



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

TERMO DE ABERTURA DE VOLUME

Em 4/7/2016, às 17:45

Por este termo, inicio à folha nº 23303 o volume nº 62 do processado referente à 1ª autuação da matéria DEN 1/2016.

Eduardo Sá

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

**SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário**

TERMO DE JUNTADA

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

1. Ofício nº 124/2016, que solicita informações à Secretaria do Tesouro Nacional (fl. 23305);
2. Ofício nº 125/2016, que solicita documentos à Secretaria do Orçamento Federal (fl. 23306);
3. Ofício nº 126/2016, que solicita documentos ao Conselho Monetário Nacional (fl. 23307);
4. Ofícios nºs 127 e 129/2016, que solicitam documentos ao Banco Central do Brasil (fls. 23308 e 23309);
5. DOC 159 – resposta do Banco do Brasil ao Ofício nº 122/2016 (fls. 23310 e 23311);
6. DOC 160 – interpelação judicial protocolada no STF em face da Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff – Pet 6126 (fls. 23312 a 23327);
7. DOC 161 – esclarecimentos dos peritos ao laudo pericial (fls. 23328 a 23390);
8. DOC 162 – resposta da Secretaria de Orçamento Federal ao Ofício nº 125/2016 (fls. 23391 e 23392);
9. DOC 163 – laudo elaborado pela assistente pericial da acusação (fls. 23393 a 23446);
10. DOC 164 – laudo elaborado pelos assistentes periciais da defesa (fls. 23447 a 23537).

E, por ser expressão da verdade, dou fé.

Brasília, em 4 de julho de 2016.


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





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Ofício nº 124/2016 – CEI2016

Brasília, 29 de junho de 2016

A Sua Excelência a Senhora
Ana Paula Vitali Janes Vescovi
Secretária do Tesouro Nacional

Assunto: Solicitação de documentos – Requerimento 131/16 CEI2016

Senhora Secretária,

Com a finalidade de constituir meio de prova para os trabalhos da Comissão Especial que analisa no Senado Federal o pedido de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, solicito a V.Ex.^a que informe a esta Comissão, no prazo impreterível de 05 dias, “(i) o volume das dotações discricionárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2015 (Lei nº 13.115, de 2015), entendidas como tais aquelas definidas no § 1º do art. 52 da LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), bem assim (ii) o total das dotações discricionárias autorizadas para 2015 (LOA + créditos adicionais do exercício + créditos adicionais reabertos), no mesmo conceito, (iii) o total dessas dotações que foram empenhadas no exercício e (iv) o total de tais dotações que foram pagas. Outrossim, que informe (v) qual destes montantes impactaram na apuração do resultado primário daquele exercício, esclarecendo qual o critério de apuração desse resultado atualmente em vigor”.

Ressalto que a presente solicitação decorre da aprovação por esta Comissão do Requerimento 131/16 – CEI2016, cuja cópia segue em anexo.

Esclareço, por fim, que a documentação solicitada deverá ser enviada preferencialmente em meio digital para o endereço abaixo.

Atenciosamente,

Senador **Raimundo Lira**
Presidente da Comissão Especial do Impeachment

Gizelle S. Ramos
30/06/2016 - 11:19h

23305



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Ofício nº 126/2016 - CEI

Brasília, 29 de junho de 2016

A Sua Senhoria o Senhor
George Alberto de Aguiar Soares
Secretário de Orçamento Federal
Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Assunto: Solicitação de documentos – Requerimento 132/2016

Senhor Secretário,

Com a finalidade de constituir meio de prova para os trabalhos da Comissão Especial que analisa no Senado Federal o pedido de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, solicito a V.Sa. que encaminhe a esta Comissão, no prazo impreterível de 5 dias, *cópias de todas as notas técnicas relativas aos decretos de abertura de créditos suplementares de 2015.*

Ressalto que a presente solicitação decorre da aprovação por esta Comissão do Requerimento nº 132/2016, que segue em anexo.

Esclareço, por fim, que a documentação solicitada deverá ser enviada preferencialmente em meio digital para o endereço abaixo.

Atenciosamente,


Senador **Raimundo Lira**
Presidente da Comissão Especial do Impeachment


Pablo Mengell Rios
Analista de Planejamento e Orçamento
Chefe de Gabinete Substituto
SIAPE 1858933
30/06/2016
Recebido em 30/06/2016 11h21

SENADO FEDERAL
73206



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Ofício nº 106/2016 - CEI

Brasília, 29 de junho de 2016

A Sua Senhoria o Senhor
Henrique de Campos Meirelles
Presidente do Conselho Monetário Nacional

Assunto: Solicitação de documentos – Requerimento 132/2016

Senhor Presidente,

Com a finalidade de constituir meio de prova para os trabalhos da Comissão Especial que analisa no Senado Federal o pedido de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, solicito a V.Sa. que encaminhe a esta Comissão, no prazo impreterível de 5 dias, *cópias das íntegras das atas de reuniões de 2014 e 2015 que envolveram decisões associadas ao Plano Safra*.

Ressalto que a presente solicitação decorre da aprovação por esta Comissão do Requerimento nº 132/2016, que segue em anexo.

Esclareço, por fim, que a documentação solicitada deverá ser enviada preferencialmente em meio digital para o endereço abaixo.

Atenciosamente,

Senador Raimundo Lira

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

RECENDO, 29/06/2016
11:22
9-813-485-X





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Ofício nº 27 /2016 - CEI

Brasília, 29 de junho de 2016

A Sua Excelência o Senhor
Ilan Goldfajn
Presidente do Banco Central do Brasil

Assunto: Solicitação de documentos – Requerimento 132/2016

Senhor Presidente,

Com a finalidade de constituir meio de prova para os trabalhos da Comissão Especial que analisa no Senado Federal o pedido de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, solicito a V. Exa. que encaminhe a esta Comissão, no prazo impreterível de 5 dias, cópias das íntegras das atas de reuniões de 2014 e 2015 relativas às "pedaladas fiscais" envolvendo o Banco do Brasil e o Plano Safra, realizadas no âmbito do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC), do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) e da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (COMOC).

Ressalto que a presente solicitação decorre da aprovação por esta Comissão do Requerimento nº 132/2016, que segue em anexo.

Esclareço, por fim, que a documentação solicitada deverá ser enviada preferencialmente em meio digital para o endereço abaixo.

Atenciosamente,

Senador Raimundo Lira

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

REC'DO 27/06/2016
11.21.9.815.485-X

Folha nº 23308
Scn



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Ofício nº 129/2016 - CEI

Brasília, 29 de junho de 2016

A Sua Excelência o Senhor
Ilan Goldfajn
Presidente do Banco Central do Brasil

Assunto: Solicitação de documentos – Requerimento 135/2016

Senhor Presidente,

Com a finalidade de constituir meio de prova para os trabalhos da Comissão Especial que analisa no Senado Federal o pedido de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, solicito a V. Exa. que encaminhe a esta Comissão, no prazo impreterível de 5 dias, os documentos pelos quais as áreas técnicas do Banco Central, responsáveis pela fiscalização prudencial, questionavam à Procuradoria do próprio BACEN, bem como desta à Advocacia Geral da União, sobre a detecção das chamadas "pedaladas fiscais" e sobre as medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial.

Ressalto que a presente solicitação decorre da aprovação por esta Comissão do Requerimento nº 135/2016, que segue em anexo.

Esclareço, por fim, que a documentação solicitada deverá ser enviada preferencialmente em meio digital para o endereço abaixo.

Atenciosamente,

Senador Raimundo Lira

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

RECIBIDO 130/06/2016
11:24
19.813.485-X

23300

SC



Ao Senado Federal
Comissão Especial do Impeachment
A Sua Excelência o Senhor
Senador Raimundo Lira

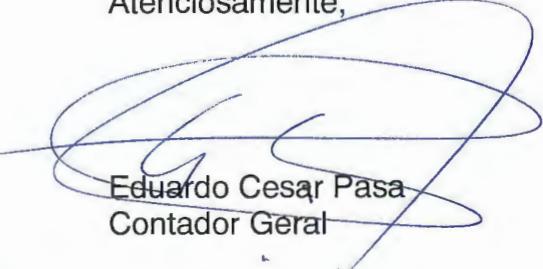
Senhor Senador,

Solicitação de documentos – Ofício 122/2016 CEI/2016 – Em atenção à sua solicitação em epígrafe, encaminhamos em anexo mídia DVD-R contendo as demonstrações contábeis do Banco do Brasil, bem como a sua publicação no Diário Oficial da União, do dia 09.03.2016.

Esclarecemos que o relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações contábeis individuais e consolidadas pode ser encontrado na página 160 do arquivo “Demonstrações Contábeis 2015”, assim como na página 73 do arquivo “Diário Oficial da União – Seção 1”.

Colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,


Eduardo Cesar Pasa
Contador Geral

Anexo: 1 DVD-R

Recebido em 30/6/16

Eduardo Bruno do Lago de Sá
Matrícula: 228210
Coordenação de Comissões Especiais,
Temporárias e Parlamentares de Inquérito



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

JUL/2015 - 2015/74210394
Mod. 003.010-4



BANCO DO BRASIL

MÍDIA NEF. AO DOC 159

FEDERAL

Folha n° 23311

Recebido na COCETI em 29/6/16

(Assinatura)
Eduardo Bruno do Lago de Sá
 Matrícula: 228210



COMISSÃO ESPECIAL DO “IMPEACHMENT”

R.

Requerimento

16

Nº 134/2016

Requer a juntada de cópia da Interpelação Judicial feita por deputados federais contra a Sra. Presidenta da República perante o Supremo Tribunal Federal para que explicasse o significado do uso da palavra “golpe”, por significante para o debate ocorrido no âmbito dessa Comissão Especial.

Senhor Presidente,

Requeiro a V. Exa., com base na Constituição Federal, na Lei nº 1.079, de 1950 e no Regimento Interno do Senado Federal, que seja juntado aos autos as peças da Interpelação judicial ajuizada pelos Deputados Júlio Luiz Baptista Lopes, Carlos Sampaio, Pauderney Avelino, Antonio Imbassahy e Paulo Pereira da Silva contra a Sra. Presidenta da República, com vistas a tolher-lhe o uso da palavra “golpe” ao se referir ao processamento do pedido de *impeachment*, por ser significante para o debate estabelecido nesta Comissão Especial destinada a analisar a denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff.

f4821bc9a8f4ee29ac6979270b13750d8ceee4d15

SI/16928-83670-04

Página: 1/2 29/06/2016 12:16:23



JUSTIFICAÇÃO

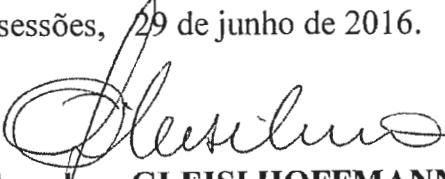
O debate posto nesta Comissão diz com razões que levam um segmento a querer o afastamento de uma Presidenta da República e a convicção de outra parte que, acompanhada por escritos de juristas e de cientistas políticos brasileiros e estrangeiros, de artigos e de editoriais de importantes jornais de todo o mundo, de que realmente está em curso um verdadeiro golpe de Estado no Brasil, formatado por meio de um processo de impeachment ilegítimo e ofensivo à Constituição.

O arquivamento da interpelação judicial, sem que fosse dado seguimento, demonstra que não só é plausível o uso da palavra “golpe”, como que encontra esteio jurídico no entendimento da Suprema Corte brasileira.

Eis porque é significante a juntada das peças da interpelação judicial aos autos do processo de *impeachment* do ponto de vista do registro histórico.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste requerimento.

Sala das sessões, 29 de junho de 2016.


Senadora GLEISI HOFFMANN

Barcode: SF/16928.83670-04

Página: 2/2 29/06/2016 12:16:23

f4821bc9a8f4ee29ac6979270b13750d8cee4d15





PROCURADORIA PARLAMENTAR
CÂMARA DOS DEPUTADOS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

Julio Luiz Baptista Lopes, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 592.452.207-53, RG 4.192.289-9 RJ, com endereço na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Gabinete 544 - Anexo IV, CEP 70160-900, Carlos Henrique Focesi Sampaio, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 061.972.778-08, RG 15.127.473-3 SP, com endereço na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Gabinete 207 - Anexo IV, CEP 70160-900, Pauderney Tomaz Avelino, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 034.652.682-53, RG 0175004-6 SSP/AM, com endereço na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Gabinete 610 - Anexo IV, CEP 70160-900, Rubens Bueno, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 187.464.209-59, RG 58.889-2 SSP-PR, com endereço na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Gabinete 623 - Anexo IV, CEP 70160-900, Antonio José Imbassahy da Silva, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 023.729.675-68, RG 606343 SSP/BA, com endereço na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Gabinete 810 - Anexo IV, CEP 70160-900, Paulo Pereira da Silva, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 210.067.689-04, RG com endereço na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Gabinete 217' - Anexo IV, CEP 70160-900, neste ato representados pela Procuradoria Parlamentar da Câmara dos





PROCURADORIA PARLAMENTAR CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputados (doc. 1), vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, interpor a presente

INTERPELAÇÃO JUDICIAL,

com fulcro no art. 144, do Código Penal, e fundamentado no esclarecimento e na prevenção de possíveis danos aos princípios constitucionais do artigo 5º da Carta Magna, especialmente os incisos V e X, em face da Senhora Dilma Vana Rousseff, Presidente da República, inscrita no CPF sob o número 133.267.246-91, com endereço profissional à Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, Brasília-DF, CEP 70150-900 e endereço residencial no Palácio da Alvorada, em razão dos fatos e fundamentos adiante aduzidos:

I - DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL

No caso ora questionado, observa-se que a configuração de eventual lesão a Membro da Câmara dos Deputados afeta a imagem da própria Casa Legislativa. Portanto, realiza-se a presente ação por meio da Procuradoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, com fulcro no artigo 21 do Regimento Interno da Câmara (RICD), tendo em vista o esclarecimento de possíveis prejuízos morais sofridos pelos Interpelantes.

Cabe mencionar que a Constituição Federal confere certas prerrogativas indispensáveis à independência da Casa Legislativa, enquanto Poder, nos termos, por exemplo, da inteligência de seu artigo 51, a seguir transscrito:

“Art 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....
III – elaborar seu Regimento Interno;

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da





PROCURADORIA PARLAMENTAR
CÂMARA DOS DEPUTADOS

respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;”

A seu turno, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados disciplina:

“Art. 21. A Procuradoria Parlamentar terá por finalidade promover, em colaboração com a Mesa, a defesa da Câmara, de seus órgãos e membros quando atingidos em sua honra ou imagem perante a sociedade, em razão do exercício do mandato ou das suas funções institucionais.

§ 2º A Procuradoria Parlamentar providenciará ampla publicidade reparadora, além da divulgação a que estiver sujeito, por força de lei ou de decisão judicial, o órgão de comunicação ou de imprensa que veicular a matéria ofensiva à Casa ou a seus membros.

§ 3º A Procuradoria Parlamentar promoverá, por intermédio do Ministério Públie~~o~~, da Advocacia-Geral da União ou de mandatários advocatícios, as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para obter ampla reparação, inclusive aquela a que se refere o inciso X do art. 5º da Constituição Federal.” - grifou-se

Mostrá-se legítima, portanto, a representação por meio da Procuradoria Parlamentar.

II – DA COMPETÊNCIA

O pedido de explicações previsto no art. 144 do Código Penal constitui ação cautelar preparatória de ação penal privada em decorrência da possibilidade de cometimento de crime contra a honra.



PROCURADORIA PARLAMENTAR CÂMARA DOS DEPUTADOS

Assim, a interpelação judicial deve ser processada perante o mesmo juízo competente para julgar a ação penal principal, eventualmente oponível contra o autor das supostas ofensas.

Tendo em vista que a Interpelada é Presidente da República e, portanto, dispõe da prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal nas infrações penais comuns, a teor do art. 102, I, b, da Constituição Federal, compete a esta Suprema Corte processar e julgar o presente feito.

III – DOS FATOS

No contexto de acolhimento do pedido de *impeachment* formulado perante a Câmara dos Deputados - e da consequente tramitação do referido procedimento, conforme os ritos legais estabelecidos -, vários discursos proferidos pela Excelentíssima Senhora Presidente da República passaram a ter ampla repercussão nacional. Muitos desses pronunciamentos mostraram-se inflamados e permeados por excessos, no mais das vezes, utilizando-se, inclusive, do próprio Palácio do Planalto e de missões oficiais no exterior como palco para os eventos.

Dentre os argumentos apresentados pela Senhora Presidente da República, ganhou amplo destaque aquele, segundo o qual, o processo de impedimento constituiria um suposto “golpe de estado”. Algo de gravidade ímpar, sobretudo, ao se levar em consideração a recente história nacional e as possibilidades de ruptura que declarações desse juez podem trazer à sociedade brasileira.

A própria Interpelada chegou a afirmar, em inúmeros eventos públicos, notórios e de ampla repercussão, que todo o processo ora em curso não passaria de um “golpe”. É o que se pode observar a partir das manchetes colacionadas a seguir e do material acostado aos autos (doc. 2):

- “Querem chegar, sentar na minha cadeira, mas sem voto”, diz Dilma em Salvador – EBC Agência Brasil.

- Dilma chama Cunha de “pecado original” e acusa golpe feito com as “mãos nuas” - Zero Hora.





PROCURADORIA PARLAMENTAR CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Dilma renova Mais Médicos, ataca golpe e critica o Plano Temer na Saúde - Brasil 247.
- Dilma volta a atacar processo de impeachment como “golpe disfarçado” - Jornal O Globo.
- Em evento da CUT, Dilma afirma que impeachment é golpe contra trabalhador - Correio Braziliense.
- “Querem sentar na minha cadeira, mas sem voto”, ataca Dilma – Valor Econômico.
- Dilma diz a jornalistas estrangeiros que a votação na Câmara foi um golpe - Hora 1.

Como se não bastasse tudo o que já havia sido amplamente propagado, a Interpelada, no feriado do dia primeiro de maio, voltou a defender tal argumento, quando, em discurso oficial, utilizou a palavra “golpe” quinze vezes ao longo de todo o pronunciamento (doc. 3). Veja-se o seguinte trecho:

“Eu em 2015 fiz seis decretos chamados de suplementação. O Fernando Henrique Cardoso, no ano de 2001, fez 101 decretos de suplementação. Para ele não era golpe, não era nenhum golpe nas contas públicas, para mim é golpe nas contas públicas.

Então vejam vocês, dois pesos e duas medidas porque não tem do que me acusar, é constrangedor. E aí, eu quero que vocês pensem comigo: ora, se não tem base para o impeachment o que é que está havendo? Golpe. Mas além de ser golpe, é um golpe muito especial. Não é um golpe com armas, com tanques na rua, não é um golpe militar que nós conhecemos no passado, é um golpe especial. Eles rasgam a Constituição do país. Mas porque eles





PROCURADORIA PARLAMENTAR CÂMARA DOS DEPUTADOS

fazem isso? Eles fazem isso porque há 15 meses atrás eles perderam uma eleição direta" – grifou-se.

Em outras oportunidades, também por meio de pronunciamentos oficiais, a Presidente da República repetiu o mantra de que está a ocorrer verdadeiro "golpe" no Brasil (doc. 4). Especificamente, a Presidente alega haver um golpe sem armas, sem tanques, mas, em nenhum momento, define que golpe é esse. Apenas, em raciocínio silogístico, diz o que não é, sem afirmar o que é.

A esse respeito, inclusive, em entrevista a correspondentes estrangeiros em Nova Iorque, no contexto da missão oficial para a assinatura do Acordo de Paris, a Presidente chegou a afirmar que a votação havida no Plenário da Câmara dos Deputados foi um "golpe", sem nominar os eventuais golpistas e nem descrever como tal suposto "golpe" teria ocorrido. Insatisfeita, a Governante foi além, e chegou a acusar eventuais futuros governantes da nação, sem nominá-los, mas desqualificando-os e deixando ainda mais dúvidas não respondidas. Nas palavras da Interpelada (doc. 5):

"E pergunto a vocês: quem assumirá os destinos do País? Pessoas ilegítimas? Pessoas que não tiveram um voto para presidente da República?"

Enfim, observa-se, a partir da análise dos múltiplos exemplos citados, que a Senhora Presidente aparenta transpor sua indignação para uma acusação séria e gravosa contra as instituições democráticas brasileiras como um todo, entre tais, possivelmente, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e este próprio Supremo Tribunal Federal.

É deveras espantoso que a Interpelada, no uso da importante posição de Presidente da República, incumbida do dever constitucional de promover o bem geral do povo brasileiro, não adote a cautela necessária às suas falas públicas e, ao contrário do que recomenda o bom senso, faça uso de expressões dúbias, vagas e imprecisas, insinuando em favor da ocorrência de um golpe no Brasil. E, pior, que deixe de explicitar qual golpe seria esse, consequentemente, subtraindo-se ao dever de tomar providências indispensáveis para evitar sua eventual ocorrência.





PROCURADORIA PARLAMENTAR
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sobretudo, ao comportar-se da maneira como vem fazendo, a Senhora Presidente da República deixa toda a nação em dúvida, recomendando, portanto, a presente interpelação, a fim de que possa explicar qual a natureza, os motivos e os agentes desse suposto “golpe”, por Sua Excelência alardeado.

Ressalte-se que essas falas causam verdadeira surpresa, não só a estes Interpelantes, como também aos vários entes da sociedade brasileira, porque, da forma como age, a Interpelada parece criar uma crise institucional que agrava a situação brasileira e leva ao cenário internacional uma condição de desrespeito às Instituições pátrias.

Assim, a Nação fica sem obter nenhuma satisfação de sua autoridade máxima, a qual, aliás, aparenta utilizar-se de oportunismo inconsequente para, por meio de eventos públicos inerentes ao cargo eletivo que ocupa, levantar suposições que buscam, por sua vez, inflamar ainda mais o contexto político e aumentar a sensação de que o país está dividido.

Nesse sentido, a partir de tais fatos, demandam-se esclarecimentos urgentes, até mesmo para ser possível estabelecer quais são os aspectos objetivos e subjetivos relativos à afirmação de haver um suposto golpe em curso no país. Haja vista que, a partir das afirmações da Senhora Presidente, pairar verdadeira dúvida sobre a nação.

Quem são os golpistas? Na visão da Presidente, os Interpelantes encontram-se nesse inusitado rol? Não se sabe.

Não se pode perder de vista que, a depender da delimitação de tais aspectos, por parte da Interpelada, é possível que se configure uma séria tentativa de manchar a imagem da Câmara dos Deputados e de seus membros, dentre os quais se encontram estes Interpelantes.

Nesse sentido, urge delimitar as insinuações feitas no sentido de que membros da Câmara dos Deputados estariam possivelmente implementando um golpe de estado. Essas afirmações dão margem a interpretações diversas, sobretudo àquelas de cunho negativo para as Instituições democráticas brasileiras. Assim, lastreado em tais razões, que se reclamam elucidações indispensáveis.





PROCURADORIA PARLAMENTAR CÂMARA DOS DEPUTADOS

IV – DO DIREITO

O art. 144, do Código Penal, estabelece que o indivíduo que se julga ofendido em sua honra ou imagem pode pedir explicações, em juízo, ao provável ofensor:

Art. 144 – Se, de referências, alusões ou frases, se infere calúnia, difamação ou injúria, quem se julga ofendido pode pedir explicações em juízo. Aquele que se recusa a dá-las ou, a critério do juiz, não as dá satisfatórias, responde pela ofensa.

Evidencia-se, portanto, que a presença de dubiedades nas afirmações da Interpelada, segundo a qual está ocorrendo um golpe no país – sem nominar autores ou tomar providências para sustar algo de tamanha gravidade –, é o suficiente para que se possam pedir esclarecimentos.

A propósito, o próprio STF, em sérula decisão do Ministro Celso de Melo, já se manifestou sobre o tema:

“O pedido de explicações constitui típica providência de ordem cautelar, destinada a aparelhar ação penal principal, tendente a sentença penal condenatória. O interessado, ao formulá-lo, invoca, em juízo, tutela cautelar penal, visando a que se esclareçam situações revestidas de equívocidade, ambiguidade ou dubiedade, a fim de que se viabilize o exercício futuro de ação penal condenatória. A notificação prevista no Código Penal (art. 144) (...) traduz mera faculdade processual, sujeita à discreção do ofendido. E se justifica na hipótese de ofensas equívocas.” (RTI 142/816, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Igualmente, no que diz respeito à interpelação, a doutrina também entende que:

“Destina-se ela a esclarecer ou positivar o exato sentido da manifestação de pensamento do requerido. É, portanto, instituída quer em favor do requerente quer do requerido, porque poderá





PROCURADORIA PARLAMENTAR CÂMARA DOS DEPUTADOS

poupar ao primeiro a propositura de ação infundada e dá ao segundo oportunidade de esclarecer a sua verdadeira intenção, dissipando o equívoco e evitando a ação penal injusta.” (SILVEIRA, Euclides Custódio da. Direito Penal – Crimes Contra a Pessoa, p. 260/261, item n. 120, 2^a ed., 1973, RT).

Justifica-se, portanto, a inafastabilidade da presente interpelação, pois, como restou demonstrado no detalhamento fático, há ofensas equívocas, uma vez que a Interpelada não delimitou certos aspectos essenciais caracterizadores de um “golpe de estado”, nem informou à população quem são os agentes golpistas.

Anote-se que os Interpelantes, por serem membros do Poder Legislativo, têm a função de fiscalizar o Poder Executivo, conforme disposição instituída nos arts. 49, V, IX, X, e 70, ambos da Constituição Federal. Em razão de tal fato, são seus deveres solicitar informações e providências essenciais ao interesse público.

Ora, se o país está na iminência de um golpe e se a Senhora Presidente da República parece demonstrar que o golpe está sendo encabeçado pela Câmara dos Deputados, estar-se-á diante de uma ofensa profundamente gravosa contra 513 Deputados Federais, como um todo, e contra os Interpelantes, especificamente, que atuam na persecução irretorquível dos princípios e das normas de nosso ordenamento jurídico.

Acima de todo o já exposto, a se confirmar as expressões da Mandatária maior da nação, terá havido, aparentemente, verdadeiro enquadramento no artigo 1º da Lei 7.170/93, lesando e expôndo a perigo de lesão a soberania nacional, o regime representativo e a própria democracia brasileira. Tudo a ocorrer, registre-se, sem que a Presidente tome qualquer medida para sustar os eventos que Sua Excelência alega estar ocorrendo. Restando necessário, enfim, o esclarecimento por parte de quem proferiu os termos aqui elencados.

Há dúvidas gravíssimas, portanto, cujo esclarecimento proporcionará melhor entendimento acerca da dimensão e dos impactos dos pronunciamentos e das entrevistas propagadas pela Interpelada, o que permitirá verificar a ocorrência e a extensão de possíveis ofensas à instituição Câmara dos Deputados, ao Corpo Legislativo e aos Interpelantes, no que couber.



