âmbito do Plano Safra tem a natureza jurídica de operação de crédito ilegal, aplica-se a nulidade prevista no §1º do art. 33 da LRF, com o desfazimento das operações de crédito subsidiadas pelo Banco do Brasil aos agricultores?

c) à luz do ordenamento jurídico vigente, como é possível desconsiderar a forma adotada no negócio jurídico entre a União e o Banco do Brasil, no âmbito de Plano Safra, para requalificá-lo como operação de crédito, sem tornar ineficaz os seus regulares efeitos que vêm sendo produzidos desde 1992?

Brasília, 28 de junho de 2016.



Ricardo Lodi Ribeiro



Rodrigo Octávio Orair