PROCURADORIA PARLAMENTAR
CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONCLUSÃO

Diante do exposto, é o presente para, respeitosamente, requerer a V. Exa. que determine a notificação da Interpelada para apresentar, no prazo legal, os seguintes esclarecimentos, sobre as aludidas falas repletas de posicionamentos e de sugestões vagas, dúbias e equívocas acerca da ocorrência de um golpe de estado no país, conforme a seguir se detalha:

- 1) A Interpelada ratifica as afirmações – proferidas em distintos eventos – de que há um golpe em curso no Brasil?
- 2) Quais atos compõem o golpe denunciado pela Interpelada?
- 3) Quem são os responsáveis pelo citado golpe?
- 4) Que instituições atentam contra seu mandato, de modo a realizar um golpe de estado?
- 5) É parte desse golpe a aprovação, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, da instauração de processo contra a Interpelada, por crime de responsabilidade, nos termos do parecer da Comissão Especial à Denúncia por Crime de Responsabilidade 1/2015, dos Srs. Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal?
- 6) Se estamos na iminência de um golpe, quais as medidas que a Interpelada, na condição de Chefe de Governo e Chefe de Estado, pretende tomar para resguardar a República?



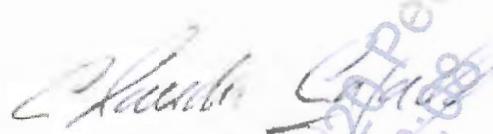


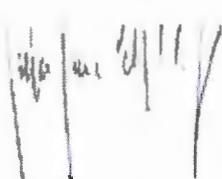
PROCURADORIA PARLAMENTAR
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Requer ainda, prestadas as explicações, sejam os autos devolvidos aos Interpelantes, independente de traslado e depois de atendidas as formalidades de estilo, para que possa instruir eventuais e futuros procedimentos judiciais cabíveis.

Dá-se a causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Termos em que,
Pede deferimento.
Brasília, 03 de maio de 2016.


Claudio Cajado
Procurador Parlamentar


Júlio Lopes
Deputado Federal
Vice-líder Bloco PP, PTB, PSC


Rubes Bueno
Deputado Federal
Líder PPS


Antonio Imbassahy
Deputado Federal
Líder PSDB


Carlos Sampaio
Deputado Federal


Pauderney Avelino
Deputado Federal
Líder Democratas


Paulo Pereira da Silva
Deputado Federal


Folha n° 23324
Lia



PROCURADORIA PARLAMENTAR
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Renato Feltrin Corrêa
OAB/DF 28019

Patrícia Daher Rodrigues Santiago
OAB/DF 20865

Marilene Carneiro Matos
OAB/DF 14865

Christianne Dias Ferreira
OAB/DF 18485

RFIC





PROCURADORIA PARLAMENTAR CÂMARA DOS DEPUTADOS

DOCUMENTOS ANEXOS

Doc 1 – Ato do Procurador, instrumento de procuração e comprovante de custas.

Doc 2 – Matérias e pronunciamentos da Sra. Presidente da República, acerca da ocorrência de suposto “golpe”.

Doc 3 – Discurso de primeiro de maio, durante Ato do Dia do Trabalhador- São Paulo/SP.

Doc 4 – Discursos durante a cerimônia de abertura da Conferência Nacional de Direitos Humanos e durante a cerimônia de anúncio da prorrogação da permanência dos médicos brasileiros formados no exterior e estrangeiros no Programa Mais Médicos.

Doc 5 – Entrevista coletiva concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, a jornalistas brasileiros – NY/EUA.





SENADO FEDERAL

Secretaria de Comissões

Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito

Midia REF. A0 DOC 160

Disponível na página de Documentos Recebidos da Comissão do Impeachment - clique para acessar

Figura. N° 23327
Gra



REC

000161

SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2016

(DRC nº 1, de 2015, na origem)

Recebido na COCETI em 10/7/16, às 19h48

Eduardo Bruno do Lago de Sá
Eduardo Bruno do Lago de Sá
Matrícula: 228210

LAUDO PERICIAL

ESCLARECIMENTOS

Peritos:

João Henrique Pederiva (Coordenador)
Diego Prandino Alves
Fernando Álvaro Leão Rincon





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2016

(DRC nº 1, de 2015, na origem)

LAUDO PERICIAL

ESCLARECIMENTOS

INDICE

1. DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS.....	2
2. DA ANÁLISE DOS PEDIDOS.....	2
3. DOS ESCLARECIMENTOS	3
3.1. DOS ESCLARECIMENTOS SOLICITADOS PELA DEFESA	3
3.2. DOS ESCLARECIMENTOS SOLICITADOS PELO EXMO. SR. RELATOR SENADOR ANTONIO ANASTASIA	29
3.3. DOS ESCLARECIMENTOS SOLICITADOS PELA EXMA. SRA. SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN	38
3.4. DOS ESCLARECIMENTOS SOLICITADOS PELO EXMO. SR. SENADOR LINDBERGH FARIAS.....	113
4. DA CONCLUSÃO	125



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2016

(DRC nº 1, de 2015, na origem)

LAUDO PERICIAL

ESCLARECIMENTOS

1. DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS

Ao Laudo (DOC 144) elaborado pela Junta Pericial foram apresentados Pedidos de Esclarecimentos formulados pela Defesa, pelo Exmo. Sr. Relator Senador Antonio Anastasia, pela Exma. Sra. Senadora Vanessa Grazziotin e pelo Exmo. Sr. Senador Lindbergh Farias.

Posteriormente, por meio do DOC 158, o Exmo. Sr. Senador Lindbergh Farias requereu que fosse retirado o Pedido de Esclarecimento sobre o item 4.1.7.

2. DA ANÁLISE DOS PEDIDOS

A análise dos Pedidos de Esclarecimentos apresentados, bem como as respostas formuladas pela Junta Pericial a tais Pedidos, guardou estrita consonância com as diretrizes já delineadas nos itens 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6 do Laudo Pericial (DOC 144).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

3. DOS ESCLARECIMENTOS

A seguir, são apresentados esclarecimentos desta Junta Pericial quanto ao Laudo elaborado.

3.1. DOS ESCLARECIMENTOS SOLICITADOS PELA DEFESA

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

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.

Para introduzir esclarecimento, remete-se à parte inicial da resposta elaborada para o Quesito 25 formulado pela acusação (p. 53 do DOC 144):

Preliminarmente à resposta, cabe diferenciar a *meta* de resultado primário do resultado primário em si.

A LDO/2015, em seu art. 11, inciso IV, dispõe que a Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 conterá a indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas.

Em atendimento ao citado preceito, a Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA/2015 consignou o seguinte:

Em observância ao art. 11, inciso IV, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (PLDO-2015), cumpre ressaltar que o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2015.

Compete ao Banco Central, portanto, a apuração, ao final do exercício, do resultado fiscal para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015.

As **metas** de resultado primário e nominal, por outro lado, são estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais que, por força de art. 4º, § 1º, da LRF, deverá integrar o PLDO submetido pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

A meta, portanto, é a definição quantitativa prévia de um resultado primário a ser alcançado. Ao final do exercício financeiro, ao se comparar a meta previamente estabelecida no Anexo de Metas Fiscais com o resultado efetivamente apurado pelo Banco Central, pode-se concluir se houve ou não o cumprimento da meta.





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Adicionalmente, esta Junta, ao se debruçar sobre o Quesito 4 formulado pela Defesa (p. 80-86 do DOC 144), elaborou profunda análise diferenciando a “programação financeira” da “programação orçamentária”. Essa diferenciação, inclusive, está expressamente destacada no item 4.1.1 das Conclusões do Laudo Pericial (p. 212 do DOC 144).

Assim, a base legal para considerar a alteração na programação orçamentária para fins de compatibilidade da edição dos Decretos com a LOA/2015 decorre do próprio art. 4º, *caput*, da LOA/2015, o qual se transcreve:

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:
[grifo adicionado]

E a diferença entre a “alteração na programação orçamentária” e a “execução da despesa” é claramente evidenciada quando se compara essa condicionante específica para fins de abertura de créditos suplementares por decreto (art. 4, *caput*, LOA/2015) com a condicionante similar exigida para a abertura dos mesmos créditos por lei (art. 39, § 4º, LDO/2015):

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.

[...]

§ 3º Acompanharão os projetos de lei concernentes a créditos suplementares e especiais exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e respectivos subtítulos e metas.

§ 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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei. [grifo adicionado]

Note-se que, para a abertura de créditos suplementares *mediante lei*, a LDO/2015 exige que o projeto esteja acompanhado de justificativa, pelo Poder Executivo, de que a realização das despesas suplementadas não afeta a obtenção da meta. Aqui, por opção do legislador, o elemento de compatibilidade entre o crédito e a meta é a execução da despesa, e não a mera alteração da programação orçamentária – alteração que ocorre com a simples sanção e publicação da lei de suplementação (art. 39, § 10, da LDO/2015).

Diversamente, no caso das suplementações de dotação por decreto, não é a realização da despesa que deve ser compatível com a obtenção da meta. Deve-se aferir a compatibilidade, com a meta, da alteração promovida na programação orçamentária, o que ocorre em momento anterior à realização da despesa. Essa diferenciação é de suma importância.

Deve-se pontuar que uma das regras básicas de hermenêutica é a que preconiza que “a lei não carreia palavras ou expressões inúteis”. Dessa maneira, se a opção do legislador (que, no caso da LDO e da LOA, legisla por proposta do Poder Executivo) foi adotar expressões diversas, cada qual com seu significado próprio, para fins de limitar a discricionariedade do Poder Executivo na abertura de créditos, a melhor interpretação é aquela que privilegia a competência do Congresso Nacional para dispor sobre diretrizes orçamentárias e orçamento anual, nos termos do art. 48, inciso II, da CF/88.

-
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?*
-

Foi cumprida a meta vigente ao final do exercício de 2015, tal como fixado na LDO/2015, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.199/2015.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Tal exposição encontra-se delineada nas respostas elaboradas para os Quesitos 2 e 28, ambos formulados pela Acusação (pp. 14-17 e 64-66, respectivamente, do DOC 144).

-
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?



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

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.

Quanto à primeira parte do questionamento o “efeito fiscal negativo” refere-se à alteração na programação orçamentária incompatível com a meta de resultado primário. O impacto concreto, por sua vez, refere-se ao impacto efetivo sobre o resultado primário. Mais uma vez, alerta-se que resultado primário e meta de resultado primário são conceitos distintos. Para mais detalhes, remete-se à resposta formulada para o Pedido de Esclarecimento 1 supra.

Assim, não há “dois significados possíveis de impacto fiscal, um concreto e outro não, baseado apenas em dotações orçamentárias”. O efeito fiscal negativo é baseado em dotações orçamentárias, para fins de conformação entre a alteração na programação orçamentária e a meta de resultado primário (art. 4º, *caput*, da LOA/2015). O impacto concreto, por sua vez, decorre da efetiva alteração do resultado primário aferido, decorrente da execução financeira, e não da execução orçamentária.

Quanto ao “fundamento legal da apuração do resultado primário por dotações orçamentárias”, remete-se, também, à resposta formulada para o Pedido de Esclarecimento 1 supra. Novamente, repisa-se que o fundamento legal utilizado é o art. 4º, *caput*, da LOA/2015, que adota “a alteração na programação orçamentária” promovida pela suplementação, e não a execução da despesa suplementada, para fins de aferição da compatibilidade entre o crédito e a obtenção da meta.

E o mesmo esclarecimento responde, também, a terceira parte do questionamento. Assim, “o fundamento legal utilizado para se compreender que a autorização orçamentária sem a ampliação do limite de empenho e pagamento afeta o resultado primário” decorre do art. 4º, *caput*, da LOA/2015.

A ampliação do limite de empenho não afeta o resultado primário *apurado*, mas altera a programação orçamentária. Logo, se essa alteração for incompatível com



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

a obtenção da meta, o crédito não contará com autorização legislativa, por afrontar o art. art. 4º, *caput*, da LOA/2015.

Por fim, relativamente à quarta parte do questionamento, remete-se, também, à resposta formulada para o Pedido de Esclarecimento 1 supra. O fato de haver contingenciamento posterior não elide o fato de que houve alteração na programação orçamentária decorrente da publicação e vigência dos decretos de suplementação.

O momento da alteração na programação orçamentária decorrente da edição do decreto de crédito suplementar é anterior ao momento em que ocorre o contingenciamento, com ele não se confundindo. Tanto é assim que o próprio questionamento aponta que o contingenciamento foi operacionalizado pelo Decreto nº 8.496/2015, editado e publicado em 30 de julho de 2015. Contudo, os Decretos não numerados de suplementação nos valores de R\$ 1,70 bilhão e R\$ 29,92 milhões foram publicados em 28 de julho de 2015, ou seja, em momento anterior ao Decreto nº 8.496/2015.

Assim, eventual contingenciamento posterior seria relevante apenas para fins de se verificar a limitação da execução da despesa suplementada, mas não para fins de verificação de alteração na programação orçamentária, já que esta é anterior ao contingenciamento.

Isso porque, para que uma suplementação venha a sofrer limitação de empenho ou de movimentação financeira, é indispensável que, antes, essa suplementação seja incorporada ao orçamento, ou seja, que tenha havido a alteração na programação orçamentária.

-
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?



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

A Tabela 38, à p. 127 do Laudo (DOC 144), demonstra, relativamente ao conjunto das ações listadas nas Tabelas 34 a 37 e objeto de suplementação, que: a dotação inicial foi de R\$ 23,58 bilhões; dotação autorizada (inicial + créditos adicionais – cancelamentos/remanejamentos) foi de R\$ 27,47 bilhões; o valor empenhado foi de R\$ 22,64 bilhões; e o valor pago foi de R\$ 17,41 bilhões.

A avaliação acerca de eventual compensação fiscal na execução das ações orçamentárias listadas demandaria investigar se a subexecução de uma ação decorreu da superexecução de outra ação, o que além de transbordar o objeto da Perícia seria incompatível com o cronograma estabelecido para o trabalho pericial.

Ademais, como ressaltado na resposta elaborada para o Quesito 9 formulado pela Acusação (pp. 28-36 do DOC 144), esta Junta não logrou obter junto à SOF ou à STN informações pormenorizadas relativas à execução das suplementações, embora esses Órgãos do Poder Executivo tenham sido expressamente instados a fornecer essas informações por meio dos Ofícios nº 095/2016 e 096/2015 – CEI2016, respectivamente.

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?

Do portal SIGA Brasil, foram extraídas as informações da Tabela 1. As células sombreadas em vermelho indicam valor inferior à dotação inicial da LOA/2015, enquanto as sombreadas em azul indicam valor superior.

Tabela 1: Despesa total executada em 2015

Identificador de resultado primário ⁽¹⁾	Dotação inicial (LOA 2015)	Dotação autorizada	Total Empenhado	Total Pago	R\$
0	1.484.359.685,644,00	1.489.197.805.255,00	1.042.241.329.730,46	1.031.896.548.542,22	
1	1.191.771.035.190,99	1.237.511.829.741,99	1.200.825.723.181,49	1.146.791.366.372,51	
2	125.247.120.677,01	134.517.578.818,01	93.397.749.434,81	64.688.903.341,70	
3	65.617.263.589,00	67.592.572.367,00	42.147.252.333,67	24.176.676.568,87	
6	9.681.842.341,00	9.666.324.341,00	3.430.515.709,81	44.663.005,62	
TOTAL ⁽²⁾	2.876.676.947.442,00	2.938.486.110.523,00	2.382.042.570.390,24	2.267.598.157.830,92	

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

Nota:

(1) Legenda dos IRPs (art. 7º, § 4º, da LDO/2015): I - financeira (RP 0); II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) obrigatória, quando constar da Seção I do Anexo III (RP 1); b) discricionária não abrangida pelo PAC (RP 2); c) discricionária abrangida pelo PAC (RP 3); ou d) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6).

(2) Eventual divergência entre os valores totais constantes desta Tabela e da Tabela 38 do Laudo Pericial (DOC 144, p. 127) pode decorrer de ajustes realizados no âmbito do SIAFI.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

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.

Para a correta contextualização, cabe transcrever a totalidade do parágrafo em que se insere o excerto transscrito no questionamento, elaborado no bojo da resposta ao Quesito 38 formulado pela Defesa (DOC 144, p. 140):

Os fatos ora tratados – as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares, editados em julho e agosto de 2015 – ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram. Contudo, **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 nº 1464/2015 – TCU – Plenário, de 17 de junho de 2015.** [grifo adicionado]

No que tange aos Decretos de crédito suplementar de 2014, não há menção a eles no Acórdão TCU 1.464/2015 – Plenário.

Contudo, o excerto, ao fazer alusão a “eventos similares eram objeto de controvérsia”, referia-se ao item 9.2.9 do dito Acórdão, que guarda relação com os fatos ora periciados.

Em seu Quesito 38, a Defesa questionou quais os 13 pontos constantes do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da República referente ao exercício de 2014. Dentre eles, extrai-se o ponto 9.2.9:

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório) ¹

Assim, no Acórdão 1.464/2015 – Plenário, o TCU já apontara para o entendimento sobre a irregularidade de condução da execução orçamentária e financeira com base em uma meta de resultado primário ainda pendente de aprovação por parte do Congresso Nacional. Nesse ponto, registre-se parte do entendimento do Relator:

4. Importa ressaltar que as estimativas constantes deste relatório já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo (PLN nº 36/2014) ao Congresso Nacional, de alteração da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que “ Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014” no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Em face da deterioração da situação fiscal com relação ao cenário apontado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014 e, considerando a diminuição das receitas e o aumento das despesas primárias ressaltada no Relatório de Avaliação Orçamentária do 5º bimestre, mais uma vez impunha-se ao Poder Executivo apurar o montante necessário de contingenciamento e informar a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o 22º dia após o encerramento do bimestre, por força do disposto no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014.

Como relatado anteriormente, a STN e a SOF, ao avaliarem as receitas e despesas primárias ao final do quinto bimestre de 2014, não indicaram a necessidade de contingenciamento. Ao contrário, alegaram que seria possível a ampliação do limite orçamentário e financeiro para custear despesas discricionárias em R\$ 10 bilhões, com amparo no projeto de lei de alteração da meta fiscal encaminhado ao Congresso Nacional. Diante disso, não se deve cogitar em responsabilidade dos demais Poderes e do Ministério Público, porquanto cabia ao Poder Executivo Federal a atribuição de indicar aos demais Poderes a necessidade de contenção de despesas. [grifo adicionado]

¹ TCU. Tribunal de Contas da União. Ata nº 22, de 17 de junho de 2015 - sessão extraordinária - Contas do Governo da República - Exercício 2014 - plenário. P. 3-5. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_22.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Complementarmente, cumpre transcrever excerto do Acórdão TCU 2.461/2015 – TCU – Plenário, referente às Contas do Governo da República de 2014:

Destarte, por meio do Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, o Tribunal encaminhou a Sua Excelência cópia de despacho exarado naquela data pelo Ministro Relator, para ciência e manifestação sobre os seguintes fatos:

[...]

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.

[...]

Em decorrência das irregularidades e dos achados apontados no capítulo1 e das informações evidenciadas ao longo do relatório, propõe-se:

[...]

5.alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a abertura de créditos suplementares, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, sem a observância do disposto nos arts. 4º da Lei 12.952/2014 e 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8);

[...]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em aprovar o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, na forma do documento anexo. [grifo adicionado]

-
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?*
-

A resposta consta do próprio Quesito 41 mencionado, bem como do art. 160 da CF/88, também citado.

A propósito, transcreve-se parte da resposta ao Quesito 41 apresentado pela Defesa:

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, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a imposto, conforme situações ali previstas. Entre essas, não consta a eventualidade do descumprimento de meta fiscal. Ao contrário, retenções dessa natureza podem ser interpretadas como eventual violação da cláusula pétreia federativa e indicativas da necessidade de intervenção para reorganização das finanças do ente em mora. [grifo adicionado]

-
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:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

§ 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.

Para responder a este questionamento, remete-se à resposta elaborada para o Pedido de Esclarecimento 1 supra.

Aqui, no caso da suplementação por meio de projeto de lei, por opção do legislador, o elemento de compatibilidade entre o crédito e a meta é a execução da despesa, e não a mera alteração da programação orçamentária – alteração que ocorre com a simples sanção e publicação da lei de suplementação (art. 39, § 10, da LDO/2015).

Diversamente, no caso das suplementações de dotação por decreto, não é a realização da despesa que deve ser compatível com a obtenção da meta. Deve-se aferir a compatibilidade, com a meta, da alteração promovida na programação orçamentária, o que ocorre em momento anterior à realização da despesa. Essa diferenciação é de suma importância.

Deve-se pontuar que uma das regras básicas de hermenêutica é a que preconiza que “a lei não carreia palavras ou expressões inúteis”. Dessa maneira, se a opção do legislador (que, no caso da LDO e da LOA, legisla por proposta do Poder Executivo) foi adotar expressões diversas, cada qual com seu significado próprio, para fins de limitar a discricionariedade do Poder Executivo na abertura de créditos, a melhor interpretação é aquela que privilegia a competência do Congresso Nacional para dispor sobre diretrizes orçamentárias e orçamento anual, nos termos do art. 48, inciso II, da CF/88.

-
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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

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.

A redação do Pedido de Esclarecimento em análise não é clara. O questionamento parece usar o termo “aumento dos referidos limites” em lugar de “violação dos referidos limites”. Sendo assim, ante a redação dúbia, esta Junta adotará esse entendimento.

A análise sucinta acerca dos efeitos fiscais negativos consta do item 4.1.6 das Conclusões, abaixo transcrita:

6. Há efeitos negativos sobre a obtenção da meta resultado primário decorrentes da utilização do superávit financeiro do exercício anterior e do excesso de arrecadação como fontes para suplementação de despesas primárias.

No caso do superávit financeiro, os recursos constituem receita orçamentária de exercício anterior, não sendo computados como nova receita orçamentária no exercício em que se abre o crédito suplementar. A consequência é geração de uma despesa primária não compensada por uma arrecadação de receita primária ou cancelamento de uma despesa primária de montante equivalente.

No que tange ao excesso de arrecadação de receitas primárias, essas constituem receita primária do exercício e têm efeito positivo sobre o resultado primário. Assim, em uma situação de não cumprimento da meta, tal como a relatada nos diversos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias editados pelo Poder Executivo ao longo do exercício de 2015, esse excesso de arrecadação deve ser utilizado para a recomposição do resultado fiscal projetado, objetivando o atingimento da meta vigente na época considerada.

A exposição pormenorizada desse entendimento consta da resposta ao Quesito II.3 formulado pelo Exmo. Sr. Relator Senador Antonio Anastasia (pp. 193-198 do DOC 144).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Ademais, também em extensa exposição, esta Junta demonstrou que ao menos uma programação de cada um desses três Decretos de suplementação submeteu-se à execução financeira, ou seja, a pagamento, com impacto fiscal negativo concreto sobre o resultado apurado. Essa análise consta da resposta formulada ao Quesito 8 da Acusação (pp. 28-36 do DOC. 144).

Note-se que, aqui, está-se a falar de **resultado apurado**, e não simplesmente de *meta* de resultado projetada. Isso significa que, se houve impacto fiscal negativo, houve a execução financeira dessas ações orçamentárias. E esse impacto independe de violação de eventual limite de empenho e movimentação financeira imposto aos órgãos.

Isso porque a execução financeira de uma suplementação realizada à conta de superávit financeiro do exercício anterior, por exemplo, significa aumentar a despesa primária sem haver a arrecadação de uma receita primária ou um cancelamento de despesa primária em montante equivalente. Ou seja, há o impacto primário negativo – decorrente da execução financeira da suplementação –, mas não o contrabalanço desse efeito.

Ademais, como mencionado pela Defesa no Pedido de Esclarecimento 1 supra, a Mensagem do Projeto de LOA/2015 esclarece que o resultado primário (ou seja, **resultado apurado**, e não a *meta* de resultado) “diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo”. Assim, pelo exposto no próprio excerto coligido, o resultado primário representa, tão somente, a diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo. Logo, havendo o aumento de uma despesa primária sem o registro de uma receita primária ou o cancelamento de outra despesa primária equivalente, o resultado primário será afetado negativamente.

-
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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

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.

Esta Junta não logrou encontrar, no Laudo Pericial por ela elaborado, a informação de que se deve “apurar resultado primário com base exclusivamente em fontes de receita”. Ademais, o art. 9º da LRF não veicula “metodologia de apuração de resultado primário”.

Tal como exposto na resposta ao Pedido de Esclarecimento supra, a Mensagem do Projeto de LOA/2015 define o resultado primário como a “diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo”, não havendo menção a “limites de pagamento”.

Não se discute a possibilidade de abertura de créditos suplementares tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação, o que está expressamente consignado no inciso II do § 1º do art. 43 da Lei 4.320/1964. O que se apontou, de forma detalhada, às páginas 193 a 198 do Laudo Pericial (DOC 144), inclusive com gráficos ilustrativos, é que a abertura de créditos suplementares por decreto à conta de excesso de arrecadação leva a uma alteração na programação orçamentária incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, **caso se esteja em uma situação de não cumprimento da meta**.

Essa é a conclusão constante da resposta elaborada para o Quesito II.3 do Exmo. Sr. Relator (p. 198 do Laudo Pericial – DOC 144):

Dessa maneira, no caso ora analisado, para que os Decretos em que verificado efeito fiscal negativo tivessem repercussão fiscal primária neutra, o montante de despesa primária suplementada deveria ter como fonte o cancelamento de dotações de mesma natureza. Qualquer outra fonte utilizada para a suplementação dessas despesas imprimiria efeito fiscal primário negativo, dado o cenário de não cumprimento da meta reconhecido pelo Poder Executivo a partir do dia 22 de maio de 2015, data de submissão do PLN 5/2015 ao Congresso Nacional, que tinha por objeto a redução da meta de superávit primário estabelecida na LDO/2015.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Quanto ao parágrafo único do art. 8º da LRF, seu comando destina-se, indiretamente, à apuração do superávit financeiro do exercício anterior – que também se presta a servir de fonte para abertura de créditos suplementares –, e não à apuração do superávit primário. Assim, assegura-se que o objeto da suplementação atenderá à vinculação atribuída às fontes de recursos.

-
- 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?

Não se logrou encontrar no Laudo Pericial a afirmação de que “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”.

O questionamento, ao se referir a “qualquer atraso”, suscita dúvida sobre tese, exigindo a avaliação de cada caso concreto. Assim, o questionamento não versa especificamente sobre os fatos descritos no item 2.3.2 do Laudo Pericial, extrapolando, portanto, o objeto da Perícia.

Ademais, no âmbito do Plano Safra, esta Junta entende que cabe aos normativos de regência delimitar o prazo para pagamento de obrigações junto ao Banco do Brasil. Esses normativos são editados pelo próprio Poder Executivo – tal como as Portarias do Ministério da Fazenda que regulam a relação entre a União e o Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra. Dessa maneira, sendo o próprio Poder



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Executivo o autor dos normativos a que seus órgãos e gestores estarão submetidos, eventual alegação de falta de razoabilidade na definição de prazo constitui genuíno *venire contra factum proprium*.

Ante a ausência de prazo explícito para pagamento, vigoram as conclusões já tecidas nos itens 4.2.8 a 4.2.10 do Laudo Pericial (pp. 214-216 do DOC 144).

Destaca-se que qualquer normativo infralegal que defina ou que venha a definir prazo para o pagamento de obrigações financeiras contraídas pela União junto a instituições financeiras por ela controladas deverá estrita obediência aos preceitos da LRF, especialmente aqueles que caracterizam e vedam as operações de crédito entre ente da Federação e instituições financeiras estatais por ele controladas.

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?

No que tange ao item “a”, o questionamento suscita dúvida sobre tese, não versando especificamente sobre os fatos descritos no item 2.3.2 do Laudo Pericial, extrapolando, portanto, o objeto da Perícia.

Relativamente ao item “b”, é esclarecedor o magistério de Maria Helena Diniz sobre os negócios jurídicos nulos:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

A nulidade ver a ser a sanção, imposta pela norma jurídica, que determina a privação dos efeitos jurídicos praticado em desobediência ao que prescreve. [...]

Com a declaração da nulidade absoluta do negócio jurídico, este não produz qualquer efeito por ofender, gravemente, princípios de ordem pública. [...]

Por conseguinte, a nulidade absoluta é uma penalidade que, ante a gravidade do atentado à ordem jurídica, consiste na privação da eficácia jurídica que teria o negócio, caso fosse conforme a lei. De maneira que um ato negocial que resulta em nulidade é como se nunca tivesse existido, pois a declaração de sua invalidade produz efeitos *ex tunc*, retroagindo à data da sua celebração. Convém lembrar, como o faz Serpa Lopez, que a causa dessa sanção deve ser contemporânea ao negócio, pois são inadmissíveis motivos de nulidade baseados em circunstâncias posteriores, surgidas no curso da vida contratual.

[...]

Mesmo nulo ou anulável o negócio jurídico, é imprescindível a manifestação do Poder Judiciário a esse respeito porque a nulidade não opera *ipso iure*. A nulidade absoluta ou relativa só repercute se for decretada judicialmente; caso contrário, surtirá efeitos aparentemente queridos pelas partes; [...]

[...] Tanto a nulidade como a anulabilidade objetivam tornar inoperante o negócio jurídico que contém defeito nulificador. O decreto judicial da nulidade produz efeitos *ex tunc*, alcançando a declaração de vontade no momento da emissão [...] Com a invalidação do ato negocial, ter-se-á, quanto ao objeto, a restituição das partes contratantes ao *status quo ante*, ou seja, ao estado em que se encontravam antes da efetivação do negócio. [...]

Contudo, como vimos, essa retroatividade não é absoluta, pois não haverá reposição da situação ao *status quo ante*, atendendo-se ao princípio da boa-fé e respeitando certas consequências, quando não houver dolo ou culpa². [grifo adicionado]

Assim, de acordo com a festejada civilista, o juízo sobre a nulidade de negócio jurídico compete ao Poder Judiciário, inclusive no que tange ao efeito de eventual nulidade sobre os contratos realizados entre a instituição financeira e o tomador. Destaca-se que até eventual declaração de nulidade, as relações jurídicas seguem produzindo seus efeitos como se legítimas fossem.

² DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro, volume 1: teoria geral do direito civil*. 29^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 583-587.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Dessa maneira, a manifestação sobre eventual nulidade das operações e sobre os efeitos dessa nulidade é matéria que ultrapassa as competências desta Junta Pericial.

Por fim, acerca o item “c”, é imperioso ressaltar que, no Laudo Pericial, esta Junta não manifestou entender que a relação jurídica entre o Banco do Brasil e o Tesouro é de prestação de serviços.

A doutrina civilista pátria é clara ao definir o contrato de prestação de serviços como uma **obrigação de fazer**. Nesse sentido, destaca-se a lição de Arnaldo Rizzato³:

Concebe-se a prestação de serviços como o contrato sinaligmático através do qual uma das partes contratantes, designada prestadora (no Código de 1916 “locadora”), se compromete a prestar serviço ou mão de obra, que a outra, denominada beneficiária ou recebedora (no Código de 1916 “locatária”), se compromete a remunerar.

Ou, servindo-se do conceito de João Luiz Alves, “é o contrato sinaligmático em virtude do qual uma parte (locador) obriga-se a prestar à outra (**obrigação de fazer**) certos serviços, que essa outra (locatário) obriga-se a remunerar (obrigação de dar). [grifo adicionado]

Não é diferente o entendimento de Maria Helena Diniz⁴:

A prestação de serviço corresponde, de fato, a uma obrigação de fazer. Esse fazer, em geral, é determinado, certo e específico. Desse modo, o prestador executará o serviço conforme a sua natureza e o objeto do contrato. [...] [grifo adicionado]

Na mesma linha, Orlando Gomes⁵:

O art. 594 esclarece que pode ser objeto da prestação contratada “toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial”. Como visto no item anterior, a prestação de serviço distingue-se da prestação de obra, pois na primeira **o objeto da prestação é a atividade**, ainda que determinada e direcionada a um resultado, ao passo que na segunda o que se presta é a obra em si. [grifo adicionado]

Na operacionalização do Plano Safra, **o Banco do Brasil não se submete a uma obrigação de fazer (prestar serviço), mas a uma obrigação de dar (conceder mútuo ao beneficiário)**.

³ RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos*. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense: 2014. p. 602.

⁴ DINIZ, Maria Helena. *Código civil anotado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2014 (art. 600)

⁵ GOMES, Orlando. *Contratos*. 26^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 356.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Sobre a diferença entre as obrigações de dar e de fazer, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald explicam que

[...] as obrigações de dar são traduzidas na finalidade de entrega ou restituição de um bem (coisa ou direito), mediante atribuição patrimonial, por transferência de propriedade ou desapossamento do devedor. Diferentemente, nas obrigações de fazer, pretende o credor a prestação de um fato, consistente na realização de uma atividade pessoal ou serviço pelo devedor ou por um terceiro, que não resulta imediatamente a transferência de direitos subjetivos. Enfim, sobreleva aqui a conduta do devedor, e não o bem que eventualmente dela resulte.

[...]

Exemplificando, há uma polêmica acerca da natureza da obrigação do devedor, que envolve a correção monetária de saldos e creditamento de dinheiro em contas vinculadas ao FGTS. [...] **A nosso sentir, trata-se de obrigação de dar, pois o que prepondera na espécie é a entrega da coisa (pecúnia), e não o fato ou a atividade que será desempenhada pela instituição financeira devedora.** Com efeito, toda a obrigação de dar requer o desempenho de certo fazer, mas ele só será acessório à atividade principal. Nesse sentido, dispõe o Enunciado n. 160 do Conselho de Justiça Federal: “A obrigação de creditar dinheiro em conta vinculada de FGTS é obrigação de dar, obrigação pecuniária, não afetando a natureza da obrigação a circunstância de a disponibilidade do dinheiro depender da ocorrência de uma das hipóteses previstas no art. 20 da Lei n. 8.036/90”. [grifo adicionado]⁶

Em complemento, Maria Helena Diniz pontua as diversas diferenças entre as obrigações de dar e de fazer dentre as quais destacam-se:

- a) a prestação, na obrigação de dar, consiste na entrega de um objeto, sem que tenha de fazê-lo previamente, e, na de fazer, na realização de um ao ou confecção de coisa, para depois entregá-lo a credor. Logo, na de dar, a prestação consiste na entrega de um bem prometido, para transferir seu domínio, conceder seu uso ou restituí-lo ao seu dono, e, na de fazer, o objeto da prestação é um ato do devedor com proveito patrimonial para o credor ou terceiro.
- b) a tradição da coisa é imprescindível na obrigação *ad dandum* (CC, arts. 1.266 e 1.267 (o que não se dá na *ad faciendum*).
- c) a pessoa do devedor, na obrigação de dar, fica em plano secundário; visa-se apenas a aquisição ou restituição do bem, não importando se

⁶ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVOLD, Nelson. *Direito das Obrigações*. 4^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 195-197.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

de “A” ou de “B”, de modo que a prestação pode ser fornecida por terceiro, estranho aos interessados (CC, arts. 304 e 305). O mesmo não ocorre na de fazer, em que a personalidade do devedor, em se tratando de obrigação personalíssima, passa a ter significado especial, pois o ato deve ser prestado pelo próprio sujeito. [...] [grifo adicionado]

O Banco do Brasil realiza uma operação de mútuo oneroso, em nome próprio, com o tomador final. No momento da concessão do mútuo ao beneficiário, o Banco do Brasil não atua como intermediário da União, ou seja, não se serve de recursos previamente repassados pela União, mas de recursos disponíveis em sua carteira. Nesse sentido, a instituição financeira assume o risco de crédito, exigindo até mesmo garantias para a concessão do crédito⁷.

O mútuo realizado pelo Banco do Brasil, portanto, constitui legítima obrigação de dar, uma vez que: a) consiste na entrega de pecúnia ao mutuário, que a usa como se sua fosse; b) a tradição (entrega do dinheiro) é essencial para que o mútuo se materialize; c) a figura do Banco do Brasil não é indispensável à realização do mútuo, uma vez que uma operação desse tipo poderia ser realizada por qualquer outra instituição financeira.

O mútuo, nos termos do art. 586 do Código Civil pátrio, “é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade”. A coisa fungível, no caso ora em análise, é a pecúnia cedida ao mutuário, que tem o dever de restituir ao Banco do Brasil, com o pagamento dos juros devidos.

Portanto, no mútuo, não há obrigação de fazer. A obrigação do mutuante (no caso, Banco do Brasil), é entregar o objeto do mútuo (obrigação de dar); o mutuário (o agricultor ou qualquer outro que contraia o empréstimo), por sua vez, tem a obrigação de restituir a coisa no prazo estipulado, arcando com os juros devidos (art. 591 do Código Civil).

Rizzardo⁸, elenca entre as obrigações do mutuante (Banco do Brasil, no caso), o dever de “**entrega** da coisa objeto do mútuo ao outro contratante”. Entre os direitos deste, destaca a cobrança de juros, quando estipulados.

Maria Helena Diniz também vai na mesma linha, ao afirmar que o mutuante (no caso, quem contrai o empréstimo) tem a obrigação de restituir o que recebeu

⁷ Banco do Brasil. Cláusulas gerais do contrato de abertura de crédito rural fixo – Cláusulas especiais ao amparo do PRONAF - programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar – PRONAF AF. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/ClausulasPronafC.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2016

⁸ RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos*. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense: 2014. pp. 598-599.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

(dinheiro) em coisa da mesma espécie, qualidade e quantidade, dentro do prazo estipulado, bem como pagar o juro, se previsto. Quanto ao mutuante⁹:

Tem o mutuante certos deveres que não constituem efeitos da obrigação contratual assumida, mas elementos imprescindíveis para a formação do contrato. Trata-se da obrigação de: a) entregar a coisa objeto do mútuo; [...] [grifo adicionado]

Vê-se já haver um traço bastante distintivo entre o mútuo e a prestação de serviços: na primeira, há uma obrigação de dar por parte do Banco do Brasil (dar o valor do empréstimo, concedido em nome próprio), que tem o direito de ver restituído o valor emprestado, acrescido dos juros; na segunda, a obrigação é de fazer, ou seja, desempenhar uma atividade, sem obrigação de resultado, sem obrigação de dar. Por isso, não cabe o enquadramento da atividade do Banco do Brasil como prestação de serviços, nos termos da doutrina e da legislação pátrias, pois, ainda que atuando sob vontade estatal, o Banco do Brasil está submetido a uma obrigação de dar, e não de fazer.

A natureza jurídica das operações já seria suficiente para descaracterizar a prestação de serviços entre a União e o Banco do Brasil. Isso porque, em sendo uma prestação de serviços, o Banco do Brasil não assumiria nenhuma obrigação de dar, mas apenas obrigação de fazer. Estando sujeito a uma obrigação de dar (ser mutuante), não há como se falar em prestação de serviços.

Contudo, ainda há outro traço relevante: **a onerosidade característica do contrato de prestação de serviços.**

Segundo o art. 594 do Código Civil, “[t]oda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição”. A doutrina civilista brasileira refuta a prestação de serviços a título gratuito.

Nesse sentido, Rizzardo esclarece que:

A remuneração, na prestação amparada pelo Código Civil, corresponde à contraprestação pecuniária pelo exercício ou pela execução da atividade prestada. **Não se presume a gratuidade. A retribuição é uma consequência natural.** [...] [grifo adicionado]¹⁰

Não destoa o entendimento de Orlando Gomes:

Quem se obriga a prestar serviços sob esse regime jurídico faz jus à remuneração conhecida como honorários. A retribuição do trabalho

⁹ DINIZ. Maria Helena. Tratado teórico e prático dos contratos. 7^a ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 358-359.

¹⁰ RIZZARDO, Arnaldo. *Op cit.*, p. 602.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

não se calcula, nesses casos, em função de tempo. O próprio resultado do serviço não é decisivo na sua fixação, como a reputação do profissional, os recursos do cliente e a importância do serviço.

[...]

O contrato de prestação de serviços é oneroso. Se gratuito o serviço prestado, ter-se-á doação ou contrato atípico. A retribuição será acordada entre as partes. [...] ¹¹

Também, nessa linha, Maria Helena Diniz ¹²:

O prestador do serviço faz jus a uma remuneração, cabendo a ele, em tratativas com o contratante, estabelecer o quantum e a forma desse pagamento. Em primazia, é feito em dinheiro, mas pode haver ajuste de outra forma permitida por lei. Quando essa retribuição não é estipulada, nem as partes envolvidas estabelecem consenso a seu respeito, a norma preconiza a sua fixação por arbitramento, de acordo com os costumes do lugar, levando-se em consideração o tempo de execução do serviço, bem como sua qualidade. Nesses casos, o Poder Judiciário será acionado, devendo avaliar todas as circunstâncias estabelecidas na lei para a fixação do valor que deverá ser pago.

A gratuidade da prestação de serviço é inaceitável, observado o disposto no art. 594 do NCC, o qual determina uma retribuição à prestação de serviço.

Jorge Lages Salomo, em exame do dispositivo em comento, estigmatiza o fato de ser possível a omissão do preço do serviço, asseverando, com eficiente observação: "(...) a remuneração constitui elemento essencial da prestação de serviços; não é admissível a ausência de sua estipulação, motivo pelo qual a parte inicial do citado art. 596 não tem razão de ser", e pondera que "o assunto deve merecer uma melhor consideração do legislador brasileiro". Assiste-lhe inteira razão. Indispensável que a remuneração esteja estipulada, é certo que tal elemento deve integrar o contrato. Nessa diretiva, formulou sugestão para a melhor redação do dispositivo. [grifo adicionado]

Segue, também, esse entendimento, FARIAS e ROSENVALD:

Não há prestação de serviços gratuita – que se aproximaria de uma servidão humana, lembrando tempos não saudosos da escravidão. A onerosidade, pois, é da essência deste contrato, não se presumindo, em

¹¹ GOMES, Orlando. *Op cit.*, pp. 355-356.

¹² DINIZ. Maria Helena. *Código civil anotado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2014 (art. 586).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

nenhuma hipótese, a gratuidade. Até mesmo porque, em se tratando de negócio jurídico bilateral, há contraprestação implícita¹³.

Vê-se, portanto, que a remuneração é elemento essencial em um negócio jurídico que envolva a prestação de serviços.

Pois bem. Uma análise detida das Portarias MF 315/2014, 517/2014, 419/2015 e 915/2015, que regulam o Plano Safra no período apurado, permite identificar que o Banco do Brasil não é remunerado pela suposta prestação de serviço. As fórmulas de cálculo constantes dos anexos preveem, tão somente, a cobertura de custos administrativos e tributários, sujeitos à atualização pela taxa estabelecida em cada Portaria, caso não haja pagamento.

Ademais, e mais importante, essas quatro Portarias consignam a possibilidade de que o Banco do Brasil esteja obrigado a recolher recursos ao Tesouro, sujeitando-se, até mesmo, à inscrição na Dívida Ativa da União em caso de inadimplemento verificado no prazo de 30 dias após o término do prazo de equalização. Essa hipótese ocorrerá quando os encargos cobrados do tomador final do crédito rural excederem o custo de captação dos recursos acrescido dos custos administrativos e tributários. Tal previsão consta do art. 3º da Portaria MF 315/2014, do art. 3º da Portaria MF 517/2014, do art. 4º da Portaria MF 419/2015 e do art. 4º da Portaria MF 915/2015.

Assim, tem-se que, na relação entre Banco do Brasil e o Tesouro, **não há** dois traços essenciais, inerentes à prestação de serviços: **a obrigação de fazer e a onerosidade**.

Não sendo prestação de serviço, cabe buscar o melhor enquadramento para a relação entre a União e o Banco do Brasil.

Sob o aspecto contábil, as operações entre o Banco do Brasil e a União são pacificamente classificadas como operação de crédito, tal como resposta ao Pedido de Esclarecimento 5 formulado pelo Exmo. Sr. Senador Lindbergh Farias. Vigora, no caso, o princípio da prevalência da essência sobre a forma, que consta, inclusive, da 6ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela STN. É relevante destacar, neste ponto, que as **“normas estabelecidas no MCASP são obrigatórias para todos os órgãos e entidades da administração direta e da administração indireta dos entes da Federação**, incluindo seus fundos,

¹³ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Direito dos contratos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 897.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

autarquias, fundações, e empresas estatais dependentes e facultativas para as empresas estatais independentes" [grifo adicionado].

Sob o aspecto jurídico, o § 1º do art. 29 da LRF não deixa muitas dúvidas. O dispositivo consigna que “[el]quipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16”.

Ora, o que é, para o Tesouro, contrair uma obrigação ou reconhecer, em seu passivo, uma dívida para com o Banco do Brasil, senão uma operação subsumível ao § 1º do art. 29 da LRF e proibida pelo art. 36 do mesmo diploma normativo?

Nesse lance, esta Junta reitera o entendimento de que os atrasos de pagamento, no âmbito do Plano Safra, constituem operação de crédito vedada pela LRF (item 4.2.11 da Conclusão do Laudo Pericial). Adicionalmente, esclarece-se não haver substrato normativo apto a caracterizar a relação entre a União e a instituição financeira como uma prestação de serviços, ante a inexistência de obrigação de fazer, a não onerosidade, e a verificação, somente, de obrigação de dar.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

3.2. DOS ESCLARECIMENTOS SOLICITADOS PELO EXMO. SR. RELATOR SENADOR ANTONIO ANASTASIA

1. Pedidos de esclarecimento quanto aos quesitos formulados pelo Relator:

QUESITO 3

3. Consideradas as opções constantes do rol de recursos a que se referem o art. 43, § 10, da Lei nº 4.320/1964, os decretos de abertura de créditos suplementares, em apreciação na Comissão Especial do Impeachment 2016, poderiam ser ter sido elaborados de modo alternativo, de tal forma que apresentassem efeito fiscal primário neutro no plano orçamentário?

A perícia conclui que, para que os decretos de abertura de créditos suplementares tivessem repercussão fiscal primária neutra, o montante de despesa primária suplementada deveria ter como fonte o cancelamento de dotações de mesma natureza.

Em face dessa conclusão, solicito o seguinte esclarecimento: no caso concreto em exame, havia margem de cancelamento de despesas primárias discricionárias, consideradas as eventuais restrições existentes, em montante suficiente para as suplementações de despesas primárias constantes dos três decretos que apresentaram efeito fiscal primário negativo? A resposta deve incluir um exemplo de como essa opção poderia ter sido adotada, na prática, para ao menos um dos decretos objeto da denúncia em exame.

O Exmo. Sr. Relator solicita esclarecer se havia margem de cancelamento de despesas primárias discricionárias, consideradas as eventuais restrições existentes, em montante suficiente para as suplementações de despesas primárias constantes dos três decretos que apresentaram efeito fiscal primário negativo.

Visando a atender o Pedido de Esclarecimento formulado pelo Exmo. Sr. Relator, esta Junta efetuou consulta no SIGA Brasil, com o fim de identificar o montante de despesa primária discricionária em fonte de recursos livre (Fonte 100) que pudesse servir de fonte para suplementação.

Para tanto, buscou-se as dotações disponíveis no orçamento, ou seja, aquelas dotações livres, não comprometidas por empenhos em junho e julho de 2015 – meses que antecederam a edição dos três Decretos apreciados – bem como ao final



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

do exercício de 2015. Os resultados foram discriminados por subtítulo e filtrados por Fonte 100 e IRP 2.

Como o resultado da pesquisa listou mais de 2.600 subtítulos, cada qual com sua dotação inicial, dotação autorizada e dotação empenhada, optou-se por apresentar, somente, os dados consolidados, tal como consta da Tabela 2.

Tabela 2: Margem de cancelamento de despesas primárias – Fonte 100 e IRP 2

Mês	Dotação inicial nos subtitulos (A)	Dotação autorizada nos subtitulos (B)	Dotação empenhada nos subtitulos (C)	D = 20% de A (art. 4º, I, "a" LOA/2015)	Saldo de empenhos livre nos subtitulos (E = B - C)	Margem de cancelamento nos subtitulos ⁽¹⁾
06/15	51.505.376.195,00	51.727.204.910,00	11.289.343.282,01	10.301.075.239,00	40.437.861.627,99	10.258.401.873,82
07/15	51.494.663.857,00	52.564.799.894,00	14.283.967.956,66	10.298.932.771,40	38.280.831.937,34	10.198.714.500,97
12/15	51.396.419.887,02	54.649.349.488,02	30.828.760.282,68	10.279.283.977,40	23.820.589.205,34	7.602.692.158,20

Fonte: SIGA Brasil.

Notas:

(1) Representa o somatório do menor valor entre D e E, em cada subtítulo.

A Tabela 2 demonstra que em junho de 2015 havia uma margem de cancelamento de dotações nos subtitulos de cerca de R\$ 10,26 bilhões. Em julho, essa margem de cancelamento era de R\$ 10,20 bilhões, decrescendo para R\$ 7,60 bilhões ao final do exercício.

Essa margem de cancelamento poderia ser utilizada para a suplementação de outros subtitulos, nos termos do art. 4º, inciso I, alínea "a", da LOA/2015. Assim, considerando que o efeito fiscal negativo decorrente da alteração na programação orçamentária promovida pelos três Decretos em apreço foi de R\$ 1,75 bilhão, tal como apontado na resposta ao Quesito 7 formulado pela Acusação (pp. 25-27 do DOC 144), pode-se afirmar que, à época da edição dos Decretos, havia margem orçamentária suficiente para o cancelamento de dotações. Ressalta-se que, considerando essa margem de 1,75 bilhão, a suficiência de margem de cancelamento se estendeu até o final do exercício. Como já apontado no Laudo Pericial, caso as suplementações ocorressem à conta de anulações de outras dotações, o efeito fiscal seria neutro.

A apresentação de um exemplo concreto esbarra nas opções alocativas do Poder Executivo, que deveria selecionar, para cancelamento, dentre esses mais de 2.600 subtitulos, aquelas programações menos prioritárias, com o fim de suplementar outras programações em subtitulos de maior prioridade. Além disso, por se tratar de um exercício em tese, e não de uma controvérsia fática, esta Junta considera que a matéria está fora do objeto do trabalho pericial.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Outro exercício possível é a demonstração de que a suplementação à conta de superávit pode ter sido desnecessária em alguns casos.

A seguir, esta Junta discorre sobre um exemplo, tomando uma das programações suplementadas pelo Decreto de 27 de julho de 2015, cujo valor total de suplementação foi de R\$ 1.701.389.028,00. A programação consultada consta do Quadro 1. A suplementação objeto da análise está em destaque.

Quadro 1: ação suplementada pelo Decreto 27/07/2015, no valor R\$ 1.701.389.028,00

ÓRGÃO: 26000 - Ministério da Educação

UNIDADE: 26237 - Universidade Federal de Juiz de Fora

ANEXO I	PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODU	TO	Crédito Suplementar							Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
				E	G	R	M	I	F	VALOR	
FUNCIO	PROGRAM	NAL	ÁTICA	S	N	R	M	I	F	VALOR	
	2032		Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão							35.556.000	
			ATIVIDADES								
12 364	2032 20RK		Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior								35.556.000
12 364	2032 20RK	0031	Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior - No Estado de Minas Gerais								35.556.000
				F	3	2	50	0	650		15.000.000
				F	3	2	90	0	650		18.137.000
				F	3	2	90	0	680		1.637.000
				F	3	2	90	0	681		782.000

Fonte: DOU

A Fonte suplementada em destaque é intitulada “650 - Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores - Recursos Próprios Não-Financeiros”.

O algarismo no primeiro dígito indica o Grupo de Fonte, enquanto os dois últimos representam a Especificação da Fonte. O Grupo 2 representa “Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente”, e o Grupo 6 identifica “Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores”.

Assim, as Fontes 250 e 650 são fontes de mesma Especificação (“50 - Recursos Próprios Não-Financeiros”), embora a **Fonte 250 identifique recursos próprios não financeiros arrecadados no exercício corrente e a Fonte 650 identifique recursos próprios não financeiros arrecadados em exercícios anteriores**.

As Tabelas 3 e 4 indicam a situação, ao longo do exercício de 2015, das Fontes 250 e 650, respectivamente, na mesma codificação de programação orçamentária apresentada no Quadro 1, inclusive no mesmo subtítulo, ou seja: Órgão 26237, Funcional 12364, Programática 2032.20RK.0031, Esfera Fiscal, GND 3, IRP 2, Modalidade de Aplicação 90 e IU 0.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Tabela 3: Fonte 250 – Programação constante do Quadro 1

Mês	Autorizado	Empenhado	Dotação livre acumulada ⁽¹⁾	R\$
01/15	6.949.458,29	497.916,00	6.451.542,29	
02/15	6.733.478,13	2.132.177,24	11.052.843,18	
03/15	6.982.969,00	2.476.495,36	15.559.316,82	
04/15	63.147.084,02	1.632.570,09	77.073.830,75	
05/15	-171.907,71	3.750.336,49	73.151.586,55	
06/15	-18.864,68	3.835.569,34	69.297.152,53	
07/15	459.916,73	7.245.486,21	62.511.583,05	
08/15	-98.142,91	1.015.790,75	61.397.649,39	
09/15	-597.507,69	1.657.121,23	59.143.020,47	
10/15	9.779,58	8.824.052,83	50.328.747,22	
11/15	1.695.255,21	5.462.795,83	46.561.206,60	
12/15	52.294.738,29	2.642.293,13	96.213.651,76	
2015	137.386.256,26	41.172.604,50	96.213.651,76	

Fonte: SIGA Brasil.

Notas:

(1) Os valores se referem ao valor livre no final de cada mês e decorrem da cumulação da diferença entre a dotação autorizada e o empenhado no mês, salvo na última linha da Tabela, que representa o valor total livre ao final do exercício.

Tabela 4: Fonte 650 – Programação constante do Quadro 1

Mês	Autorizado	Empenhado	Dotação livre acumulada ⁽¹⁾	R\$
01/15	0	0	0	
02/15	0	0	0	
03/15	0	0	0	
04/15	0	0	0	
05/15	0	0	0	
06/15	0	0	0	
07/15	28.273.250,00 ⁽²⁾	0	28.273.250,00	
08/15	-427.859,22	3.570.670,11	24.274.720,67	
09/15	-91.687,40	4.217.743,27	19.965.290,00	
10/15	-344.613,64	6.265.505,26	13.355.171,10	
11/15	-1.706.543,18	4.865.211,97	6.783.415,95	
12/15	-76.740,30	4.796.618,04	1.910.057,61	
2015	25.625.806,26	23.715.748,65	1.910.057,61	

Fonte: SIGA Brasil.

Notas:

(1) Os valores se referem ao valor livre no final de cada mês e decorrem da cumulação da diferença entre a dotação autorizada e o empenhado no mês, salvo na última linha da Tabela, que representa o valor total livre ao final do exercício.

(2) Desse montante, R\$ 18.137.000,00 são oriundos da suplementação promovida pelo Decreto sem número de 27 de julho de 2015, conforme Quadro 1.

A análise conjunta das Tabelas 3 e 4 permite concluir que, no mês anterior à publicação do Decreto de 27 de julho de 2015, cujo valor total de suplementação foi de R\$ 1.701.389.028,00, ou seja, em junho de 2015, havia cerca de R\$ 69,30 milhões em dotações livres (linha sombreada em azul na Tabela 3). De junho a



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

dezembro de 2015, essas dotações livres permaneceram acima de R\$ 45,00 milhões, encerrando o exercício de 2015 no patamar de R\$ 96,21 milhões.

Dado o volume de dotações livres na Fonte 250 nessa programação no momento da edição do Decreto de suplementação, e considerando que esse volume se manteve elevado desse momento até o final do exercício, é possível concluir que os montantes empenhados na Fonte 650 poderiam tê-lo sido na Fonte 250, que possuía dotação livre suficiente para comportar o empenho da suplementação de R\$ 18.137.000,00 constante do Quadro 1.

Vale dizer que a suplementação da Fonte 650, para essa programação, poderia não ter sido realizada, uma vez que a Fonte 250 possuía margem para comportar os R\$ 23.715.748,65 empenhados na Fonte 650 (e, por óbvio, também para os R\$ 18.137.000,00 constantes do Decreto de suplementação).

Assim, a utilização do superávit financeiro para fins de suplementação da Fonte 650 poderia, aparentemente, ter sido evitada nesse caso, hipótese em que os empenhos realizados na Fonte 650 seriam feitos na Fonte 250.

Ressalta-se, contudo, que essa análise pode esbarrar em eventual indisponibilidade de recursos financeiros disponíveis para o pagamento de despesas empenhadas na Fonte 250. Esse problema, em tese, não se verificaría no caso de empenhos na Fonte 650, uma vez que, por se tratar de suplementação à conta de superávit financeiro de 2014, presume-se que os recursos financeiros estejam disponíveis.

2. Pedidos de esclarecimento quanto aos quesitos formulados pela Acusação:

QUESITO 27

A MP 704 foi utilizada para pagar as pedaladas fiscais? Que áreas foram prejudicadas pela desvinculação realizada pela MP 704 e em que valor?

A perícia informa que, de acordo com nota divulgada pelo Ministério da Fazenda, em 5 de fevereiro de 2016, foram utilizados R\$ 21,0 bilhões de Fonte "0344 - Receitas de Emissão de Títulos do Tesouro Nacional - Superávit de Exercícios Anteriores" para o pagamento das pedaladas fiscais.

Em face dessa informação, solicito o seguinte esclarecimento: Essa fonte de recursos, em especial no que se refere à sua inclusão no orçamento ao longo de



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

2015, guarda alguma relação com a modificação de fonte de recursos efetuada pelo Decreto de R\$ 55,2 bilhões de 20/08/2015, informada nos itens 6 e 7 da sua Exposição de Motivos?

O Decreto não numerado de 20 de agosto de 2015 suplementou a fonte “344 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – Exercícios Anteriores” em R\$ 51.396.096.150,00, conforme Quadros 2 e 3. Esse valor é parte de um total de R\$ 53.199.212.150,00, oriundo da “Fonte 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Refinanciamento da Dívida Pública”.

Essa suplementação não provocou, somente, alteração de Fonte, mas promoveu alteração do GND dos recursos, que passaram de “6 – Amortização da Dívida”, para “2 – Juros e Encargos da Dívida”.

Posteriormente, foi editada a Medida Provisória nº 704, de 23 de dezembro de 2015. Seu art. 1º consignava que o superávit financeiro das fontes de recursos decorrentes de vinculação legal existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2014 poderia ser destinado à cobertura de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015, excetuando as fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a Estados e Municípios.

A Exposição de Motivos da dita Medida Provisória, em seu item 6, traz a seguinte explanação:

6. Nesse sentido, propõe-se a utilização das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional decorrentes de vinculações legais, relativas ao superávit financeiro, para cobrir despesas primárias obrigatórias da União. Pretende-se, com a medida, desvincular as fontes de recursos provenientes de Royalties Petróleo (Fonte 42), excetuados os recursos do Fundo Social e preservadas a distribuição aos entes subnacionais, do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel (Fonte 78), de taxas e multas pelo exercício do Poder de Polícia e multas provenientes de processos judiciais (Fonte 74), de compensações financeiras pela exploração dos recursos minerais do FNDCT (Fonte 41), de outras receitas vinculadas (Fonte 86), dentre outras fontes passíveis de desvinculação. Ressalte-se que não se trata de eliminar as vinculações legais atualmente existentes, mas apenas corrigir eventuais distorções alocativas por intermédio da viabilização da aplicação do superávit financeiro dessas fontes de recursos decorrentes de vinculação legal, amparada por toda legitimidade e legalidade.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

QUADRO 2 – Decreto não numerado de 20/08/2015: Fontes de cancelamento.

ÓRGÃO: 75000 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal

UNIDADE: 75101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (**CANCELAMENTO**)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	P	D	U	E	
	0907	Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Interna							53.199.212.150
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 841	0907 0365	Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna							53.199.212.150
28 841	0907 0365 5 0001	Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - Nacional	F	6	0	90	0	143	53.199.212.150
		TOTAL – FISCAL							53.199.212.150
		TOTAL – SEGURIDADE							0
		TOTAL - GERAL							53.199.212.150

Fonte: DOU

QUADRO 3 – Decreto não numerado de 20/08/2015: suplementação.

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União

UNIDADE: 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (**SUPLEMENTAÇÃO**)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR
			S	N	P	O	U	T	
			F	D	P	D	U	E	
	0905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)							53.199.212.150
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 843	0905 0455	Serviços da Dívida Pública Federal Interna							53.199.212.150
28 843	0905 0455 5 0001	Serviços da Dívida Pública Federal Interna - Nacional	F	2	0	90	0	344	51.396.096.150
			F	6	0	90	0	329	600.238.000
			F	6	0	90	0	359	166.097.000
			F	6	0	90	0	371	92.137.000
			F	6	0	90	0	397	944.644.000
	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)							2.000.000.000
		OPERAÇÕES ESPECIAIS							
28 844	0906 0425	Serviços da Dívida Pública Federal Externa							2.000.000.000
28 844	0906 0425 5 0001	Serviços da Dívida Pública Federal Externa - Nacional	F	2	0	90	0	144	2.000.000.000
		TOTAL – FISCAL							55.199.212.150
		TOTAL – SEGURIDADE							0
		TOTAL - GERAL							55.199.212.150

Fonte: DOU



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Em razão da Medida Provisória nº 704/2015, esta Junta identificou a edição de duas Portarias pela SOF, quais sejam: Portaria nº 138, de 29 de dezembro de 2015, e Portaria nº 143, de 31 de dezembro de 2015. Essa segunda portaria, entre outras medidas, desvinculou R\$ 21.830.907.377,00 da programação anteriormente suplementada, cancelando esse mesmo montante na Fonte 344 constante do Quadro 2 e alocando-o na Fonte 100, que é uma fonte livre, desvinculada.

3. Pedidos de esclarecimento quanto aos quesitos formulados pela Defesa:

QUESITO 49

Que atos definem as regras para o Plano Safra de cada ano?

A perícia informa que o Conselho Monetário Nacional (CMN) participa da definição normativa que rege o Plano Safra.

Em face dessa informação, solicito o seguinte esclarecimento: quais decisões do CMN mais afetam as despesas com o pagamento de subvenções por equalização de taxas de juros no âmbito do Plano Safra?

Conforme resposta ao Quesito 58 formulado pela Defesa (p. 164 do Laudo):

43. Anualmente, por ocasião do planejamento do Plano de Safra do Governo Federal, os ministérios gestores da Política Agrícola (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário), em articulação com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e o Banco Central do Brasil, propõem e submetem ao Conselho Monetário Nacional as regras que regulamentarão o crédito rural para o período, bem como as estratégias de atuação, de forma a contribuir para o crescimento do setor agropecuário, a produção de alimentos e a geração de renda para o País. Merece destaque:

a. a publicação dos normativos das linhas de crédito e dos encargos financeiros para o tomador final do crédito, por meio de Resoluções do Conselho Monetário Nacional; [...] [grifo adicionado]

Ademais, nessa mesma resposta, à p. 166 do Laudo, é explicado o seguinte, conforme extraído do DOC 132, encaminhado pela STN:

De outra parte, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, atribui ao Conselho Monetário Nacional- CMN a competência para disciplinar o crédito rural no país:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

"Art. 4º O Conselho Monetário Nacional, de acordo com as atribuições estabelecidas na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, disciplinará o crédito rural do País e estabelecerá, com exclusividade, normas operativas traduzidas nos seguintes tópicos:

I- avaliação, origem e dotação dos recursos a serem aplicados no crédito rural;

II- diretrizes e instruções relacionadas com a aplicação e controle do crédito rural;

III- critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito rural;

IV- fixação e ampliação dos programas de crédito rural, abrangendo todas as formas de suplementação de recursos, inclusive refinanciamento. "

Dessa forma, a cada ano Safra, o CMN define por meio de Resolução as taxas de juros para as diversas linhas de financiamento que contam com subvenção do Governo Federal e o MF, com base na competência conferida pelo art. 5º da Lei nº 8.427/1992, publica Portarias definindo os citados critérios, limites e normas operacionais para a concessão da subvenção econômica. [grifo adicionado]

Por fim, é relevante destacar o art. 14 da Lei nº 4.826, de 15 de novembro de 1965:

Art. 14. Os térmos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades, serão estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, observadas as disposições legais específicas, não expressamente revogadas pela presente Lei, inclusive o favorecimento previsto no art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ficando revogado o art. 4º do Decreto-lei nº 2.611, de 20 de setembro de 1940. [grifo adicionado]

Assim, embora o termo “mais afetam” contido no questionamento não seja de interpretação objetiva, esclarece-se que, relativamente ao Plano Safra, a disciplina do CMN mais relevante no que tange ao aspecto financeiro é a definição da taxa de juro que será suportada pelo tomador final do crédito.

Logo, ao fixar a taxa de juro ao tomador do crédito, indiretamente o CMN afeta a equalização devida, já que esta é “limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito” (art. 2º, *caput*, da Portaria MF nº 315/2014; art. 2º, *caput*, da Portaria MF nº 517/2014; art. 2º, *caput*, da Portaria MF nº 419/2015; e art. 2º, *caput*, da Portaria MF nº 915/2015).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

3.3. DOS ESCLARECIMENTOS SOLICITADOS PELA EXMA. SRA. SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN

3. Neste item 3, o Laudo, ao se referir ao total de cada decreto como incompatível com a meta de resultado, diverge do próprio Parecer aprovado pelo Plenário do Senado Federal, que se restringiu a parcelas dos créditos. Logo, precisam ser esclarecidos:

3.1. Quais as parcelas de cada crédito que teriam impactado a meta de resultado primário fixada para o exercício;

Inicialmente, importa esclarecer que a menção que se fez ao total de cada decreto, no 3º e no último parágrafo do item 3 do Laudo Pericial (pp. 18-19 do DOC 144), é apenas referencial, para que se pudesse identificar sobre quais decretos se falava naquele momento, visto que esses decretos não receberam numeração. Dessa forma, a parcela do valor do crédito que é incompatível com a meta de resultado não corresponde ao total de cada decreto, conforme foi demonstrado nos parágrafos de resposta ao Quesito 7 da Acusação (p. 27 do DOC 144).

A Tabela 5 indica a parcela de impacto de cada decreto.

Tabela 5: Origem dos Recursos indicados nos Decretos de suplementação

Crédito	Fonte dos Recursos				Total do Crédito	Aplicação		Parcela de Impacto Fiscal		
	Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação	Cancelamento			Despesas Primárias	Despesas Financeiras			
			Despesas Primárias	Despesas Financeiras						
20/07/15	666.186.440	594.113.666	441.088.922	-	1.701.389.028	1.698.029.610	3.359.418	1.256.940.688		
20/07/15	-	365.726	29.437.106	120.000	29.922.832	29.802.832	120.000	365.726		
20/08/15	231.412.685	262.173.117	106.683.043	-	600.268.845	600.268.845	-	493.585.802		
20/08/15	1.370.419	-	37.000.000	55.199.212.150	55.237.582.569	37.000.000	55.200.582.569	-		
Total	898.969.544	856.652.509	614.209.071	55.199.332.150	57.569.163.274	2.365.101.287	55.204.061.987	1.750.892.216		

Fonte: elaboração própria

3.2. Se, quando da possível execução, o alegado impacto constatado pelo Laudo poderia ser compensado, por exemplo, pela inexecução de outras programações;

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público¹⁴, item 4.5. as etapas da despesa pública consistem em: planejamento e execução, esta última

¹⁴ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. ed., p. 211. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 30 jun. 2016



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

composta pelo empenho, liquidação e pagamento.

As programações inserem-se na etapa do planejamento da despesa orçamentária e se consolidam com a autorização concedida pela LOA ou pelos decretos de créditos adicionais.

O processo da fixação da despesa orçamentária é concluído com a autorização dada pelo poder legislativo por meio da lei orçamentária anual, ressalvadas as eventuais aberturas de créditos adicionais no decorrer da vigência do orçamento.¹⁵

É nessa etapa que as programações podem ser avaliadas para ceder lugar a outras, pelo regime de compensação.

Na execução da despesa ocorre o empenho, a liquidação e o pagamento das programações que permaneceram ativas no orçamento, não sendo aplicável, nesse momento, a reprogramação das ações orçamentárias.

Contudo, a possibilidade de adoção dessas compensações, ainda que no momento adequado, qual seja, o do planejamento, requer a avaliação em tese da decisão do gestor público, que escapa ao objeto da presente perícia.

3.3. Se, na eventualidade de ter ocorrido o impacto na meta, haveria cominação legal nas leis penais ou administrativas em razão desse fato;

Carvalho Pinto esclarece que:

As metas fiscais não são regras jurídicas propriamente ditas, a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias. São parâmetros de planejamento e transparência, a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução orçamentária. [...]

[...] As metas são indispensáveis, por outro lado, para dar racionalidade ao orçamento, vinculando-o a um planejamento fiscal de longo prazo. Elas evidenciam a análise que deve orientar a elaboração da lei orçamentária, que “fixa a despesa” (art. 165, § 8º, da Constituição), ou seja, autoriza o gasto público. Essa é a regra jurídica propriamente dita, cuja violação caracteriza crime de responsabilidade (art. 85, VI, da Constituição Federal). Na ausência dessa vinculação, a dívida pública pode sair do controle, o que comprometeria não apenas a credibilidade do País no mercado financeiro internacional, mas principalmente a

¹⁵ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. ed., p. 99. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/~mcasp>>. Acesso em: 30 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

capacidade de manutenção dos serviços e investimentos públicos nos anos subsequentes.¹⁶

Nesse sentido, a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, em seu art. 5º, tipifica como infração administrativa a apresentação de lei de diretrizes orçamentárias que não contenha as metas fiscais na forma da lei:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida

No que diz respeito ao cumprimento da LOA/2015, reputa-se como não autorizado o decreto que não guarda compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015. Assim, na hipótese de ocorrência de impacto negativo na meta, restaria configurada hipótese de infringência ao art. 359-D do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal):

Art. 2º O Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte capítulo e artigos:

"Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei." (AC)

"Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

¹⁶ PINTO, Victor Carvalho. *Qual é o valor jurídico das metas fiscais? O caso da LDO 2014*. Disponível em <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/02/02/qual-e-o-valor-juridico-das-metas-fiscais-o-caso-da-ldo-2014/>>. Acesso em 30 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

3.4. Se há a geração de despesa prevista no art. 15 da LRF com a mera edição de um decreto de suplementação orçamentária, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964;

No que tange à possível afronta ao art. 15 da LRF, transcrevem-se os dispositivos correlatos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

[...]

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Transcreve-se, igualmente, o art. 35 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

A Lei 4.320/1964 definiu crédito suplementar como aquele destinado a reforço da dotação orçamentária. Ao mesmo tempo, o art. 35 da referida lei considerou pertencentes ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Dessa forma, no momento da edição do decreto de crédito suplementar, ocorre a ampliação da dotação orçamentária, não havendo geração de despesa. Se a dotação autorizada não for objeto de contingenciamento, a sua execução gerará despesa, consubstanciada pela emissão do empenho. Frise-se que, nessa situação, o impacto sobre a meta de resultado primário ocorrerá no momento do pagamento da despesa.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no Âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016

3.5. Se a mera edição do decreto poderia impactar a obtenção da meta de resultado do exercício financeiro, tendo em vista o mesmo dispositivo da Lei nº 4.320, de 1964;

Conforme explanado na parte inicial da resposta ao Quesito 22 da Defesa (p. 119 do DOC 144), a edição do decreto de crédito suplementar amplia a programação orçamentária no momento da sua edição, que se incorpora à programação constante da dotação inicial autorizada pela LOA. As dotações consignadas nesse decreto passam a representar autorização de despesas válidas para o exercício financeiro do orçamento a que se referem.

Nesse ponto, cabe diferenciar impacto sobre a obtenção da meta, que se efetiva no momento da edição do crédito suplementar, daquele outro impacto real, que se verifica no momento do pagamento da despesa. O primeiro pressiona a obtenção do resultado primário fixado pela LDO, na medida em que amplia a autorização para a despesa. O segundo só se consolida com o efetivo pagamento da despesa que fora previamente autorizada.

No momento da edição do decreto suplementar, a despesa autorizada impacta a obtenção da meta de resultado do exercício financeiro, caso não decorra de anulação de outras despesas primárias, pois aumenta a projeção de gastos, interferindo na relação entre as receitas e despesas primárias, como foi demonstrado na resposta ao Quesito 20 da Defesa (p. 117 do DOC 144).

A SOF encaminhou aos autos o Ofício nº 34826/2016-MP (DOC 089), esclarecendo sobre o momento em que se verifica o impacto na apuração do resultado primário:

2. No que concerne à indagação constante do item (v) do citado Ofício, informo que o montante que impacta na apuração do resultado primário é aquele apurado no pagamento da despesa, e que o critério utilizado para apuração do cumprimento da meta de resultado primário é também pagamento da despesa (regime caixa - "acima da linha"), cuja a responsabilidade é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda- STN/MF.

A incidência do inciso II, art. 35, da Lei 4.320/1964, guarda relação com o momento do empenho e, portanto, não tem ligação com a obtenção da meta de resultado primário, que se opera no nível do efetivo pagamento das despesas.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

3.6. Se, ao considerar a mera abertura de um crédito como impactante na meta de resultado, não deveria por simetria considerar no cálculo o montante de restos a pagar e a totalidade da despesa autorizada na lei orçamentária e nos créditos abertos e reabertos;

A mera abertura do crédito suplementar, se consignar despesas primárias não cobertas por anulação de dotações do próprio orçamento, tem impacto na meta de resultado e, justamente por essa razão, subordina-se aos comandos do art. 4º da LOA/2015, que determina a observância de compatibilidade com a obtenção dessa meta.

Ademais, conforme ponderou o Laudo Pericial (p. 212 do DOC 144), a compatibilidade do decreto de abertura de crédito deve ser aferida em relação à programação orçamentária, e não em relação à programação financeira:

A estrita redação do art. 4º da LOA/2015 não faz menção à compatibilidade entre os Decretos e a programação financeira, mas entre aqueles e a programação orçamentária. Os institutos, embora correlacionados, não se confundem. Exemplo disso é o pagamento de restos a pagar e a restituição de recursos de terceiros, que têm reflexos na programação financeira, mas não na orçamentária.

São dois momentos distintos aqueles que norteiam a análise do impacto sobre a meta fiscal. No primeiro, avalia-se a compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário, para que a dotação a ser suplementada não exerça pressão sobre o atingimento dessa meta. Não se cogita, nesse primeiro momento, aferir o impacto do pagamento dos restos a pagar e dos créditos abertos e reabertos, posto que estes resultam de dotações autorizadas em exercícios anteriores, apartados do orçamento do exercício de referência. No segundo momento é que esses dois fatores passam a ter relevância quando, juntamente com a despesa, são realizados pelo pagamento e aí sim, causam impacto definitivo na meta fixada. A LRF comanda o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, que se relaciona com esse segundo momento:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

A STN é o órgão responsável por essa programação e, ao elaborar os limites de movimentação financeira, realiza novo controle sobre o atingimento da meta fiscal:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

O Decreto de Programação Financeira tem por objetivo compatibilizar a realização da receita e a execução da despesa, observando-se as metas de resultado primário estabelecidas, fixando limites para a movimentação e empenho e para o pagamento das despesas dos grupos "outras despesas correntes", "investimento" e "inversões financeiras" dos órgãos do Poder Executivo e respectivos restos a pagar de exercícios anteriores.¹⁷

São duas ações de controle que se completam: uma orçamentária e outra financeira. E durante o exercício financeiro, as projeções de receitas e de despesas podem ser revistas, pressupondo a adequação da programação financeira.

Revela-se incontroverso o fato de que a execução financeira define o momento de impacto na meta de resultado, a julgar, por exemplo, pelo § 4º, art. 39, da LDO/2015:

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 adicionado).

Tem-se, portanto, caracterizada a distinção entre os dois momentos de controle sobre a obtenção da meta de resultado primário. Conquanto sejam inter-relacionados, comportam efeitos diferentes sobre a meta fiscal: o da abertura de créditos suplementares pressiona o atingimento da meta fixada, porque amplia a dotação orçamentária, autorizando o gasto; o do pagamento da despesa efetiva o impacto sobre essa meta. Se, por certo, a insuficiência de recursos financeiros impede a execução das despesas e, por conseguinte, não concorre para causar impacto na meta fiscal, também é certo que a ampliação da dotação orçamentária configura autorização para a realização dessas despesas.

Além do mais, a dotação orçamentária não demanda apenas execução financeira. A autorização de despesa insere-se numa programação abrangente, deflagrando

¹⁷ Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/decreto-de-programacao-financeira>>. Acesso: 30 jun. 2016.





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

ações administrativas preparatórias para que se possa dar efetividade à ação planejada, as quais consomem recursos. Nessa linha de ação, todo esforço converge para a execução da despesa que, se frustrada, compromete todos os processos já despendidos. Assim, a autorização consignada no decreto de crédito suplementar pressiona a obtenção de resultado primário, porque a dotação autorizada deflagra atividades nos órgãos solicitantes dos créditos que demandam recursos financeiros para a sua completude.

3.7. Qual a finalidade de fazer impactar no cálculo da meta de resultado programações que sequer é possível afirmar que serão executadas e que, se o forem, obedecerão o limite de contingenciamento.

Discorrer sobre a finalidade do dispositivo expresso no art. 4º da LOA não se revela compatível com o objetivo do presente trabalho pericial, pois demandaria tecer considerações sobre o real propósito que o legislador ordinário procurou imprimir ao comando. Ademais, o projeto de lei orçamentária é de iniciativa do Poder Executivo, como preconiza o inciso III do art. 165 da CF/88. E cabe à SOF, órgão do mesmo poder, realizar o monitoramento das projeções de alcance da meta de resultado primário. Portanto, não seria razoável supor que o Poder Executivo tangenciaria a aplicação dos comandos de uma lei por ele proposta para se distanciar do cumprimento de metas por ele mesmo calculadas.

Além disso, como foi mencionado no Laudo Pericial (p. 116 do DOC 144), a responsabilidade fiscal insere-se num contexto abrangente, consolidada por um sistema de princípios e normas que lhe definem o contorno, deles não se dissociando, para coibir ações que possam comprometer o equilíbrio das finanças públicas:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

6. Neste item 6, o Laudo afirma que a Lei nº 13.199/2015, decorrente do PLN 5/2015, entrou em vigor apenas em 03/12/2015, mas teria deixado implícita a ideia que a meta valeria apenas para o final do exercício. Logo, precisa ser esclarecida se:

6.1. A meta aprovada por meio da citada Lei é a meta válida para o exercício de 2015 ou para apenas parte dele, citando o amparo legal;

O PLN 5/2015 foi convertido na Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015. O art. 1º dessa lei promoveu alteração na LDO/2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, nos seguintes termos:

Art. 1º A Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e a execução da referida Lei deverão ser compatíveis com a obtenção de resultado primário deficitário, para o setor público consolidado não financeiro, de R\$ 48.908.400.000,00 (quarenta e oito bilhões, novecentos e oito milhões e quatrocentos mil reais), sendo déficit primário de R\$ 51.824.400.000,00 (cinquenta e um bilhões, oitocentos e vinte e quatro milhões e quatrocentos mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV.

A meta aprovada por meio da citada lei é válida para o exercício de 2015, não havendo previsão para aplicação parcial dos valores que menciona.

O Laudo Pericial, na resposta ao Quesito 6 da Acusação, enfrentou o tema (pp. 24-25 do DOC 144):

Para fins de verificação do cumprimento da meta, o *caput* do art. 9º da LRF define como referência “**as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**” [grifo adicionado].

No ordenamento jurídico brasileiro, o regramento sobre a cogênciadas leis consta da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - LINDB), que, no *caput* de seu art. 1º, consigna que “[s]alvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”.

No que tange à Lei oriunda da aprovação do PLN 5/2015, qual seja, a Lei nº 13.199/2015, seu art. 4º dispunha que “[e]sta Lei entra em vigor na data de sua publicação”. Considerando que a publicação da Lei nº 13.199/2015 ocorreu em edição extra do DOU datada de 3 de dezembro



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

de 2015, é somente a partir dessa data que as disposições constantes da Lei nº 13.199/2015 passaram a integrar a matriz normativa do Direito pátrio.

Ademais, nos termos do *caput* do art. 37 da CF/88, a Administração Pública é pautada, entre outros, pelo princípio da legalidade, que exige a plena submissão da atividade administrativa ao estabelecido em lei. Nesse sentido, é esclarecedor o seguinte trecho da ementa do acórdão proferido pelo STF quando do julgamento do MS 28.033/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJE de 30/10/2014):

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. A Administração Pública submete-se ao princípio da legalidade, sobrepondo-se ao regulamento a lei em sentido formal e material.

Dessa maneira, os Decretos de limitação de empenho e movimentação financeira, que visam a conformar a despesa primária discricionária às metas de resultados primário e nominal, devem observar as metas efetivamente estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, devem se pautar pelas metas então vigentes. E os fundamentos para tal são dois: primeiro, porque a alteração ainda em tramitação não possui força cogente, nos termos da LINDB; segundo, porque o princípio constitucional da legalidade impõe à Administração a observância estrita do ordenamento jurídico posto, vigente.

Assim, pelos elementos expostos, a meta estabelecida para 2015 não é válida somente para o final do exercício, mas os novos valores só têm aplicação a partir da vigência da Lei nº 13.199/2015.

6.2. As metas de resultado estabelecidas no Anexo a que se refere o art. 9º da LRF é anual;

O Anexo IV.1 é intitulado “Anexo de Metas Fiscais Anuais” e logo no primeiro parágrafo prescreve:

Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o Anexo de Metas Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015, LDO-2015, estabelece a meta de resultado primário do setor público consolidado para o exercício de 2015 e indica as metas de 2016 e 2017. A cada exercício, havendo mudanças no cenário macroeconômico interno e externo, as metas são revistas no sentido de manter política fiscal responsável.

Mais adiante no mesmo anexo, a Tabela intitulada “Anexo IV.1.a – Anexo de Metas Anuais 2015 a 2017” expressa valores anuais.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

6.3. O alcance da meta de resultado é uma “obrigação” ou se a meta constitui-se em diretriz para a gestão dos recursos públicos.

O art. 31, § 1º, inciso II, da LRF, imputa responsabilidade objetiva para o gestor público, na hipótese que menciona:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

Na hipótese ventilada, estaria o gestor público compelido por um mandamento cogente, expresso na lei. Por assim dispor, disciplinando hipótese de incidência do inciso II, a lei não se dispôs a estender-lhe o alcance a todos os demais casos.

Por essa acepção, a meta de resultado configuraria como elemento norteador para a gestão dos recursos públicos. O significado de “meta” remonta a um objetivo a ser alcançado, uma diretriz a ser perseguida na condução do orçamento. Observa-se, nesse ponto, o inciso II do art. 4º da LRF, que se refere às metas anuais como uma pretensão.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; [grifo adicionado]

Os parâmetros que balizam a fixação das metas de resultado primário, notadamente aqueles constantes dos Anexos II e IV.1 da LDO, não são de domínio absoluto do governo. Como exemplo, destacam-se as projeções de demanda interna, a ampliação da oferta pelo crescimento da agropecuária, a produção



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

industrial e o resultado da balança comercial. Todos esses fatores dependem do setor externo e recebem o impacto do recrudescimento da crise financeira internacional, desaceleração econômica de países da área do Euro e pressão sobre a demanda de *commodities*.

Não obstante todo esse cenário, prepondera sobre a gestão dos recursos públicos um sistema de princípios e comandos que visa ao atingimento das metas de resultado. Dentre eles, por exemplo, o art. 9º da LRF:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O descumprimento desse artigo implica infração administrativa, nos termos do art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

Pelos elementos em evidência, conclui-se que as metas de resultado, pela sua característica prospectiva, quanto sujeitem-se às oscilações dos fatores macroeconômicos que balizam o seu valor, não significam apenas uma figura simbólica, dissociada dos objetivos que devem ser perseguidos pela gestão pública; ao revés, essas metas consignam verdadeiros objetivos que devem ser perseverados durante toda a execução orçamentária e financeira, impondo ao gestor o dever de adotar as ações necessárias para o seu atingimento, nos termos dos comandos da LRF e da LDO.

-
7. **O Laudo afirma, nos itens 7 e 8, que a Senhora Presidente da República não aguardou a aprovação do PLN 5/2015, para aprovar os decretos de suplementação. Em decorrência, a meta de resultado fiscal teria sido afetada em R\$ 1,75 bilhão, pela mera abertura dos decretos. Mas precisam ser esclarecidos:**



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

7.1. Como a mera abertura de um crédito poderia afetar a meta de resultado primário fixada para o exercício, se, de acordo com ao art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964, somente pertence ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas;

A rigor, a abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas afeta a perspectiva de atingimento dessa meta. A meta de resultado primário é calculada pela diferença entre receitas e despesas primárias, como mostra a Tabela 32 do Laudo Pericial (p. 117 do DOC 144). Nesse contexto, a ampliação das despesas afeta o atingimento da meta.

Observando-se essa metodologia, por exemplo, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2015 (fls. 565 a 605 do Anexo I do DOC 050), percebe-se que qualquer alteração na projeção das receitas e das despesas primárias, ou ainda, em ambas, tem efeito no atingimento da meta e passa a demandar contingenciamento de igual valor para que as projeções não se afastem da meta fixada. A Tabela 33 do Laudo Pericial traz essa demonstração (p. 124 do DOC 144).

Como já foi explicado nos esclarecimentos prestados ao item 3.5. acima, o impacto do decreto de abertura de crédito sobre o atingimento da meta tem espectro orçamentário, enquanto o impacto real é avaliado ao final do exercício, quando a despesa efetivamente realiza-se pelo pagamento, nos dizeres da SOF (DOC 089). Assim, o art. 35 da Lei 4.320/1964 não guarda relação com a obtenção da meta de resultado primário, porque se relaciona ao momento do empenho e não ao do pagamento.

7.2. Como a mera abertura de um crédito poderia afetar a meta de resultado primário, se é a partir da aprovação ou alteração dos orçamentos, através da execução, que a meta é aferida;

A abertura de um crédito suplementar pressiona o atingimento da meta de resultado primário, porque amplia a dotação orçamentária, autorizando maior nível de despesas. A precaução insculpida no art. 4º da LOA/2015 requer a compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício de 2015, para que a suplementação não venha a comprometer justamente o atingimento dessa meta.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

O impacto na meta de resultado primário passa por dois momentos, como foi demonstrado no Laudo Pericial (p. 212 do DOC 144). No primeiro, o foco é orçamentário, relacionado à autorização para a realização dos gastos, que se opera pela suplementação e, nesse momento, afere-se a compatibilidade com a meta fixada. No segundo, opera-se o impacto real sobre a meta, com a execução das despesas autorizadas, pelo seu pagamento.

Se a meta de resultado primário é extraída da compilação das receitas e despesas primárias aprovadas no orçamento, afigura-se aplicável a mensuração do nível de compatibilidade da suplementação das despesas com essa meta, no momento da sua autorização, que no caso em comento, se deu na publicação dos decretos. Não se afiguraria defensável mensurar a compatibilidade da suplementação somente na execução da respectiva despesa, visto que, re realizado o pagamento, o ato restaria consolidado e compatível ou não, a meta seria afetada.

7.3. Quais despesas e receitas estariam sendo consideradas pelo Laudo na apuração da meta de resultado fixada para o exercício, tendo em vista que o art. 9º da LRF exige que se leve em consideração a “realização da receita”, mas não estimativa;

O Laudo Pericial considerou as despesas e receitas que resultaram na meta fixada para o exercício pela LDO/2015, conforme demonstra a Tabela 13 do Laudo Pericial (p. 66 do DOC 144). A tabela mostra a meta vigente na edição de cada Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, bimestralmente, bem como as respectivas despesas e receitas que a compõem.

O art. 9º da LRF, ao revés do que afirma o item, tem conotação prospectiva. Se de um lado esse artigo faz referência à a realização da receita, do outro afirma que essa realização **poderá não comportar** o cumprimento das metas. Essa última assertiva denota um quadro de tendência que não se opera somente com a realização, mas também com a prospecção, pela comparação entre a receita realizada e aquela que fora projetada, conforme mostra o item 35 do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, publicado pela SOF.

Não se pode desconsiderar o fato de que o comportamento da arrecadação e a realização da despesa permeiam a execução do orçamento, mas, salvo os casos em que ocorre proposta de alteração da meta, o que se busca é o atingimento da meta fixada. Para tanto, os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, durante a execução, vão ajustando as projeções de forma a alinhar o comportamento das receitas e despesas primárias àquela meta fixada. Nesse



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

contexto, não se pode afirmar que o art. 9º da LRF reporta-se unicamente à realização da receita, desconsiderando, para fins de contingenciamento, a estimativa de arrecadação das receitas. Além disso, a meta fixada resulta do balanceamento entre as receitas e despesas primárias e não é influenciada unicamente pela consideração da receita.

A receita realizada e a estimada integram-se de forma complementar, a primeira servindo de esteio para a projeção da segunda.

7.4. Se essa constatação preliminar, de que a meta de resultado fiscal teria sido afetada em R\$ 1,75 bilhão, se configurou no encerramento no exercício, quando a meta foi aferida em definitivo.

Como se demonstrou na resposta ao Quesito 09 da Acusação (pp. 28-35 do DOC 144), a Junta não logrou obter, junto aos órgãos do Poder Executivo, a informação de que necessitava para responder a esse quesito em sua completude.

A complexidade do tema reside no fato de que a dotação suplementar se agraga à dotação inicial, integrando-se à programação orçamentária pertinente. Não se executa a dotação inicial ou a dotação constante do ato de suplementação; o que se executa é a dotação autorizada pela programação orçamentária, composta pela soma indissociável da dotação inicial e da suplementação.

Ainda assim, de forma artesanal, seria possível proceder à análise da execução de cada ação orçamentária suplementada, para aferir o montante e o momento de impacto sobre a meta de resultado primário. Contudo, como foi explicitado no Laudo Pericial, essa investigação, embora teoricamente possível, demandaria um tempo incompatível com o cronograma estabelecido para os trabalhos desta Junta, sendo a SOF, como apontado alhures, o órgão com melhores condições de prover essa informação.

Ainda assim, esta Junta, para não declinar da resposta àquele quesito, procedeu a um exercício para mensurar e pode concluir que os Decretos investigados tiveram ações executadas e efetivamente pagas no decorrer de 2015, com impacto fiscal concreto negativo sobre o resultado primário do exercício (p. 36 do DOC 144).

Ademais, o objeto da denúncia não se circunscreve ao impacto dos decretos suplementares na sua execução, mas no momento da sua edição, por afronta à compatibilidade exigida pelo art. 4º da LOA/2015.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

9. Neste item, o Laudo entendeu por bem investigar a execução dos créditos, para concluir pelo impacto na obtenção da meta de resultado fixada para o exercício de 2015. No entanto, resolveu analisar exclusivamente a execução da parcela programática decorrente dos decretos, entendendo que qualquer parcela executada já demonstraria o impacto na meta. Por isso, precisam ser clarificados se:

9.1. É necessária a investigação da execução dos gastos, tendo em vista que a Denúncia nº 1/2016 se limita a acusar que apenas a “abertura” dos créditos, ou seja a edição dos decretos, seria incompatível com a obtenção da meta de resultado fixada para o exercício;

Preliminarmente, cabe esclarecer que esta Junta Pericial não resolveu analisar exclusivamente a execução da parcela programática decorrente dos decretos, entendendo que qualquer parcela executada já demonstraria o impacto na meta, deliberadamente. A sugestão de análise dessa parcela era condição para resposta a alguns quesitos da perícia, notadamente o Quesito 09 da Acusação (pp. 28-36 do DOC 144) e o Quesito 1 da Defesa, que perquiriam sobre o impacto dos decretos de crédito suplementar para o atingimento da meta, ao final de 2015.

Como dito na resposta ao item 7.4. acima, a Junta não obteve os dados suficientes para responder aos quesitos mencionados de forma completa, a despeito de ter solicitado as informações pelo Ofício nº 096/2016 – CEI. Sem essas informações e com prazos prementes, não haveria tempo hábil para a investigação individualizada de cada ação suplementada dos decretos, conforme foi exposto no Laudo Pericial (p. 30 do DOC 144), uma vez que na hipótese em que há mais de uma suplementação, é imprescindível conhecer a ordem cronológica de cada um dos créditos suplementares, em cada uma das programações. Além disso, a avaliação precisa da execução da dotação suplementar (excluída a dotação inicial e outras suplementações) exige a análise da programação detalhada por grupo de natureza de despesa, fonte de recursos, modalidade de aplicação, subtítulo, entre outros classificadores das programações orçamentárias.

Assim, o exercício para avaliar a execução de uma parcela suplementada para demonstrar o impacto na meta da respectiva ação não teve o condão de restringir o alcance da análise, mas tão somente demonstrar que, além de causar impacto na obtenção da meta de resultado primário, sob a ótica orçamentária, o crédito suplementar daquela ação também causou impacto na meta realizada ao final do exercício de 2015. Esse exercício veio reforçar o entendimento que a suplementação



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

de despesas, por decretos de créditos suplementares, pressiona o atingimento da meta na sua edição e, se executada, causa efeito real na meta ao final do exercício.

9.2. a eventual execução das programações decorrentes dos decretos poderia ter sido compensada pela inexecução de outras programações;

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público¹⁸, item 4.5. as etapas da despesa pública consistem em: planejamento e execução, esta última composta pelo empenho, liquidação e pagamento.

As programações inserem-se na etapa do planejamento da despesa orçamentária e se consolidam com a autorização concedida pela LOA ou pelos decretos de créditos adicionais.

O processo da fixação da despesa orçamentária é concluído com a autorização dada pelo poder legislativo por meio da lei orçamentária anual, ressalvadas as eventuais aberturas de créditos adicionais no decorrer da vigência do orçamento.

É nessa etapa que as programações podem ser avaliadas para ceder lugar a outras, pelo regime de compensação.

Na execução da despesa ocorre o empenho, a liquidação e o pagamento das programações que permaneceram ativas no orçamento, não sendo aplicável, nesse momento, a reprogramação das ações orçamentárias.

Contudo, a possibilidade de adoção dessas compensações, ainda que no momento adequado, qual seja, o do planejamento, requer a avaliação em tese da decisão do gestor público, o que escapa ao objeto da presente Perícia.

9.3. em sendo a execução total das despesas discricionárias inferior aos montantes autorizados originariamente na LOA 2015, seria correto afirmar que, ainda que parcela dos decretos tenha sido executada, tal execução teria sido compensada pela inexecução de outras despesas;

A avaliação acerca de eventual compensação fiscal na execução das ações orçamentárias listadas demandaria investigar se a subexecução de uma ação

¹⁸ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. ed. , p. 99, ss. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 30 jun. 2016



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

decorreu da superexecução de outra ação, o que além de transbordar o objeto da Perícia seria incompatível com o cronograma estabelecido para o trabalho pericial.

Ademais, como ressaltado na resposta elaborada para o Quesito 9 formulado pela Acusação (pp. 28-30 do DOC 144), esta Junta não logrou obter junto à SOF ou à STN informações pormenorizadas relativas à execução das suplementações, embora esses Órgãos do Poder Executivo tenham sido expressamente instados a fornecer essas informações por meio dos Ofícios nº 095/2016 e 096/2015 – CEI2016, respectivamente.

Por outro lado, o item não deixou claro se a execução total das despesas discricionárias se refere à execução orçamentária, que se relaciona com o valor empenhado, ou à execução financeira, que se efetiva com o pagamento da despesa.

9.4. a execução é determinada pela Presidente da República, ou se a responsabilidade desta Autoridade se limita a editar cada decreto;

Ordenador de despesa é conceituado pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, nos seguintes termos:

[Decreto-lei nº 200/1967] Art. 80. [...]

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

§ 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

Ainda, nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o empenho cria obrigação de pagamento:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Nos termos do art. 62 da mesma lei, o pagamento da despesa depende da regular liquidação e devida ordenação.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016

O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, disciplina o assunto na Seção IV – Pagamento da Despesa:

SEÇÃO IV

Pagamento da Despesa

Art. 43. A ordem de pagamento será dada em documento próprio, assinado pelo ordenador da despesa e pelo agente responsável pelo setor financeiro.

Dessa forma, a execução orçamentária das ações suplementadas pelos decretos em análise efetiva-se pela emissão do empenho e a execução financeira, pela regular liquidação e pagamento da despesa, todos esses atos atribuídos ao ordenador de despesa, não havendo óbices para que a Exma. Sra. Presidente da República atue nessa condição, no âmbito dos órgãos sob sua titularidade.

Nos documentos em exame por esta Junta Pericial, não foram identificados documentos legais que pudessem restringir a responsabilidade da Exma. Sra. Presidente da República unicamente à edição dos decretos, vedando-lhe a atuação como ordenadora de despesas, mas também não foi localizado ato presidencial de emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União nas programações examinadas decorrentes dos decretos.

9.5. o cálculo de meta em qualquer fração do exercício representa a meta de resultado do exercício;

A Mensagem Presidencial ao Projeto de Lei Orçamentária 2015, discorre sobre o período de apuração do resultado primário:

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado “acima da linha”, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal. [grifo adicionado].

Por sua vez, o § 4º, do art. 9º, da LRF, determina a avaliação quadrimestral pelo Poder Executivo do cumprimento das metas fiscais:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 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. [grifo adicionado].

Na mesma direção, desponta o comando do art. 128 da LDO/2015:

Art. 128. Para fins de realização da audiência pública prevista no § 4º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até três dias antes da audiência ou até o último dia dos meses de maio, setembro e fevereiro, o que ocorrer primeiro, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário, com as justificativas de eventuais desvios e indicação das medidas corretivas adotadas.

Assim, a legislação de regência determina a apuração do resultado primário por quadrimestre. Os Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, elaborados pela STN, quadrimestralmente, fazem o cotejamento entre os resultados alcançados em cada período e a meta fixada para o exercício.

O resultado primário apurado por quadrimestre representa a diferença obtida entre as receitas e despesas primárias naquele período de referência, não representando o resultado do exercício, que só é apurado após o último



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

quadrimestre. Em relação ao exercício de 2015, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre, publicado em fevereiro de 2016, trouxe o resultado primário do exercício de 2015¹⁹.

9.6. se o ato do Chefe do Poder Executivo se limita à abertura do crédito e se para a execução da despesa existem regras próprias a serem cumpridas pelos respectivos gestores.

A limitação do ato do Chefe do Poder Executivo foi abordada na resposta ao item 9.4. acima. O tema seguinte do item, que versa sobre as regras próprias a serem cumpridas pelos respectivos gestores, escapa do escopo do presente trabalho pericial, que não procedeu análise na execução das despesas que foram suplementadas pelos decretos suplementares, para aferir a sua regularidade.

13. Neste item, o Laudo atesta o custo total dos juros decorrentes dos passivos pagos pelo Tesouro ao Banco do Brasil em 2015, que teria chegado à cifra de R\$ 450,6 milhões. Mas faltou esclarecer se:

13.1. teria havido, por igual, custos decorrentes financeiros do atraso de pagamento de outras despesas, bem assim custos sociais relevantes, inclusive a possibilidade de paralização da prestação de determinados serviços públicos, caso o Tesouro tivesse pago oportunamente os passivos junto ao BB.

Em que pese à relevância do tema, impende esclarecer que esta Junta Pericial não logrou aferir o custo de oportunidade das ações do governo, tampouco os custos sociais decorrentes dessas ações. Nos termos do item 2.3.2 do Laudo Pericial (p. 7 do DOC 144), a perícia circunscreveu-se a controvérsias fáticas relacionadas a:

- 2 (dois) Decretos não numerados de crédito suplementar, editados em 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00;
- 2 (dois) Decretos não numerados de crédito suplementar, editados em 20 de agosto de 2015, nos valores de R\$ 600.268.845 e R\$ 55.237.582.569; e

¹⁹Disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/446753/DPF_Relatorio_Meta_Fiscal_Quad3_2015/d13f654a-ece1-43e0-a637-d19f1a3e58f0>. Acesso em: 30 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

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

Conforme exposição no item 2.4 do Laudo Pericial, alguns quesitos foram rejeitados em face da formulação de questionamentos de caráter subjetivo ou que extrapolavam os estreitos limites da Denúncia. Foi o caso do Quesito 23 da Acusação, abaixo transcrito:

23) Quais foram os maiores beneficiados pela postergação de pagamentos às instituições financeiras federais referentes à execução de políticas e programas de governo?

Por essa razão, no estrito cumprimento da consistência das condições aprovadas naquele momento de propositura dos quesitos, esta Junta entende que o escopo do item extrapola o objeto do trabalho pericial autorizado pela CEI.

Na parte “4. Das Conclusões” do Laudo Pericial, são os seguintes os esclarecimentos requeridos:

I – Quanto ao item “4.1. Dos Decretos de Crédito Suplementar”:

1. Neste item, a Junta concluiu que o art. 4º da LOA 2015 não faz menção à “compatibilidade” entre os Decretos e a programação financeira, mas sim daqueles com a programação orçamentária. Assim, requeiro sejam esclarecidos:

1.1. Se a “obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício financeiro de 2015”, prevista no caput, é realizada pelo seu aspecto orçamentário ou pelo seu aspecto financeiro;

A SOF encaminhou aos autos o Ofício nº 34826/2016-MP (DOC 089), esclarecendo sobre o momento em que se verifica o impacto na apuração do resultado primário:

2. No que concerne à indagação constante do item (v) do citado Ofício, informo que o montante que impacta na apuração do resultado primário é aquele apurado no pagamento da despesa, e que o critério utilizado para apuração do cumprimento da meta de resultado primário é também pagamento da despesa (regime caixa - "acima da linha"), cuja a responsabilidade é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda- STN/MF.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, relaciona-se com o aspecto financeiro.

1.2. O momento em que se pôde afirmar da obtenção ou não da meta fixada para o exercício de 2015;

O resultado primário relativo ao exercício de 2015 foi demonstrado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, Exercício de 2015, elaborado pela STN em fevereiro de 2015.²⁰ Portanto, o momento em que se mensura o atingimento ou não da meta fixada para o exercício de 2015 é aquele ao final do exercício, quando restam consolidados a arrecadação das receitas do período e o pagamento das despesas autorizadas.

O item 3 da Mensagem aos Ministros, que introduz esse Relatório, informa:

3. Neste relatório são apresentadas a demonstração e a avaliação do cumprimento da meta de resultado primário do conjunto dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, do Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais Federais não financeiras, bem como do setor público não financeiro, fixada para o exercício de 2015, conforme disposição dos normativos supracitados.

1.3. Se o resultado fiscal apurado em 2015 considerou alguma despesa apenas autorizada;

O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas considera as despesas autorizadas e pagas, conforme elucida o ofício encaminhado pela SOF e acostado aos autos no DOC 089.

2. Aqui, a Junta concluiu que, dos quatro Decretos analisados, três promoveram alterações "incompatíveis" com a obtenção da meta. Embora mencione o valor total de cada decreto, não estabelece o montante preciso do impacto que cada um dos três teria feito na meta e qual o momento que esse impacto ocorre. Assim, requeiro sejam esclarecidos:

²⁰ Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/446753/DPF_Relatorio_Meta_Fiscal_Quad3_2015/d13f654a-ece1-43e0-a637-d19f1a3e58f0>. Acesso: 30 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

2.1. O significado atribuído pela Junta ao termo "compatibilidade" e quais outros possíveis significados;

O termo foi empregado em três parágrafos do item 4.1 do Laudo da Junta Pericial.

1. A estrita redação do art. 4º da LOA/2015 não faz menção à compatibilidade entre os Decretos e a programação financeira, mas entre aqueles e a programação orçamentária. Os institutos, embora correlacionados, não se confundem. Exemplo disso é o pagamento de restos a pagar e a restituição de recursos de terceiros, que têm reflexos na programação financeira, mas não na orçamentária.
2. Nesse cenário, dos quatro Decretos não numerados ora em análise, que abriram crédito suplementar, três deles promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época da edição dos Decretos. São eles: os Decretos de 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00; e o Decreto de 20 de agosto de 2015, no valor de R\$ 600.268.845,00. [...]
7. Segundo as informações apresentadas pela SOF (DOC 121 e seus anexos), nos processos de formalização dos Decretos não houve alerta de incompatibilidade com a meta fiscal. [...]²¹

Nesse contexto, o significado atribuído ao termo "compatibilidade" foi de observância dos atos praticados – abertura dos decretos em apreço – aos preceitos legais e aos princípios jurídicos incidentes.

Outros possíveis significados extrapolam o escopo desta perícia.

2.2. Considerando que a meta fixada é um montante financeiro preciso, o valor exato do impacto de cada decreto (na parcela a que se refere o Parecer) na obtenção dessa meta, quais as demais despesas foram consideradas na apuração, o volume de receitas estimado e o montante da meta (resultado fiscal) após dito impacto, justificando o cálculo;

Quanto ao impacto, cabe a reprodução de parte da resposta ao Quesito 7 da Acusação.

- **28 de julho de 2015:** publicação de dois Decretos não numerados, suplementando dotações em R\$ 1,70 bilhão e R\$ 29,92 milhões, com

²¹ DOC 144, p. 212 e 213.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

efeito fiscal negativo, sobre a programação orçamentária, de R\$ 1,26 bilhão e R\$ 0,37 milhão, respectivamente. [...]

- **21 de agosto de 2015:** publicação de dois Decretos não numerados, suplementando dotações em R\$ 55,24 bilhões e R\$ 600,27 milhões. A alteração na programação orçamentária decorrente do primeiro Decreto não tem efeito fiscal. Entretanto, relativamente ao segundo Decreto, o efeito fiscal negativo sobre a programação orçamentária é de R\$ 493,59 milhões;²² [...]

A propósito das receitas e despesas consideradas na apuração do resultado fiscal, **inclusive após o impacto dos Decretos**, vale a reprodução da Tabela 13 do Quesito 28 da Acusação, que inclui a justificação do cálculo.

Assim, considerando que a meta prevista para o exercício de 2015 foi aquela fixada pela Lei nº 13.199/2015, qual seja, déficit de R\$ 118,7 bilhões para o Governo Federal²³ – não considerados os possíveis abatimentos constantes do art. 2º da Lei nº LDO/2015, com redação dada pela Lei nº 13.199/2015 –, o Poder Executivo, em seu Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de 2015, assim se manifestou (fl. 169 do Anexo III do DOC 050):

15. Ao final de 2015, o valor do equacionamento de passivos passível de abatimento atingiu R\$ 55,8 bilhões, enquanto verificou-se a frustração, em 2015, das receitas com os leilões das UHEs (R\$ 11,1 bilhões), totalizando uma possibilidade de abatimento de R\$ 66,9 bilhões, valor compatível com a diretriz estabelecida pelo art. 22 da Lei nº 13.080/15, alterado pela Lei nº 13.199/15. Dessa maneira, o valor máximo para o déficit primário do Governo Federal em 2015 corresponderia a R\$ 118,7 bilhões e o déficit máximo para o cumprimento da meta do setor público consolidado não financeiro corresponderia a R\$ 115,8 bilhões.

16. Encerrado o ano de 2015, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R\$ 118,4 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R\$ 116,7 bilhões e das Empresas Estatais Federais de R\$ 1,7 bilhão, resultado superior ao mínimo exigido na LDO (déficit de R\$ 118,7 bilhões). Os Governos Regionais, por sua vez, atingiram um superávit primário de R\$ 7,1 bilhões. Assim, o resultado primário do setor público consolidado não financeiro foi de déficit de R\$ 111,2 bilhões, inferior ao valor máximo previsto na LDO (déficit de R\$ 115,8 bilhões). Dessa forma, **fica comprovado o atendimento ao art. 22 da LDO-2015, utilizando o disposto em seus parágrafos 42 e 52, alterado pela Lei nº 13.199/15**. [grifo constante do original].

De fato, o resultado primário para o Governo Federal em 2015 apurado pelo Banco Central foi de déficit de R\$ 118,38 bilhões, enquanto o déficit para o Governo Central foi de R\$ 116,66 bilhões, estando cumpridas, portanto, as metas estabelecidas da LDO/2015.

²² DOC 144, p. 26.

²³ Vide Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00019/2016 MF MP, que enviou à Presidência da República o referido Relatório (fl. 210 do Anexo III do DOC 050).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Se considerarmos, contudo, as metas estabelecidas originalmente na Lei nº 13.080/2015, os impactos fiscais dos Decretos de suplementação ora apreciados e as limitações de empenho e de movimentação financeira efetivadas, o contingenciamento adicional necessário seria conforme apontado na Tabela 13.²⁴

Tabela 13: Resultados Fiscais e contingenciamentos efetivos e necessários: exercício de 2015.

R\$ bilhões

Item	LOA	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre	Dezembro
Receita Primária Líquida	1.223,39	1.158,27	1.111,58	1.111,57	1.056,69	1.056,69
Despesa Obrigatoria	841,75	847,50	858,86	858,84	861,61	861,61
Despesa Discricionária	326,37	255,49	246,89	246,90	246,90	246,90
Resultado Primário (Meta)	55,28	55,28	5,83	5,83	-51,82	-51,82
Contingenciamento	-	(70,88)	(8,60)	0,0	(11,15)	11,15
Meta vigente	55,28	55,28	55,28	55,28	55,28	-51,82
Efeitos dos Dec. sup. ⁽¹⁾	-	-	-	(1,75)	-	-
Contingenciamento necessário	-	(70,88)	(58,05)	(1,75)	(107,10)	107,10
Valor adicional de contingenciamento necessário	-	-	(49,45)	(1,75)	(95,95)	-

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e de Despesas Primárias dos 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2015 e de dezembro de 2015.

Notas:

(1) Efeitos primários decorrentes da alteração na programação orçamentária realizada pelos Decretos de crédito suplementar objeto desta perícia.

2.3. As fontes de recursos utilizadas, por decreto, em cada impacto;

As origens dos recursos empregados, por decreto e impacto, constam da Tabela sem número, denominada “DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO EDITADOS EM 2015 E CONSTANTES DA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE (R\$)”, do Parecer pela admissibilidade da Denúncia, aprovado, na CEI, em 6 de maio de 2016.²⁵

Em lugar daquela tabela – ainda com seis decretos, isto é, sem a exclusão dos dois decretos retirados do objeto da denúncia e com detalhes que dificultariam a reprodução – a Tabela 6, elaborada com base nos quatro decretos, sintetiza as informações sobre fontes e aplicações de recursos constantes dos decretos.

Tabela 6: Origem dos Recursos indicados nos Pareceres Jurídicos

R\$1,00

Crédito	Fonte dos Recursos				Total do Crédito	Aplicação		Parcela de Impacto Fiscal		
	Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação	Cancelamento			Despesas Primárias	Despesas Financeiras			
			Despesas	Despesas Financeiras						
20/07/15	666.186.440	594.113.666	441.088.922	-	1.701.389.028	1.698.029.610	3.359.418	1.256.940.688		
20/07/15	-	365.726	29.437.106	120.000	29.922.832	29.802.832	120.000	365.726		
20/08/15	231.412.685	262.173.117	106.683.043	-	600.268.845	600.268.845	-	493.585.802		

²⁴ DOC 144, p. 67.

²⁵ Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=192478&c=PDF&tp=1>>. Acesso em: 29 jun. 2016. P. 99 (consta17542 no rodapé).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

20/08/15	1.370.419	-	37.000.000	55.199.212.150	55.237.582.569	37.000.000	55.200.582.569	-
Total	898.969.544	856.652.509	614.209.071	55.199.332.150	57.569.163.274	2.365.101.287	55.204.061.987	1.750.892.216

Fonte: elaboração própria

2.4. O que diferencia os três decretos que não causariam impacto dos que pretendamente causariam;

A referência a três decretos que não causariam impacto desconsidera a restrição de objeto dos trabalhos da CEI, conforme consta do Laudo Pericial.

Posteriormente, na 13ª Reunião da CEI, em 8 de junho de 2016, o Plenário da Comissão deliberou pela exclusão do objeto da Denúncia de dois decretos de crédito suplementar, nos termos constantes do Relatório do Exmo. Sr. Deputado Jovair Arantes, aprovado na Câmara dos Deputados:

O SR. ANTONIO ANASTASIA (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – O quadro, eminente Senador Lindbergh, que está na p. 90 – isso é o relatório do Jovair –, ele aponta despesas financeiras em cinco, e não em quatro. Então, na realidade, o próprio argumento dele teria, em tese, contradição.

Volto a dizer, o que arrima, o que ampara, o único argumento que abona a doura Defesa é exatamente quatro, excluindo os dois primeiros. Não há argumento outro a não ser este, de maneira muito objetiva. Porque, do contrário, se nós pensarmos que há um equívoco, voltam os seis.

Então, eu acho que a questão é essa.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Pela ordem, Presidente. Eu vou apenas explicar o que de fato acontece, mas vou manifestar a minha concordância com o Relator para que não existam mais dúvidas.

Na verdade, o estudo do relatório do nobre Deputado Jovair, ele fala em dois decretos que seriam neutros por causa das despesas financeiras. Porém, de fato, quando ele, a posteriori, faz a menção ao quadro de decretos, ele fala dos dois primeiros. O entendimento da Defesa é que ele se referia, por uma razão de lógica, aos decretos neutros, mas, de fato, do ponto de vista da interpretação literal, terá razão o Sr. Relator, quer dizer, nós tentamos pegar o espírito do que dizia, obviamente, o Sr. Deputado Jovair Arantes.

Agora, dando o Sr. Relator esta interpretação à literalidade do exposto, para que não exista qualquer dúvida, a Defesa concorda com que sejam excluídos então os dois primeiros decretos, editados no dia 27, claro. Os demais, então, serão objeto da nossa discussão e serão objeto da denúncia. Então, eu apenas quero dizer, porque nós fomos ao espírito do que dizia o nobre Deputado Jovair Arantes ao dizer que eram decretos neutros. Porém, a literalidade, não o espírito, diz exatamente esta ponderação que foi feita pelo Senador Antonio Anastasia.

Então, a Defesa concorda com o posicionamento do Sr. Relator para todos os fins de direitos.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Em votação a preliminar apresentada pelo Relator.

[...]

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

As Srs. Senadores que estão de acordo com o Relator permaneçam como estão. (Pausa.)

Aprovado.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Aprovada a manifestação do Relator, fica delimitado em quatro o número de decretos suplementares a serem considerados como objeto de acusação. [grifo adicionado] 26

Quanto à diferenciação apontada pela Junta Pericial, nos quatro decretos objeto de perícia, vale também a reprodução parcial do Laudo Pericial, no tocante à resposta ao Quesito 3 da Acusação.

Se o art. 4º, *caput*, da LOA/2015 autoriza, tão somente, a abertura de créditos suplementares cujas alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício, é de se concluir os três Decretos que não se subsumem a tal regramento não encontram substrato legal de validade, ou seja, não possuem autorização legislativa. Esses três Decretos, portanto, afrontam o art. 167, inciso V, da CF/88, que veda “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

No que tange à possível afronta aos arts. 15 e 16 da LRF, transcrevem-se esses dispositivos, na parte relevante:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

[...]

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Pelo já exposto, à época de sua edição, os Decretos promoviam alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015.

Assim, ainda que os três Decretos de suplementação supracitados tenham contado com declaração de compatibilidade com a LDO/2015, nos termos exigidos pelo art. 16, inciso I, da LRF, não restou atendido um pressuposto anterior indispensável, qual seja, o da própria compatibilidade entre os Decretos e a meta, nos termos do § 1º, inciso I do mesmo dispositivo. E, assim, estará não observado, também, o art. 15 da LRF.

²⁶ DOC 144, p. 5-7



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Nesses termos, conclui-se que os dois Decretos publicados em 28 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00, e o Decreto publicado em 21 de agosto de 2015 no valor de R\$ 600.268.845,00, são incompatíveis com o art. 167, inciso V, da CF/88, bem como com os art. 15 e 16, inciso II, c/c § 1º, inciso II, ambos da LRF.

²⁷

2.5. Se a alegada "incompatibilidade" na abertura dos créditos poderia ser compensada, posteriormente, com a inexecução de outras programações;

A incompatibilidade dos decretos, aferida no momento das alterações promovidas na programação orçamentária, ocorreu no instante da sua publicação. Os quatro Decretos analisados abrem crédito suplementar e entraram em vigor, na data da publicação, que ocorreu em 28 de julho para dois deles e 21 de agosto de 2015 para o terceiro.

A propósito, vale a transcrição de passagem da resposta ao Quesito 2 da Exma. Sra. Senadora Ana Amélia.

Considerando a redação do dispositivo supra, a alteração na programação orçamentária é o parâmetro a ser considerado para fins de verificação de compatibilidade entre o decreto de crédito suplementar e obtenção da meta de resultado primário.

Como a alteração da programação orçamentária ocorre no momento da publicação do decreto – considerado que o decreto veicula cláusula de vigência imediata –, e não no momento da sua execução, pode-se afirmar que os decretos que abrem crédito suplementar, no momento de sua publicação, devem guardar compatibilidade com a meta de resultado primário em vigor, tal como estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias e suas eventuais alterações.²⁸

Ademais, o art. 167, V, da Constituição Federal veda a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa.

Assim, não há previsão legal ou constitucional para posterior compensação da incompatibilidade apontada.

²⁷ DOC 144, p. 18 e 19.

²⁸ DOC 144, p. 209.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

3. A Junta afirma que os decretos não se subsumem às condicionantes expressas no caput do art. 4º da LOA 2015, razão pela qual dependeriam de autorização legislativa prévia (art. 167, V, CF). Assim, devem ser esclarecidos:

3.1. A quais condicionantes do art. 4º os decretos não se subsumem;

Vale, de novo, a reprodução parcial do Laudo Pericial, no tocante à resposta ao Quesito 3 da Acusação.

Se o art. 4º, *caput*, da LOA/2015 autoriza, tão somente, a abertura de créditos suplementares cujas alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício, é de se concluir os três Decretos que não se subsumem a tal regramento não encontram substrato legal de validade, ou seja, não possuem autorização legislativa. Esses três Decretos, portanto, afrontam o art. 167, inciso V, da CF/88, que veda “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.²⁹

3.2. Qual (quais) a(s) condicionante(s) que inibe(m) a abertura de crédito por decreto, mas o autoriza por projeto de lei, indicando o normativo e respectivo dispositivo que ampara a resposta;

Segundo a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos suplementares são autorizados por lei e abertos por decreto.

[Lei nº 4.320/1964] Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Assim, no âmbito do devido processo legislativo orçamentário, a abertura de crédito suplementar por decreto requer a autorização legislativa na forma de lei em sentido estrito. A CF/88, ao cuidar das atribuições do Congresso Nacional, destaca a competência do Congresso Nacional para dispor sobre orçamento anual entre outras matérias. Essa Constituição também faculta que uma lei ordinária específica, a LOA, autorize a abertura de créditos suplementares.

[CF/88] Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

²⁹ DOC 144, p. 18.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, **operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; [...]**

[Art. 165] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A LOA/2015, art. 4º, autorizou a abertura de créditos suplementares nas seguintes condições:

[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: [...]

Desse modo, o Anexo da Portaria nº 16, de 29 de abril de 2015, da SOF, indica os casos de edição de crédito suplementar por decreto executivo ou projeto de lei, entre outras possibilidades.

Antes da LOA/2015, a LDO/2015 disciplinou as alterações orçamentárias, inclusive a abertura de créditos suplementares por lei em sentido estrito.

[LDO/2015] 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. [...]

§ 3º Acompanharão os projetos de lei concernentes a créditos suplementares e especiais exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e respectivos subtítulos e metas.

§ 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. [...]





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

§ 10. Os créditos de que trata este artigo, aprovados pelo Congresso Nacional, serão considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei. [...]

Art. 40. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2015, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 5º, serão submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações, observado o disposto no § 5º do art. 39.
[...]

Assim, os créditos suplementares abertos por decreto exigem – por força do “caput” do art. 4º da LOA/2015 – imediata compatibilidade da programação orçamentária com a obtenção da meta fiscal. Os projetos de lei de créditos suplementares – por força do art. 39, 3º, da LDO/2015 – remetem à compatibilidade verificada no momento da realização das despesas objeto do crédito e à análise da matéria pelo Poder Legislativo.

Dessa forma, o decreto presidencial é o ponto terminal da tramitação administrativa de edição dos créditos suplementares, enquanto a apresentação de projeto de lei é apenas uma etapa do devido processo legislativo orçamentário relativo a tais créditos.

3.3. Qual bem jurídico a negativa de abertura de crédito por decreto visa proteger;

O controle legislativo do orçamento e das contas públicas é um bem jurídico a ser tutelado, como expressamente reconheceu o Constituinte Originário, ao destacar a competência do Congresso Nacional para dispor sobre orçamentos anuais, entre outras matérias de competência da União (art. 48, II). Esse bem jurídico protegido remete ainda à separação dos poderes, elegida a cláusula pétrea também pelo Constituinte Originário (art. 61, § 4º, III).

-
- 4. A Junta afirma que, à época da abertura dos créditos, a meta vigente era uma, mas a utilizada inclusive para a limitação de empenho e movimentação financeira foi a constante do PLN 5/2015. Deve ser esclarecido:**

-
- 4.1. Se há uma meta determinada em lei a ser observada na abertura de créditos, citando o respaldo legal;**
-



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

A LRF, art. 4º, § 1º, determina que as leis de diretrizes orçamentárias veiculem metas de resultado fiscal.

De fato, a LDO/2015 dispõe acerca dessa matéria.

[Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015] CAPÍTULO I

DAS METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Art. 2º A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 66.325.000.000,00 (sessenta e seis bilhões, trezentos e vinte e cinco milhões de reais), já considerada a redução do montante de R\$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sendo a meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 55.279.000.000,00 (cinquenta e cinco bilhões, duzentos e setenta e nove milhões de reais), e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei. [...]

Esse dispositivo foi revogado, pela Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, que alterou LDO/2015 a meta de resultado primário até então vigente.

Art. 1º A Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e a execução da referida Lei deverão ser compatíveis com a obtenção de resultado primário deficitário, para o setor público consolidado não financeiro, de R\$ 48.908.400.000,00 (quarenta e oito bilhões, novecentos e oito milhões e quatrocentos mil reais), sendo déficit primário de R\$ 51.824.400.000,00 (cinquenta e um bilhões, oitocentos e vinte e quatro milhões e quatrocentos mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV. [...]

A LOA/2015 exigia que as alterações na programação orçamentária fossem compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, conforme a resposta constante do Laudo Pericial ao Quesito 16 da Defesa reproduzido a seguir:

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.





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Por esse prisma, em face de autorização prescrita na lei orçamentária, observados as condições e os limites ali preconizados, o legislador ordinário atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de abertura de créditos suplementares, o que se consubstancia, na essência, pela edição de decretos, instrumentos que são imanentes às suas atividades normativas.³⁰

4.2. Se há meta uma para a limitação de empenho e pagamento, citando o dispositivo legal;

A LRF determina que ao final de cada bimestre seja verificado se a realização da receita comporta o cumprimento das metas de resultado fiscal e seja promovida limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários, segundo critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Desse modo, os montantes considerados necessários são limitados, segundo critérios das respectivas leis de diretrizes orçamentárias. Conforme a LDO/2015,

Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º. [...]

§ 4º O Poder Executivo divulgará na internet e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput deste artigo, no prazo nele previsto, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, contendo:

I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

³⁰ DOC 144, p. 107.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXI do Anexo II e o Anexo de Metas Fiscais;

III - a justificativa das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos;

IV - os cálculos relativos à frustração das receitas primárias, que terão por base demonstrativos atualizados de que trata o inciso XI do Anexo II, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receitas, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista;

V - a estimativa atualizada do superávit primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos referentes às empresas que responderem pela variação;

VI - justificativa dos desvios ocorridos em relação às projeções realizadas nos relatórios anteriores; [...]

§ 5º Aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade tenha sido identificada fora da avaliação bimestral, devendo o relatório a que se refere o § 4º deste artigo ser divulgado na internet e encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de até 7 (sete) dias úteis, contados a partir da data em que entrar em vigor o respectivo ato. [...]

Assim, cumpre ao Poder Executivo a apuração dos montantes necessários, assim como o compartilhamento dessas informações com os demais órgãos e a divulgação de critérios e parâmetros norteadores dessa apuração, inclusive no caso de limitação extemporânea.

Para mais detalhes, ver ainda a resposta ao Pedido de Esclarecimentos 4.1 da Exma. Sra. Senadora Vanessa Grazziotin.

4.3. Se a previsão constante no art. 9º da LRF, quanto à limitação de empenho e pagamento em caso de frustração na arrecadação, se refere ao momento da execução ou da elaboração orçamentária;

A limitação de empenho e de movimentação financeira previstas pelo art. 9º da LRF remetem às possibilidades de execuções orçamentária e financeira.





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

5. A Junta cita que houve execução pelo menos de parte dos decretos citados, com consequências fiscais. Devem ser esclarecidos se:

5.1. Há ato presidencial na execução das programações decorrentes dos decretos;

Ato presidencial, na execução das programações decorrentes dos decretos, equivaleria à ordenação de despesa. Ordenador de despesa é conceituado pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, nos seguintes termos:

[Decreto-lei nº 200/1967] Art. 80. [...]

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

§ 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

Esta Junta Pericial analisou a execução de apenas uma programação de cada um dos três decretos com efeitos fiscais negativos e não constatou ato de ordenação de despesa presidencial.

Cumpre recordar que, por limitações de dados e tempo, esta Junta Pericial examinou apenas uma programação de cada um dos três decretos, conforme consta no Laudo Pericial.

5. Embora não se tenha obtido informações completas relativas à execução das dotações suplementares constantes exclusivamente desses três Decretos (excluídas as dotações iniciais e demais suplementações), esta Junta identificou que pelo menos uma programação de cada decreto foi executada orçamentária e financeiramente no exercício financeiro de 2015, com consequências fiscais negativas sobre o resultado primário apurado.³¹

5.2. Antes da execução, as programações se sujeitam aos limites de contingenciamento;

A vigência da determinação dos limites de empenho e movimentação financeira antecede e incide nas programações. Por exemplo, na EM nº 00101/2015 MP, de 9 julho de 2015, relativa ao Decreto de crédito suplementar de 27 de julho de 2015,

³¹ DOC 144, p. 212.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

de R\$ 29,9 milhões, ou seja, um dos decretos de crédito suplementar objeto da perícia, consta.

[...] e) as despesas relacionadas na alínea "a" serão executadas de acordo com os limites do Anexo I do Decreto nº 8.456, de 2015, conforme estabelece o § 2º do art. 1º do referido Decreto; e

f) as constantes das alíneas "b" e "c" não terão suas execuções sujeitas aos limites estabelecidos no Anexo I do referido Decreto, de acordo com o seu art. 1º, § 1º, inciso III. [...]³²

O Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que "Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências", limita empenhos e pagamentos, como citado no trecho transscrito do Decreto de crédito suplementar.

5.3 .Embora houvesse impacto decorrente da execução dos decretos, se teria havido compensação com a inexecução de outras despesas;

A avaliação acerca de eventual compensação fiscal na execução das ações orçamentárias listadas demandaria investigar se a subexecução de uma ação decorreu da superexecução de outra ação, o que além de transbordar o objeto da Perícia seria incompatível com o cronograma estabelecido para o trabalho pericial.

Ademais, como ressaltado na resposta elaborada para o Quesito 9 formulado pela Acusação (pp. 28-30 do DOC 144), esta Junta não logrou obter junto à SOF ou à STN informações pormenorizadas relativas à execução das suplementações, embora esses Órgãos do Poder Executivo tenham sido expressamente instados a fornecer essas informações por meio dos Ofícios nº 095/2016 e 096/2015 – CEI2016, respectivamente.

5.4. A execução das programações discricionárias totais, entendidas como tais as referidas no art. 52, § 1º, da LDO 2015, foi superior ou inferior às programações originais da LOA 2015 nas programações discricionárias no mesmo conceito;

O art. 52, § 1º, da LDO/2015 considera como despesas primárias discricionárias as discriminadas no seu art. 7º, § 4º, II, alíneas "b", "c" e "d", isto é, os seguintes identificadores de resultado primário: 2 – discricionária não abrangida pelo PAC;

³² DOC 133, Anexo 2, Item 10.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

3 – discricionária abrangida pelo PAC; ou 6 – discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais.

Vale a reprodução da Tabela 1 do Pedido de Esclarecimento 5 da Defesa (dando-lhe nova numeração – Tabela 7), com a execução das programações discricionárias totais por identificador de resultado primário.

Tabela 7: Despesa total executada em 2015

R\$ 1,00

Identificador de resultado primário ⁽¹⁾	Dotação inicial (LOA 2015)	Dotação autorizada	Total Empenhado	Total Pago
0	1.484.359.685.644,00	1.489.197.805.255,00	1.042.241.329.730,46	1.031.896.548.542,22
1	1.191.771.035.190,99	1.237.511.829.741,99	1.200.825.723.181,49	1.146.791.366.372,51
2	125.247.120.677,01	134.517.578.818,01	93.397.749.434,81	64.688.903.341,70
3	65.617.263.589,00	67.592.572.367,00	42.147.252.333,67	24.176.676.568,87
6	9.681.842.341,00	9.666.324.341,00	3.430.515.709,81	44.663.005,62
TOTAL ⁽²⁾	2.876.676.947.442,00	2.938.486.110.523,00	2.382.042.570.390,24	2.267.598.157.830,92

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

Nota:

(1) Legenda dos IRPs (art. 7º, § 4º, da LDO/2015): I - financeira (RP 0); II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) obrigatória, quando constar da Seção I do Anexo III (RP 1); b) discricionária não abrangida pelo PAC (RP 2); c) discricionária abrangida pelo PAC (RP 3); ou d) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6).

(2) Eventual divergência entre os valores totais constantes desta Tabela e da Tabela 38 do Laudo Pericial (DOC 144, p. 127) pode decorrer de ajustes realizados no âmbito do SIAFI.

6. Há conclusão de que existe efeitos negativos sobre a obtenção da meta, quando da utilização de superávit financeiro e do excesso de arrecadação como fontes de suplementação de despesas primárias. Mas devem ser esclarecidos:

6.1. Quais as fontes utilizadas pelos decretos que, potencialmente, segundo o Parecer, afetariam a obtenção da meta;

Qualquer fonte de recursos tem o potencial de afetar a obtenção da meta, pois tal afetação depende da confrontação específica e concreta entre receitas e despesas primárias e não primárias ou financeiras.

A propósito, o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias, elaborado pela SOF, distingue a classificação de receitas por fontes da classificação por indicador de resultado primário.³³

³³ SOF. Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias, Brasília, 2015, p. 54 e 57.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

4.2.2 Classificação da Receita Orçamentária por FONTE DE RECURSOS

Essa classificação orçamentária busca identificar as origens dos ingressos financeiros que financiam os gastos públicos. Determinadas Naturezas de Receita, são agrupadas em Fontes de Recursos obedecendo a uma regra previamente estabelecida. Por meio do orçamento público, essas Fontes são alocadas em determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

Frente ao exposto, é a classificação que permite demonstrar a correspondência entre as fontes de financiamento e os gastos públicos, pois exterioriza quais são as Receitas que financiam determinadas Despesas. [...]

4.2.4 Classificação da Receita por Indicador de Resultado Primário

Esta classificação orçamentária da receita tem por objetivo identificar quais são as receitas que compõem o resultado primário do Governo.

Receita primária é o somatório das receitas fiscais líquidas (aqueles que não geram obrigatoriedade de contraprestação financeira, como ônus, encargos e devolução).

O cálculo da Receita Primária é efetuado somando-se as Receitas Correntes com as de Capital e, depois, excluindo da conta as receitas: de operações de crédito e seus retornos (juros e amortizações), de aplicações financeiras, de empréstimos concedidos e do superávit financeiro.

Receitas Financeiras são as provenientes de operações de crédito internas e externas, de aquisição de títulos de capital, de aplicações financeiras, de juros, de amortizações e do superávit financeiro.

A receita é classificada, ainda, como Primária (P) quando seu valor é incluído na apuração do Resultado Primário no conceito acima da linha, e Não-Primária ou Financeira (F) quando não é incluído nesse cálculo. Esse conceito surgiu quando o Brasil adotou metodologia de apuração do resultado primário oriunda de acordos com o Fundo Monetário Internacional - FMI. [...]

O indicador de receita que controla a obtenção da meta é o indicador de resultado primário da alocação dos recursos. Assim, o eventual comprometimento da meta decorre, como já mencionado, da confrontação entre receitas e despesas.

Por exemplo, uma receita primária não alocada ou alocada em despesas financeiras, independentemente da fonte, elevará o resultado primário, enquanto, a substituição de despesa primária por despesa financeira também elevará o



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

resultado primário, independentemente da fonte. Ao mesmo tempo, uma receita financeira que seja alocada em despesas financeiras não impactará o resultado primário, mas, se confrontada com uma despesa primária impactará tal resultado.

6.2. Se tais fontes eram vinculadas a certas despesas ou a certos órgãos;

As programações com execução examinadas pela Junta Pericial, na resposta ao Quesito 9 da Acusação, reproduzida parcialmente, no Pedido de Esclarecimento 6.3 da Exma. Sra. Senadora Vanessa Grazziotin, evidenciam, pelo menos, uma fonte vinculada.

De fato, a programação examinada, no Decreto de R\$ 1,7 bilhão, de 28 de julho de 2015, contém a Fonte 313, detalhada no “Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias”, entre outras. Seguem esclarecimentos sobre a vinculação dessa fonte.

- Fonte 313 – (3) Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores: (13) Contribuição do Salário – Educação.

Fonte composta por recursos provenientes da contribuição prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público.

A contribuição é de 2,5% sobre a folha de pagamento, para empresas comerciais e industriais, inclusive entidades públicas e sociedades de economia mista, e é repartida entre os Estados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, do Ministério da Educação, conforme disposto na Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, com redação dada pela Lei no 10.832, de 29 de dezembro de 2003.³⁴

O dispositivo constitucional vincula essa fonte à educação básica pública.

[CF/88, art. 212] § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Por conseguinte, havia fontes vinculadas nos decretos em apreço.

Para mais detalhes, sobre o impacto da execução dessa e outras programações, na obtenção do resultado primário, ver o trecho da resposta ao Quesito 9 da Acusação

³⁴ SOF. Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias, Brasília, 2015, p. 426 e 427.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

transcrito no Pedido de Esclarecimentos 6.3 da Exma. Sra. Senadora Vanessa Grazziotin.

6.3. Se, havendo vinculação, as fontes poderiam, legalmente, ser utilizadas para obtenção do resultado fixado para o exercício;

A mera vinculação não compõe necessariamente à imediata aplicação dos recursos obtidos nem impede a utilização desses recursos de modo compatível com a obtenção do resultado fixado para o exercício.

No contexto do devido processo legislativo orçamentário, as afetações de recursos precisam ser ainda compatibilizadas com outras normas incidentes na despesa pública, como a exigência de compatibilidade das alterações de programações orçamentárias com a obtenção dos resultados fiscais almejados.

Assim, fontes vinculadas podem ser utilizadas para a obtenção do resultado primário em observância do devido processo da despesa pública.

Foram examinadas as execuções orçamentária e financeira de uma programação constante em cada decreto considerado incompatível com o art. 4º, *“caput”*, da LOA/2015, conforme o trecho transcrito a seguir da resposta ao Quesito 9 da Acusação.

Dada a autorização contida no art. 38, § 1º, inciso III, da LDO/2015³⁵, e considerando as inúmeras Portarias editadas pela SOF ao longo do exercício financeiro com base nesse permissivo, promovendo alterações qualitativas nas programações constantes da LOA/2015, a SOF parece ser o órgão mais apto para destacar a execução das dotações que constam *exclusivamente* dos Decretos sob análise.

Isso acontece porque, uma vez que a dotação inicial é suplementada, o crédito suplementar se agraga à dotação inicial, integrando-se à

³⁵ Art. 38. As classificações das dotações previstas no art. 7º, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e os códigos e títulos das ações e dos subtítulos poderão ser alterados de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo e observadas as demais condições de que trata este artigo, de conformidade com os parágrafos dispostos abaixo. § 1º As alterações de que trata o caput poderão ser realizadas, justificadamente, se autorizadas por meio de: [...] III - portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: a) para as fontes de recursos, inclusive as de que trata o art. 110, observadas as vinculações previstas na legislação, para os identificadores de uso e de resultado primário e para as esferas orçamentárias, exceto para as alterações do identificador de resultado primário 6 (RP 6); b) para os títulos das ações e subtítulos, desde que constatado erro de ordem técnica ou legal; e c) para ajustes na codificação orçamentária, decorrentes da necessidade de adequação à classifica.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

programação orçamentária pertinente. Não se executa a dotação inicial ou a dotação constante do ato de suplementação; o que se executa é a dotação autorizada pela programação orçamentária, composta pela soma indissociável da dotação inicial e da suplementação.

Embora não seja simples, a identificação da execução exclusivamente do crédito suplementar, às vezes, é viável de forma artesanal. Por exemplo, no caso de uma dotação inicial que sofreu apenas uma suplementação ao longo do exercício, sem cancelamentos posteriores, é possível identificar se os pagamentos realizados na programação superam o valor da dotação inicial, hipótese em que, invariavelmente, parte do crédito suplementar foi pago.

Contudo, na hipótese em que há mais de uma suplementação, é imprescindível conhecer a ordem cronológica de cada um dos créditos suplementares, em cada uma das programações. Além disso, a avaliação precisa da execução da dotação suplementar (excluída a dotação inicial e outras suplementações) exige a análise da programação detalhada por grupo de natureza de despesa, fonte de recursos, modalidade de aplicação, subtítulo, entre outros classificadores das programações orçamentárias.

No caso dos quatro Decretos ora analisados, são 355 as programações suplementadas³⁶. O estudo preciso da execução exclusivamente dos decretos que suplementaram essas programações exigiria identificar, para cada uma delas, a existências de outros decretos ou leis de créditos suplementares que as antecederam ou sucederam, bem como eventuais alterações qualitativas promovidas por portarias da SOF e cancelamentos de dotações posteriores. Concluída essa etapa, passar-se-ia a analisar a execução orçamentária e financeira, a nível detalhado, de cada uma das 355 programações.

Essa investigação, embora teoricamente possível, demandaria um tempo incompatível com o cronograma estabelecido para os trabalhos desta Junta, sendo a SOF, como apontado alhures, o órgão com melhores condições de prover essa informação.

Contudo, ao para menos assegurar que os Decretos foram, de fato, executados com algum efeito fiscal, basta demonstrar, em cada Decreto, a execução de, ao menos, uma programação que tenha sido suplementada à conta de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação – uma vez que as programações suplementadas à conta de anulação de dotações primárias têm efeito fiscal neutro.

³⁶ Considerando apenas o detalhamento por órgão orçamentário, unidade orçamentária, programa, ação e fonte, tal como apresentado pela SOF no Anexo do DOC 121. Contudo, o número é ainda maior quando feito o detalhamento por grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e subtítulo.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

A seguir, faz-se esse exercício. Serão considerados apenas os três Decretos cujas alterações na programação orçamentária são incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário em 2015, nos termos do *caput* do art. 4º da LOA/2015. Dessa forma, não será analisado o Decreto de 20 de agosto de 2015 que suplementou dotações em R\$ 55,28 bilhões, pois seu efeito é neutro do ponto de vista fiscal. As informações foram extraídas do Anexo 1 do DOC 121 e do sistema SIGA Brasil.

- O Decreto de 27 de julho de 2015, no valor de R\$ 1.701.389.028,00, suplementa 247 programações³⁷, usando como fontes: superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, no valor de R\$ 666.186.440,00, excesso de arrecadação, no valor de R\$ 594.113.666,00, e anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 441.088.922,00.

Dentre as diversas suplementações realizadas com recursos de superávit financeiro, R\$ 294.880.000,00 foram destinados à ação "0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica - Nacional" no âmbito da Unidade Orçamentária "26.298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação". O código da classificação funcional da programação é 12.847 e da classificação programática é 2030.0509.0001. A suplementação ocorreu no âmbito do Orçamento Fiscal, IRP 2, modalidade de aplicação 90, IU 0 e Fonte 313, sendo R\$ 244.880.000,00 alocados no GND 3 e R\$ 50.000.000 alocados no GND 4.

A Tabela 4 demonstra a execução da referida dotação suplementar no GND 3:

³⁷ Considerando apenas o detalhamento por órgão orçamentário, unidade orçamentária, programa, ação e fonte, tal como apresentado pela SOF no Anexo do DOC 121.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Tabela 4: execução de dotação específica constante do Decreto de crédito suplementar no valor de R\$ 1.701.389.028

Mês	Dot. In. ⁽¹⁾	Créd. Sup.	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	R\$ mil Imp. Total ⁽²⁾
01/15	0	0	0	0	0	0	0
02/15	0	0	0	0	0	0	0
03/15	0	0	0	0	0	0	0
04/15	0	0	0	0	0	0	0
05/15	0	0	0	0	0	0	0
06/15	0	0	0	0	0	0	0
07/15	0	244.880	244.880	6	0	0	0
08/15	-121	0	-121	0	0	0	0
09/15	-48	0	-48	213.002	4.799	260	260
10/15	-2	0	-2	-148.471	1.847	4.853	5.110
11/15	-4.888	0	-4.888	-27.656	5.020	4.437	9.550
12/15	-76.871	0	-76.871	123	9.083	3.200	12.751
2015	-81.929	244.880	162.951	36.998	20.750	12.751	-

Fonte: SIGA Brasil.

Notas:

(1) Dotação inicial. Valores negativos indicam cancelamentos ou remanejamentos promovidos ao longo do exercício

(2) Impacto fiscal concreto acumulado ao longo do exercício decorrente da execução da programação.

As células sombreadas em azul indicam o mês de edição e o valor do Decreto de suplementação. As células sombreadas em vermelho indicam o momento em que se inicia e o impacto fiscal negativo decorrente da execução da programação, ou seja, em setembro de 2015.

É possível, contudo, que o Decreto tenha gerado impacto fiscal em momento anterior, ou seja, em julho, mês da sua edição. Isso porque, aqui, está-se fazendo a análise de uma única programação (das 247 programações suplementadas), escolhida ao acaso, apenas para fins de comprovação da eventual ocorrência do impacto fiscal negativo decorrente da execução do Decreto. Contudo, a execução de uma outra programação suplementada pelo Decreto pode ter gerado impacto fiscal concreto ainda no mês de julho de 2015.

Com isso, é possível assegurar que houve pagamentos relacionados às dotações contidas, exclusivamente, no crédito suplementar em análise.

Dado que o valor total pago nessa programação foi de R\$ 12.750.893,96, e considerando que nela não havia dotação inicial, esse é o montante do impacto fiscal negativo decorrente **exclusivamente** essa programação.

Como já esposado, o impacto fiscal concreto decorrente da execução das dotações constantes de todo o Decreto demandaria realizar investigação similar para cada uma das programações suplementadas.

- O Decreto de 27 julho de 2015, no valor de R\$ 29.922.832, suplementa 14 programações³⁸ e teve como fontes: **excesso de arrecadação de Recursos de Convênios, no valor de R\$**

³⁸ Considerando apenas o detalhamento por órgão orçamentário, unidade orçamentária, programa, ação e fonte, tal como apresentado pela SOF no Anexo do DOC 121.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

365.726,00, e anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 29.557.106,00.

O valor correspondente ao excesso de arrecadação destinou-se à suplementação de uma única ação, no âmbito da Unidade Orçamentária “53201 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF”, qual seja: “Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura - No Estado de Minas Gerais”, cujo código da classificação Funcional é 20.608 e da classificação Programática é 2052.2819.0031. A suplementação ocorreu no âmbito do Orçamento Fiscal, sob a GND 3, IRP 2, Modalidade de Aplicação 90, IU 0 e Fonte 281.

A Tabela 5 demonstra a execução da referida dotação suplementar:

Tabela 5: execução de dotação específica constante do Decreto de crédito suplementar no valor de R\$ 29.922.832

Mês	Dot. In. ⁽¹⁾	Créd. Sup.	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Imp. Total ⁽²⁾
01/15	45.590,00	0	45.590,00	0	0	0	0
02/15	45.590,00	0	45.590,00	60.787,00	0	0	0,00
03/15	45.590,00	0	45.590,00	75.983,00	0	0	0,00
04/15	410.317,00	0	410.317,00	0	19.331,89	17.876,59	17.876,59
05/15	0	0	0	14.494,00	35.484,07	36.939,37	54.815,96
06/15	0	0	0	211.055,28	15.043,78	9.741,88	64.557,84
07/15	-360	365.726,00	365.366,00	184.954,37	66.539,46	65.872,88	130.430,72
08/15	-27,95	0	-27,95	365.151,40	106.078,84	62.567,80	192.998,52
09/15	0	0	0	0	80.941,96	101.108,87	294.107,39
10/15	0	0	0	-10.192,87	33.681,32	62.993,93	357.101,32
11/15	0	0	0	10.192,87	311.336,03	264.801,14	621.902,46
12/15	0	0	0	-12.331,52	231.656,18	278.191,07	900.093,53
2015	546.699,05	365.726,00	912.425,05	900.093,53	900.093,53	900.093,53	-

Fonte: SIGA Brasil.

Notas:

(1) Dotação inicial. Valores negativos indicam cancelamentos ou remanejamentos promovidos ao longo do exercício

(2) Impacto fiscal concreto acumulado ao longo do exercício decorrente da execução da programação.

As células sombreadas em azul indicam o mês de edição e o valor do Decreto de suplementação. As células sombreadas em vermelho indicam o momento em que o valor pago supera a dotação até então autorizada, no valor de R\$ 546.699,05. Esse é, também, o momento em que se verifica a concretização do efeito fiscal negativo decorrente do decreto. Ou seja, é durante o mês de novembro de 2015 que se iniciaram os pagamentos relacionados às dotações contidas, exclusivamente, no crédito suplementar em análise.

Como o valor total pago dessa programação foi de R\$ 900.093,53, e considerando que a dotação autorizada, excluído o Decreto, era de R\$ 546.699,05, o valor do crédito suplementar que foi efetivamente pago – e que imprime efeito fiscal negativo – é de R\$ 353.394,48 (96,63% da suplementação, no valor R\$ 365.762,00).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Assim, fica demonstrado que também esse Decreto foi executado com efeitos fiscais concretos negativos.

- O Decreto de 20 de agosto de 2015, no valor de R\$ 600.268.845,00 suplementa 85 programações³⁹, usando como fontes: **superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, no valor de R\$ 231.412.685,00, excesso de arrecadação, no valor de R\$ 262.173.117,00**, e anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 106.683.043,00.

Dentre as diversas suplementações realizadas com recursos de superávit financeiro, R\$ 40.787.001,00 foram destinados à Ação “2000 – Administração da Unidade – Nacional” no âmbito da Unidade Orçamentária “30108 - Departamento de Polícia Federal”. O código da classificação Funcional da programação é 06.122 e da classificação Programática é 2112.2000.0001. A suplementação ocorreu no âmbito do Orçamento Fiscal, IRP 2, Modalidade de Aplicação 90, IU 0 e Fonte 374, sendo R\$ 24.600.000,00 alocados no GND 3 e R\$ 16.187.001,00 alocados no GND 4.

A Tabela 6 demonstra a execução da referida dotação suplementar no GND 3:

Tabela 6: execução de dotação específica constante do Decreto de crédito suplementar no valor de R\$ 600.268.846

Mês	Dot. In. ⁽¹⁾	Créd. Sup.	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Imp. Total ⁽²⁾	R\$
01/15	0	0	0	0	0	0	0	0
02/15	0	0	0	0	0	0	0	0
03/15	0	0	0	0	0	0	0	0
04/15	0	0	0	0	0	0	0	0
05/15	0	0	0	0	0	0	0	0
06/15	0	0	0	0	0	0	0	0
07/15	0	0	0	0	0	0	0	0
08/15	0	24.600.000,00	24.600.000,00	3.972.628,72	0	0		
09/15	0	0	0	14.362.654,46	3.166.827,84	2.913.597,87	2.913.597,87	
10/15	0	0	0	3.431.451,58	4.385.850,19	4.358.084,06	7.271.681,93	
11/15	0	0	0	23.333,68	4.066.017,04	3.382.406,06	10.654.087,99	
12/15	-148,80	0	-148,8	1.311.621,96	3.203.912,42	1.495.371,22	12.149.459,21	
2015	-148,80	21.600.000,00	24.599.851,20	23.101.690,40	14.822.607,49	12.149.459,21		

Fonte: SIGA Brasil.

Notas:

(1) Dotação inicial. Valores negativos indicam cancelamentos ou remanejamentos promovidos ao longo do exercício

(2) Impacto fiscal concreto acumulado ao longo do exercício decorrente da execução da programação.

As células sombreadas em azul indicam o mês de edição e o valor do Decreto de suplementação. As células sombreadas em vermelho indicam o momento em que se iniciam os

³⁹ Considerando apenas o detalhamento por órgão orçamentário, unidade orçamentária, programa, ação e fonte, tal como apresentado pela SOF no Anexo do DOC 121.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

pagamentos e o impacto fiscal negativo decorrente da execução da programação, ou seja, em setembro de 2015.

É possível, contudo, que o Decreto tenha gerado impacto fiscal em momento anterior, ou seja, em agosto, mês da sua edição. Isso porque, aqui, está-se fazendo a análise de uma única programação (das 85 programações suplementadas), escolhida ao acaso, apenas para fins de comprovação da ocorrência do impacto fiscal negativo decorrente da execução do Decreto. Contudo, a execução de uma outra programação suplementada pelo Decreto pode ter gerado impacto fiscal concreto ainda no mês de agosto de 2015.

Com isso, é possível assegurar que houve pagamentos relacionados às dotações contidas exclusivamente do crédito suplementar em análise.

Dado que o valor total pago dessa programação foi de R\$ 12.149.459,21, e considerando que nela não havia dotação inicial, esse é o montante do impacto fiscal negativo decorrente exclusivamente essa programação.

Como já esposado, o impacto fiscal concreto decorrente da execução das dotações constantes de todo o Decreto demandaria realizar essa investigação para cada uma das programações suplementadas.

Embora não se possa, no presente trabalho pericial, precisar o montante total pago decorrente da execução das dotações exclusivamente constantes dos três Decretos de suplementação ora analisados, pelo estudo elaborado é possível afirmar que os Decretos investigados tiveram ações executivas e efetivamente pagas no decorrer de 2015, com impacto fiscal concreto negativo sobre o resultado primário do exercício.

Em suma, a alteração das programações orçamentárias e a execução dessas programações com observância apenas de algumas das normas incidentes, como a vinculação das fontes, mas inobservância de outras, a exemplo da compatibilidade com a obtenção do resultado fixado, pode ensejar desconformidades com o devido processo da despesa pública.

Por fim, cabe aos legisladores e aos magistrados a solução de eventuais antinomias entre as várias determinações incidentes, de modo a harmonizar a ordem jurídica e promover a estabilidade e a segurança jurídicas.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

6.4. Quais parcelas se referem a excesso de arrecadação e quais se referem a superávit financeiro;

A informação solicitada consta da Tabela 8.

Tabela 8: Origem dos Recursos dos decretos de créditos suplementares

R\$1,00

Crédito	Fonte dos Recursos			Total do Crédito	Aplicação		Parcela de Impacto Fiscal	
	Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação	Cancelamento		Despesas Primárias	Despesas Financeiras		
			Despesas Primárias	Despesas Financeiras				
20/07/15	666.186.440	594.113.666	441.088.922	-	1.701.389.028	1.698.029.610	3.359.418	1.256.940.688
20/07/15	-	365.726	29.437.106	120.000	29.922.832	29.802.832	120.000	365.726
20/08/15	231.412.685	262.173.117	106.683.043	-	600.268.845	600.268.845	-	493.585.802
20/08/15	1.370.419	-	37.000.000	55.199.212.150	55.237.582.569	37.000.000	55.200.582.569	-
Total	898.969.544	856.652.509	614.209.071	55.199.332.150	57.569.163.274	2.365.101.287	55.204.061.987	1.750.892.216

Fonte: decretos de créditos suplementares não numerados de 20/07/2015 e 20/08/2015

6.5. Se havia fonte de recursos vinculada a convênio ou a doações;

A informação solicitada consta da Tabela 9, em que se verifica a origem dos recursos créditos:

Tabela 9: Detalhamento da origem dos Recursos dos decretos de créditos suplementares

R\$1,00

Crédito suplementar de 20/07/2015, no valor de R\$ 1.701.389.028		Valor	
Descrição	Fonte	Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação
Contribuição do Salário Educação	13	344.880.000	-
Contribuições para os programas PIS/PASEP	40	3.359.418	-
Recursos Próprios Não Financeiros	50	262.320.233	12.909.477
Recursos Próprios Financeiros	80	34.962.200	7.037.311
Recursos de Convênios	81	20.571.589	12.394.170
Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais	96	93.000	561.772.708
Total	666.186.440	594.113.666	
Crédito suplementar de 20/07/2015, no valor de R\$ 29.922.832			
Recursos de Convênios	81	-	365.726
Total		-	365.726
Crédito suplementar de 20/08/2015, no valor de R\$ 600.268.845			
Recursos Próprios Não Financeiros	50	6.204.000	84.406.627
Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	74	111.595.001	-
Recursos de Convênios	81	98.495.212	139.726.490
Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais	96	15.118.472	18.040.000
Recursos Próprios Financeiros	80		20.000.000
Total		231.412.685	262.173.117
Crédito suplementar de 20/08/2015, no valor de R\$ 55.237.582.569			
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações	44	1.370.419	-
Total	1.370.419		-

Fonte: decretos de créditos suplementares não numerados de 20/07/2015 e 20/08/2015 e MTO



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

O MTO⁴⁰ apresenta as seguintes descrições para as fontes relacionadas aos Recursos de Convênios e às Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais:

Fonte - 81 - Recursos de Convênios

Observação:

Fonte composta por recursos originários de convênios e instrumentos congêneres (acordos, contratos e ajustes), realizados entre a Administração direta e indireta da União e os Estados, o Distrito Federal e suas Entidades, os Municípios e suas Entidades e Instituições Privadas, para consecução de objetivos de interesse comum dos partícipes. Considera-se convênio ou instrumento congênere, qualquer acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Fonte - 96 - Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais

Observação:

Fonte composta pelos recursos não reembolsáveis recebidos pelo Governo Brasileiro de pessoas ou de agências nacionais de desenvolvimento que possuem personalidade jurídica de direito público ou direito privado, dentre as quais: Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas. A especificação de fonte própria para acolhimento de doações, anteriormente classificadas como as fontes 150 e 250, atendem à necessidade de facilitar o controle da execução, uma vez que geralmente esses recursos são dirigidos a finalidades pré-determinadas em contratos.

Ao descrever a características das fontes acima destacadas, o MTO não indicou claramente se os recursos são vinculados. Na descrição da Fonte 96, o Manual destaca que os recursos a ela relacionados **geralmente** são dirigidos a finalidades pré-determinadas em contratos.

⁴⁰ SOF. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2015, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015-1a-edicao-05-08.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

6.6. Se, em havendo, as fontes decorrentes de convênios e de doações podem ser destinados ao pagamento de juros;

A informação solicitada não foi objeto da perícia e eventuais esclarecimentos sobre essa questão restariam dissociadas das respostas contidas no Laudo Pericial. Ademais, a resposta a esse questionamento demandaria discorrer sobre a aplicação dos recursos das dotações consignadas pelos decretos de crédito suplementar, que escapa ao escopo da denúncia, que versou sobre a incompatibilidade dos decretos, no momento da sua edição, com o art. 4º da LOA/2015.

6.7. Se seria legalmente adequada a retenção de recursos de fontes vinculadas para redução da dívida líquida ou pagamento de juros;

Uma vez mais a questão não envolve controvérsia fática que tenha sido objeto da denúncia, não tendo essa Junta Pericial analisado fatos que extrapolaram a mensuração do impacto da edição dos decretos nas metas de resultado primário.

6.8. Se há fontes ordinárias nas parcelas dos créditos que, segundo o Parecer aprovado pelo Senado, impactariam a meta de resultado.

A Junta Pericial entendeu que “fontes ordinárias” equivalem a

b) destinação não vinculada (ou ordinária): é o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade.⁴¹

O Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias define receitas ordinárias.

FONTE 00 - Recursos Ordinários

Receitas do Tesouro Nacional, de natureza tributária, de contribuições, patrimonial, de transferências correntes e outras, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação e nem são passíveis de transferências para os Estados, o

⁴¹ SOF. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2015, Brasília, 2014, p. 22. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015-1a-edicao-05-8.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Distrito Federal e os Municípios. Constituem recursos disponíveis para livre programação.⁴²

Conforme já mencionado no Laudo Pericial, Quesito 25 da Acusação, cabe diferenciar *meta* de resultado primário do resultado primário em si. Segue [transcrição do trecho pertinente](#).

A LDO/2015, em seu art. 11, inciso IV, dispõe que a Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 conterá a indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas.

Em atendimento ao citado preceito, a Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA/2015 consignou o seguinte:

Em observância ao art. 11, inciso IV, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (PLDO-2015), cumpre ressaltar que o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2015.

Compete ao Banco Central, portanto, a apuração, ao final do exercício, do resultado fiscal para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015.

As **metas** de resultado primário e nominal, por outro lado, são estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais que, por força de art. 4º, § 1º, da LRF, deverá integrar o PLDO submetido pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

A meta, portanto, é a definição quantitativa prévia de um resultado primário a ser alcançado. Ao final do exercício financeiro, ao se comparar a meta previamente estabelecida no Anexo de Metas Fiscais com o resultado efetivamente apurado pelo Banco Central, pode-se concluir se houve ou não o cumprimento da meta.⁴³

Se o Pedido de Esclarecimento remeter à meta, esta não é impactada por alterações nas programações orçamentárias.

Se a referência for ao impacto dessas fontes no resultado fiscal, são necessárias informações pormenorizadas das execuções financeiras das suplementações. Conforme resposta ao Quesito 9 da Acusação (pp. 28-36 do DOC 144), constante do Laudo Pericial, esta Junta não logrou obter tais informações junto à SOF ou à STN, embora esses Órgãos do Poder Executivo tenham sido expressamente

⁴² SOF. *Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias*, Brasília, 2015, p. 425.

⁴³ DOC 144, p. 53 e 54.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

instados a fornecer essas informações por meio dos Ofícios nº 095/2016 e 096/2015 – CEI2016, respectivamente.

2. Neste item, bem assim no item 11, o Laudo Pericial conclui taxativamente que "houve operações de crédito" do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil, em decorrência de atrasos de pagamento das subvenções. Deve ser esclarecido, no entanto:

2.1. Qual o amparo doutrinário ou jurisprudencial para a conclusão da Junta:

Segundo o MCASP⁴⁴ (pp. 211-212), o conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela LRF. Assim:

[...] as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas. [grifo adicionado]

É esclarecedor, ainda, o mandamento contido no MCASP (p. 141) para a "Mensuração de Ativos e Passivos", que reproduz o item 22 da "NBC T 16.5 – Registro Contábil"⁴⁵, das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público:

Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, **prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.** [grifo adicionado]

Importa ressaltar que disposição – assim como todas as demais constantes do MCASP – tem aplicabilidade obrigatória para a União, conforme definido no próprio Manual (p. 25):

As normas estabelecidas no MCASP são obrigatórias para todos os órgãos e entidades da administração direta e da administração indireta dos entes da Federação, incluindo seus fundos, autarquias, fundações, e empresas estatais dependentes e facultativas para as empresas estatais independentes. [grifo adicionado]

⁴⁴ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. ed. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/~mcasp>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

⁴⁵ CFC. *Conselho Federal de Contabilidade. Normas brasileiras de contabilidade*: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: CFC, 2012. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 28 jun, 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Sérgio de Iudícibus⁴⁶ traz dois exemplos capazes de ilustrar bem a aplicação do **princípio contábil da essência sobre a forma:**

Por exemplo, se uma entidade precisa de um financiamento e o consegue, mas desde que transfira, temporariamente, a titularidade jurídica de um imóvel ao financiador, para reavê-lo quando da liquidação da dívida, normalmente produz um contrato de venda, com cláusula de recompra após um certo período, e adiciona um contrato de "aluguel: durante esse período. Os aluguéis e o valor da recompra são nada mais nada menos do que o valor original da dívida e seus encargos financeiros.

Ora, o registro desses contratos conforme essa formalização não evidencia o que de fato está ocorrendo: não há aluguel efetivamente nenhum, o financiado não tem nenhum interesse em vender o imóvel e nem o financiador em adquiri-lo; tudo está sendo de uma certa forma "encenado" por razões de maior garantia jurídica do financiador. Logo, para representar melhor o balanço e o resultado da entidade, mostrando o que de fato economicamente é a realidade, é necessário que o contador faça com que a essência econômica dos fatos prevaleça sobre essas formas jurídicas quando estas não se casam com aquelas. Assim, o contador precisa registrar, na verdade, uma operação de financiamento tomado, com o devido reconhecimento ao longo do tempo dos juros, e pagamento final da dívida, e não uma venda, um aluguel e uma recompra. Caso contrário, os usuários, principalmente os externos à entidade, de forma alguma entenderão o que de fato se passa na entidade; se a contabilidade não retratar dessa forma, fica escondida a dívida no balanço, desaparece temporariamente também o imóvel do balanço, surge um aluguel que não é genuíno, não são evidenciadas as despesas financeiras.

O outro clássico exemplo é o do arrendamento mercantil financeiro, em que uma entidade "arrenda" um equipamento por três anos, paga esse "arrendamento" e depois adquire esse bem por R\$ 1,00 após o último pagamento. Assume, logo de início, totalmente o controle, os riscos e os benefícios do equipamento que só não é seu juridicamente porque, por problemas também de garantia, permanece no nome do banco financiador. Que situação mais esdrúxula: se seguida a contabilização pela forma, o equipamento fica no balanço do banco, e não no da indústria; o banco não mostra seu direito recebível do financiado, e este não mostra de forma alguma sua dívida.

A prevalência da Essência sobre a Forma faz com que se registre essa operação como de fato é a realidade econômica subjacente a esses

⁴⁶ IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Contabilidade introdutória*. 11. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

contratos: operação de compra de um equipamento pela indústria financiada pelo banco. Se não for assim, como o usuário, principalmente o externo, pode ter uma ideia do que de fato ocorre? E se ele não tem a informação correta, e passa a saber disso, sua insegurança aumenta, sua dúvida sobre as informações contábeis também, e se ele estiver para dar crédito ou fazer investimento nessa empresa ou nesse banco exigirá um retomo muito maior pelo risco maior que assume por não saber bem o que ocorre.

Assim, o princípio da **prevalência da essência sobre a forma** visa a assegurar que as demonstrações contábeis reflitam, com transparência e fidedignidade, as operações capazes de impactar o patrimônio da entidade.

Ademais, esta Junta entende que a relação jurídica entre o Banco do Brasil e a União não contém elementos indispensáveis para a caracterização de uma prestação de serviços, tal como resposta elaborada para o Pedido de Esclarecimentos 12 formulado pela Defesa, à qual remetemos.

Não obstante, mesmo que tal relação fosse considerada uma prestação de serviços, esta Junta observou a acumulação de passivos ao longo de 2015 entre o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, decorrentes de atrasos no pagamento de equalizações devidas à instituição financeira. Esses atrasos culminaram com a incidência de correção do principal, na ordem de R\$ 450 milhões, sendo esse valor somente relativo às parcelas vencidas entre janeiro e novembro de 2015.

O valor devido pela União ao Banco do Brasil ao final de 2014 era de R\$ 10,91 bilhões, e, ao final de 2015, de R\$ 3,38 bilhões (vide resposta ao Quesito 12 da Acusação – p. 39 do DOC 144). Tais valores foram registrados pelo Banco do Brasil em seu ativo, e deveriam ser registrados pela União em seu passivo, como manda o art. 50, inciso II, da LRF.

Esses passivos, ainda que não registrados, representam assunção de dívida, subsumindo-se ao § 1º do art. 29 da LRF. Por consequência, inevitável é a afronta ao art. 36, *caput*, da LRF.

Por fim, cumpre reproduzir as respostas aos Quesitos 43 a 45 da Defesa.

43. O que entende por operação de crédito à luz do ordenamento jurídico brasileiro?

Acerca do verbete operações de crédito, Sanches afirma que:

[...] entende-se por operação de crédito toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive de arrendamento mercantil, mediante a celebração de contratos, emissão ou aceite de títulos ou a concessão de



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

quaisquer garantias que representem compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior [...] ⁴⁷

A LRF define operação de crédito como compromisso financeiro decorrente de eventos que exemplifica, mas não limita. Desse modo, as operações de crédito consistem em compromissos financeiros assumidos em razão de abertura de crédito, entre outras operações assemelhadas, inclusive com derivativos financeiros, a que se equiparam a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas por ente federado.

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 [...]

A vedação da realização de operação de crédito entre entes federados é exemplificada, pela LRF, art. 35, com a novação, o refinanciamento ou a postergação de dívida contraída anteriormente.

A STN é o Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, a quem cabe evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União e registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União⁴⁸. A STN edita normas gerais para consolidação das contas públicas e reconhece, no MCASP, que “O conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [...]”⁴⁹. Ao mesmo tempo, a STN ressalta que “[...] as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas.”⁵⁰

Por disposição constitucional, o Senado Federal dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno de

⁴⁷ SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. Ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004, p. 232.

⁴⁸ Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”

⁴⁹ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. Ed., p. 211. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁵⁰ STN, *op. cit.*, p. 212. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

entes federados, suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal⁵¹. Nesse contexto, a Resolução do Senado Federal nº 43, de 9 de abril de 2002, “Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”. Em sua definição de operação de crédito, o Senado Federal exclui, entre outras, a equiparação do parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.

Desse modo, considerando o escopo e os objetivos da perícia, o refinanciamento ou o parcelamento de débitos preexistentes que eleve a dívida consolidada líquida ou cuja contraparte seja instituição financeira equipara-se ao conceito de operação de crédito⁵².

44. O inadimplemento de obrigações ex-lege pode ser considerado uma operação de crédito?

Kioshi Harada⁵³, ao cuidar do crédito público, afirma que, para a generalidade dos autores, o crédito público corresponde, na teoria geral dos contratos, ao mútuo, empréstimo de consumo, em contraposição ao comodato, que configura empréstimo de uso.

Assim, para a generalidade dos autores, crédito público é um contrato que objetiva a transferência de certo valor em dinheiro de uma pessoa, física ou jurídica, a uma entidade pública para ser restituído, acrescido de juros, dentro de determinado prazo ajustado.⁵⁴

Essa concepção de crédito parece demasiadamente restrita, em face dos conceitos abertos empregados no direito público.

⁵¹ CF/88, art. 52, VII.

⁵² Resolução do Senado Federal nº 43, de 2002: “Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. § 1º Equiparam-se a operações de crédito: I - 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; II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. § 2º Não se equiparam a operações de crédito: I - assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução; II - parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.”

⁵³ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

⁵⁴ HARADA, *op. cit.*, p. 130.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Ricardo Lobo Torres⁵⁵, por exemplo, no contexto do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, lembra que operações de crédito são entendidas como empréstimos, financiamentos e abertura de direito de saque sob qualquer forma. Ademais, os conceitos exemplificativos e as equiparações empregados pela Resolução do Senado Federal nº 43, de 9 de abril de 2002, e pela LRF também extrapolam as exigências de contrato, a transferência de valor com restituição e termo ajustado previamente.

A vedação da realização de operação de crédito entre entes federados é exemplificada, pela LRF, art. 35, com a novação, o refinanciamento ou a postergação de dívida contraída anteriormente.

A STN é o Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, a quem cabe evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União e registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União. A STN edita normas gerais para consolidação das contas públicas e reconhece, no MCASP, que “O conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [...]. Ao mesmo tempo, a STN ressalta que “[...] as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas.”

As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).

18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:

Obrigação não formalizada é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:

(a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e

(b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [...]⁵⁶

⁵⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

⁵⁶ IFAC. International Federation of Accountants. *Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público* – edição 2010, p. 535. Disponível em: <portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/ipsas2010_web.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

A Resolução do Senado Federal nº 43, de 9 de abril de 2002, “Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”. Em sua definição de operação de crédito, o Senado Federal exclui, entre outras, a equiparação do parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida. Desse modo, o parcelamento de débitos preexistentes que eleve a dívida consolidada líquida ou cuja contraparte seja instituição financeira equipara-se ao conceito de operação de crédito.

Nesses termos, o fundamento original do débito já não é mais relevante para a sua caracterização como operação de crédito, devido à ação de parcelamento ou refinanciamento da obrigação. Basta que a operação financeira impacte na dívida consolidada líquida ou tenha por contraparte um agente do sistema financeiro.

Eventuais incertezas sobre o prazo de liquidação das operações e o impacto sobre o valor desembolsado tampouco impedem o reconhecimento contábil da obrigação como operação de crédito, que ocorre na forma de provisão, a ser registrada nos balanços e resultados conforme a probabilidade de realização.

19. As provisões podem ser distinguidas de outros passivos tais como contas a pagar e passivos derivados de apropriações por competência (*accruals*) porque há incerteza sobre o prazo ou o valor do desembolso futuro necessário para a sua liquidação.”⁵⁷

Como sintetiza o MCASP, “Provisão é um passivo de prazo ou valor incerto”⁵⁸.

Desse modo, as definições de operação de crédito da Resolução, da LRF e do MCASP são compatíveis com obrigações *ex-lege*, por comportarem situação equiparáveis ao refinanciamento ou parcelamento de débitos tendo por contraparte instituição financeira que exerce atividade econômica.

Por exemplo, o art. 5º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, estabelece que a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, poderá “[...] ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas

⁵⁷ IFAC. International Federation of Accountants. *Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público* – edição 2010, p. 536. Disponível em: <portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/ipsas2010_web.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

⁵⁸ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. Ed. , p. 182. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

operações de crédito [...]" . Em sentido contrário, o pagamento postergado da equalização devida à instituição financeira incorpora o custo de financiamento do saldo obrigacional da operação de crédito com remuneração do montante equivalente ao capital emprestado, ainda que sob a denominação de "atualização".

Para mais detalhes, ver Quesito 43.

45. O inadimplemento do pagamento das subvenções econômicas pela União ao Banco do Brasil, no âmbito do Plano Safra, pode ser caracterizado como uma operação de crédito, nos termos do art. 36 da LRF?

O quesito comporta várias questões.

A primeira delas reside na caracterização do que seja inadimplemento do pagamento das subvenções econômicas, pela União ao Banco do Brasil, no âmbito do Plano Safra, em 2015, regulado pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que "Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural" e pelas Portarias nº 517, de 23 de dezembro de 2014, nº 419, de 26 de junho de 2015, e nº 915, de 7 de dezembro de 2015, todas do Ministério da Fazenda. A segunda questão consiste na caracterização desse inadimplemento como operação de crédito. A terceira questão versa sobre a incidência do art. 36 da LRF no alegado inadimplemento.

A caracterização do inadimplemento da União ocorre, no âmbito do Plano Safra, pela incidência de "atualização" nos valores devidos⁵⁹. Tal "atualização" emprega a taxa Selic e a poupança, conforme a metodologia de cálculo da equalização atualizada constante dos Anexos I das já mencionadas Portarias. Desse modo, existe correção de valores, com remuneração do capital equivalente à equalização devida, em lugar de atualização, isto é, da mera atualização da expressão monetária decorrente da variação do poder aquisitivo da moeda. Conforme informa o Banco Central do Brasil,

Define-se Taxa Selic como a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais. Para fins de cálculo da taxa, são considerados os financiamentos diários relativos às operações registradas e liquidadas no próprio Selic e em sistemas operados por câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de

⁵⁹ Portaria nº 517, de 23 de dezembro de 2014, do Ministério da Fazenda. "Art. 2º A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito. [...] § 2º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN."



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

liquidação (art. 1º da Circular nº 2.900, de 24 de junho de 1999, com a alteração introduzida pelo art. 1º da Circular nº 3.119, de 18 de abril de 2002).⁶⁰

[...]

Remuneração dos Depósitos de Poupança

De acordo com a legislação atual (*), a remuneração dos depósitos de poupança é composta de duas parcelas:

I - a remuneração básica, dada pela Taxa Referencial - TR, e

II - a remuneração adicional, correspondente a:

a) 0,5% ao mês, enquanto a meta da taxa Selic ao ano for superior a 8,5%; ou

b) 70% da meta da taxa Selic ao ano, mensalizada, vigente na data de início do período de rendimento, enquanto a meta da taxa Selic ao ano for igual ou inferior a 8,5%. [...]⁶¹

Por exemplo, o Anexo da Portaria de 2014, reproduzido a seguir, demonstra que a equalização incorpora custos administrativos e tributários corrigidos pela taxa média Selic e diferenciais de taxas de captação dos recursos e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural corrigidos pelo rendimento da caderneta de poupança.

Anexo I

METODOLOGIAS DE CÁLCULO [...]

b) Cálculo da equalização atualizada referente à alínea "a":

$$EQA^* = [EQL_1 \times (1 + TMS)] + [EQL_2 \times (1 + RDPA)] \dots$$

Legenda:

EQA = equalização devida atualizada até o dia do pagamento; [...]

EQL₁ = Parcela do EQL referente aos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras;

EQL₂ = Parcela do EQL referente ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural; [...]

RDP = Taxa de rendimento ponderado da caderneta de Poupança Rural (rendimentos básicos mais adicionais), na forma unitária; [...]

RDPA = RDP acumulada do período de atualização, na forma unitária. A proporção do RDP do mês de pagamento deve ser calculada com base em dias úteis;

TMS = Taxa Média SELIC efetiva acumulada do período de atualização, na forma unitária; [...]

Esses fatores de correção, ainda que denominados como atualização, pela Portaria de 2014, são mantidos nas Portarias de 2015 e evidenciam a remuneração do capital, isto é, do valor original da subvenção devida a título de equalização. A necessidade de "atualização" do valor original indica o reconhecimento do momento crítico, em que o inadimplemento, pela União, pode ensejar danos excessivos e injustos ao Banco do Brasil, caso o valor não fosse corrigido. Tal momento pode também ser utilizado como confissão do termo final do prazo de pagamento da subvenção, na forma de equalização devida pelo valor original. Ao mesmo tempo, esse momento constitui o termo inicial da

⁶⁰ BC. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Taxa Selic. Conceito.* Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/selic/conceito_taxaselic.asp>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁶¹ BC. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Remuneração dos Depósitos de Poupança.* Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/poupanca/poupanca.asp>>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

operação de crédito, pela caracterização da mora pelo inadimplemento da relação obrigacional regulada pelas citadas Portarias.

Tanto é assim, que a Lei nº 8.427, de 1992, prevê, no art. 5º, a possibilidade de a concessão da subvenção ocorrer de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade.

A Resolução do Senado Federal nº 43, de 9 de abril de 2002, “Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”. Em sua definição de operação de crédito, além das definições e equiparações constantes da LRF, o Senado Federal exclui, entre outras, a equiparação do parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida. Desse modo, o parcelamento de débitos preexistentes que eleve a dívida consolidada líquida ou cuja contraparte seja instituição financeira, como é o presente caso, equipara-se ao conceito de operação de crédito.

A terceira questão do quesito remete à caracterização desse inadimplemento como operação de crédito, nos termos do art. 36 da LRF, que veda operações de crédito entre instituição financeira estatal e sua controladora, para o que vale a transcrição do *caput*.

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

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Nesse sentido, existe aparente conflito entre o artigo da LRF e a correção do valor equivalente à subvenção devida, praticada com base nas já mencionadas Portarias, respaldadas em competências regulamentares, atribuídas pelo art. 5º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, ao Ministro de Estado da Fazenda, para a definição de critérios, limites e normas operacionais na concessão da subvenção de equalização de juros em apreço. O inadimplemento demarca o termo inicial da operação de crédito, pela correção dos valores equalizáveis.

Para mais detalhes, ver Quesitos 43, 44 e 57.

2.2. Se há decisão judicial ou de órgão de controle externo, quanto à existência de “operação de crédito” na relação da União com bancos públicos, no âmbito do Plano Safra;



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Ver Pedido de Esclarecimento 2.1.

2.3. Se o atraso no pagamento ou a previsão de incidência de juros são elementos essenciais à configuração de uma "operação de crédito";

O impacto dessas operações de crédito, na dívida consolidada líquida, era reconhecido, na dívida líquida do setor público (DLSP) e nos resultados primário e nominal, até novembro de 2015, pelo Banco Central do Brasil, apenas na ocasião dos pagamentos do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil. Contudo, a Autoridade Financeira também apurou esse impacto, retroativamente, pelo registro mensal, na contabilidade das entidades credoras, desde 2009. Desse modo, os saldos existentes em 31 de dezembro de 2015 já incorporaram esta metodologia.

9. Ressalte-se, nesse aspecto, que o BC realiza a apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal com base em estoques de ativos e passivos financeiros do setor público, e não de receitas e despesas públicas. A tarefa de apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pela Autoridade Monetária é realizada com base nas principais fontes de registro do financiamento do setor público, a saber: a contabilidade do sistema financeiro, os sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e as transações externas registradas no balanço de pagamentos. O acesso a essas fontes de dados permite a compilação da DLSP [dívida líquida do setor público] e do resultado fiscal pela Autoridade Monetária, a partir da evolução dos ativos e passivos incluídos na DLSP - metodologia conhecida como "abaixo da linha", em oposição à metodologia "acima da linha", que apura o resultado fiscal com base na diferença entre receitas e despesas públicas. É possível visualizar nas publicações fiscais divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pela ótica "acima da linha", dados sobre os pagamentos mensais das despesas associadas àqueles passivos incorporados pelo BC nas suas estatísticas. [...]

11. Por outro lado, ainda de acordo com determinação do TCU exarada no referido Acórdão, o BC passou a incluir no saldo da DLSP, a partir de dezembro de 2015, o montante dos mencionados passivos da União que foram objeto do Acórdão, com base nos valores registrados na contabilidade das entidades envolvidas (BB, CEF, Finame e FGTS). Ressalte-se que até a apuração referente a novembro de 2015, o padrão metodológico adotado nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, divulgadas pelo BC, captava os impactos fiscais dessas obrigações por ocasião dos pagamentos efetuados pelo Tesouro Nacional, a partir da redução de suas disponibilidades de caixa (Conta Única). A partir da apuração referente a dezembro de 2015, divulgada na Nota para



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Imprensa - Política Fiscal de 29 de janeiro de 2016, as estatísticas passaram a incorporar esses estoques no momento do registro mensal na contabilidade das entidades credoras. Essa mudança foi objeto de comunicação do BC por ocasião da divulgação daquela Nota para a Imprensa - Política Fiscal, conforme transcrição abaixo:

Ao mesmo tempo, o Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário determinou que o Banco Central do Brasil publique quadro específico que evidencie, de forma individualizada, a evolução de cada um dos referidos passivos, de 2009 a 2015, discriminando os impactos mensais no estoque da DLSP e nos resultados fiscais primário e nominal; e que registre nas estatísticas fiscais divulgadas pela Instituição os estoques dessas dívidas, conforme a posição de 31 de dezembro de 2015.

Em cumprimento a essas determinações proferidas pelo TCU, foram inseridos nesta Nota para a Imprensa - Política Fiscal os Quadros números 43 a 45, nos quais estão evidenciados, de forma individualizada, a evolução mensal dos estoques dos referidos passivos, bem como os impactos mensais que esses montantes teriam tido no estoque da DLSP e nos resultados fiscais primário e nominal, na forma determinada no item 9.4.2 do Acórdão nº 3.297/2015. Do mesmo modo, os saldos existentes em 31 de dezembro de 2015, também evidenciados nos mencionados Quadros 43, 44 e 45, foram incorporados ao estoque da DLSP do mês de dezembro de 2015, com impactos nos resultados fiscais apurados para o período.

Ressalte-se, por oportuno, que as estatísticas fiscais divulgadas pelo Banco Central do Brasil passam, doravante, a incorporar os efeitos fiscais dos eventos tratados no Acórdão nº 3.297/2015 a partir dos registros mensais efetuados na contabilidade das entidades credoras (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Finame e FGTS), que seguem o critério de competência. Até novembro de 2015, o padrão metodológico adotado nas estatísticas fiscais divulgadas pelo Banco Central do Brasil captava os impactos dessas obrigações por ocasião dos pagamentos efetuados pelo Tesouro Nacional, a partir da redução de suas disponibilidades de caixa (Conta Única).

Cumpre esclarecer uma dúvida razoável sobre o termo inicial da operação de crédito ora em apreço, isto é, entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, em 2015, relativa ao Plano Safra.

A relação obrigacional entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil surge, junto com a contratação do mútuo, entre este Banco e os beneficiários daquela relação de mútuo, estabelecida nas condições previstas para a subvenção econômica de equalização da taxa de juros. Contudo, essa ainda não é uma obrigação exigível nem líquida, pois a exigibilidade ocorre apenas após o período de apuração e a liquidação do valor depende da verificação pelo Tesouro Nacional das informações pertinentes prestadas pelo Banco do Brasil. Dada a falta de exigibilidade, o reconhecimento contábil dessa relação obrigacional assume a forma de provisão, consoante respostas aos Quesitos 43 a 45 da Defesa.⁶²

⁶² DOC 144, p. 150 a 157.





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Considerando que a exigibilidade e a liquidez da obrigação são posteriores ao surgimento da relação obrigacional descrita no parágrafo anterior, esta Junta Pericial adotou interpretação conservadora para a definição do momento crítico de reconhecimento da operação de crédito, o que elide eventuais questionamentos ou dúvidas sobre a efetividade do termo inicial da operação de crédito.

Dado o já exposto, o atraso de pagamento e a previsão da incidência de juros, são marcos acessórios que contribuem para a determinação conservadora do termo inicial da operação de crédito, mas não são essenciais para o reconhecimento da essência jurídica e contábil dessa operação de crédito.

Ademais, segundo o MCASP⁶³ (pp. 211-212), o conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela LRF. Assim:

[...] as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas. [grifo adicionado]

É esclarecedor, ainda, o mandamento contido no MCASP (p. 141) para a “Mensuração de Ativos e Passivos”, que reproduz o item 22 da “NBC T 16.5 – Registro Contábil”⁶⁴, das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público:

Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, **prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma**. [grifo adicionado]

Importa ressaltar que disposição – assim como todas as demais constantes do MCASP – tem aplicabilidade obrigatória para a União, conforme definido no próprio Manual (p. 25):

As normas estabelecidas no MCASP são obrigatórias para todos os órgãos e entidades da administração direta e da administração indireta dos entes da Federação, incluindo seus fundos, autarquias, fundações, e empresas estatais dependentes e facultativas para as empresas estatais independentes. [grifo adicionado]

⁶³ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. ed. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/~mcasp>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

⁶⁴ CFC. *Conselho Federal de Contabilidade. Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11*. Brasília: CFC, 2012. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 28 jun, 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Sérgio de Iudícibus⁶⁵ traz dois exemplos capazes de ilustrar bem a aplicação do **princípio contábil da essência sobre a forma**:

Por exemplo, se uma entidade precisa de um financiamento e o consegue, mas desde que transfira, temporariamente, a titularidade jurídica de um imóvel ao financiador, para reavê-lo quando da liquidação da dívida, normalmente produz um contrato de venda, com cláusula de recompra após um certo período, e adiciona um contrato de "aluguel: durante esse período. Os aluguéis e o valor da recompra são nada mais nada menos do que o valor original da dívida e seus encargos financeiros.

Ora, o registro desses contratos conforme essa formalização não evidencia o que de fato está ocorrendo: não há aluguel efetivamente nenhum, o financiado não tem nenhum interesse em vender o imóvel e nem o financiador em adquiri-lo; tudo está sendo de uma certa forma "encenado" por razões de maior garantia jurídica do financiador. Logo, para representar melhor o balanço e o resultado da entidade, mostrando o que de fato economicamente é a realidade, é necessário que o contador faça com que a essência econômica dos fatos prevaleça sobre essas formas jurídicas quando estas não se casam com aquelas. Assim, o contador precisa registrar, na verdade, uma operação de financiamento tomado, com o devido reconhecimento ao longo do tempo dos juros, e pagamento final da dívida, e não uma venda, um aluguel e uma recompra. Caso contrário, os usuários, principalmente os externos à entidade, de forma alguma entenderão o que de fato se passa na entidade; se a contabilidade não retratar dessa forma, fica escondida a dívida no balanço, desaparece temporariamente também o imóvel do balanço, surge um aluguel que não é genuíno, não são evidenciadas as despesas financeiras.

O outro clássico exemplo é o do arrendamento mercantil financeiro, em que uma entidade "arrenda" um equipamento por três anos, paga esse "arrendamento" e depois adquire esse bem por R\$ 1,00 após o último pagamento. Assume, logo de início, totalmente o controle, os riscos e os benefícios do equipamento que só não é seu juridicamente porque, por problemas também de garantia, permanece no nome do banco financiador. Que situação mais esdrúxula: se seguida a contabilização pela forma, o equipamento fica no balanço do banco, e não no da indústria; o banco não mostra seu direito recebível do financiado, e este não mostra de forma alguma sua dívida.

A prevalência da Essência sobre a Forma faz com que se registre essa operação como de fato é a realidade econômica subjacente a esses

⁶⁵ IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Contabilidade introdutória*. 11. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

contratos: operação de compra de um equipamento pela indústria financiada pelo banco. Se não for assim, como o usuário, principalmente o externo, pode ter uma ideia do que de fato ocorre? E se ele não tem a informação correta, e passa a saber disso, sua insegurança aumenta, sua dúvida sobre as informações contábeis também, e se ele estiver para dar crédito ou fazer investimento nessa empresa ou nesse banco exigirá um retomo muito maior pelo risco maior que assume por não saber bem o que ocorre.

Assim, o princípio da prevalência da essência sobre a forma visa a assegurar que as demonstrações contábeis reflitam, com transparência e fidedignidade, as operações capazes de impactar o patrimônio da entidade.

Ademais, esta Junta entende que a relação jurídica entre o Banco do Brasil e a União não contém elementos indispensáveis para a caracterização de uma prestação de serviços, tal como resposta elaborada para o Pedido de Esclarecimentos 12 formulado pela Defesa, à qual remetemos.

Não obstante, mesmo que tal relação fosse considerada uma prestação de serviços, esta Junta observou a acumulação de passivos ao longo de 2015 entre o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, decorrentes de atrasos no pagamento de equalizações devidas à instituição financeira. Esses atrasos culminaram com a incidência de correção do principal, na ordem de R\$ 450 milhões, sendo esse valor somente relativo às parcelas vencidas entre janeiro e novembro de 2015.

O valor devido pela União ao Banco do Brasil ao final de 2014 era de R\$ 10,91 bilhões, e, ao final de 2015, de R\$ 3,38 bilhões (vide resposta ao Quesito 12 da Acusação – p. 39 do DOC 144). Tais valores foram registrados pelo Banco do Brasil em seu ativo, e deveriam ser registrados pela União em seu passivo, como manda o art. 50, inciso II, da LRF.

Esses passivos, ainda que não registrados, representam assunção de dívida, subsumindo-se ao § 1º do art. 29 da LRF. Por consequência, inevitável é a afronta ao art. 36, *caput*, da LRF.

Por fim, cumpre reproduzir as respostas aos Quesitos 43 a 45 da Defesa.

43. O que entende por operação de crédito à luz do ordenamento jurídico brasileiro?

Acerca do verbete operações de crédito, Sanches afirma que:

[...] entende-se por operação de crédito toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive de arrendamento mercantil, mediante a celebração de contratos, emissão ou aceite de títulos ou a concessão de



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

quaisquer garantias que representem compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior [...]”⁶⁶

A LRF define operação de crédito como compromisso financeiro decorrente de eventos que exemplifica, mas não limita. Desse modo, as operações de crédito consistem em compromissos financeiros assumidos em razão de abertura de crédito, entre outras operações assemelhadas, inclusive com derivativos financeiros, a que se equiparam a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas por ente federado.

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 [...]

A vedação da realização de operação de crédito entre entes federados é exemplificada, pela LRF, art. 35, com a novação, o refinanciamento ou a postergação de dívida contraída anteriormente.

A STN é o Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, a quem cabe evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União e registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União⁶⁷. A STN edita normas gerais para consolidação das contas públicas e reconhece, no MCASP, que “O conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [...]”⁶⁸. Ao mesmo tempo, a STN ressalta que “[...] as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas.”⁶⁹

Por disposição constitucional, o Senado Federal dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno de

⁶⁶ SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. Ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004, p. 232.

⁶⁷ Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”

⁶⁸ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. Ed., p. 211. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁶⁹ STN, *op. cit.*, p. 212. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

entes federados, suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal⁷⁰. Nesse contexto, a Resolução do Senado Federal nº 43, de 9 de abril de 2002, "Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências". Em sua definição de operação de crédito, o Senado Federal exclui, entre outras, a equiparação do parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.

Desse modo, considerando o escopo e os objetivos da perícia, o refinanciamento ou o parcelamento de débitos preexistentes que eleve a dívida consolidada líquida ou cuja contraparte seja instituição financeira equipara-se ao conceito de operação de crédito⁷¹.

44. O inadimplemento de obrigações ex-lege pode ser considerado uma operação de crédito?

Kioshi Harada⁷², ao cuidar do crédito público, afirma que, para a generalidade dos autores, o crédito público corresponde, na teoria geral dos contratos, ao mútuo, empréstimo de consumo, em contraposição ao comodato, que configura empréstimo de uso.

Assim, para a generalidade dos autores, crédito público é um contrato que objetiva a transferência de certo valor em dinheiro de uma pessoa, física ou jurídica, a uma entidade pública para ser restituído, acrescido de juros, dentro de determinado prazo ajustado.⁷³

Essa concepção de crédito parece demasiadamente restrita, em face dos conceitos abertos empregados no direito público.

⁷⁰ CF/88, art. 52, VII.

⁷¹ Resolução do Senado Federal nº 43, de 2002: "Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. § 1º Equiparam-se a operações de crédito: I - 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; II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. § 2º Não se equiparam a operações de crédito: I - assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução; II - parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida."

⁷² HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

⁷³ HARADA, *op. cit.*, p. 130.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Ricardo Lobo Torres⁷⁴, por exemplo, no contexto do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, lembra que operações de crédito são entendidas como empréstimos, financiamentos e abertura de direito de saque sob qualquer forma. Ademais, os conceitos exemplificativos e as equiparações empregados pela Resolução do Senado Federal nº 43, de 9 de abril de 2002, e pela LRF também extrapolam as exigências de contrato, a transferência de valor com restituição e termo ajustado previamente.

A vedação da realização de operação de crédito entre entes federados é exemplificada, pela LRF, art. 35, com a novação, o refinanciamento ou a postergação de dívida contraída anteriormente.

A STN é o Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, a quem cabe evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União e registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União. A STN edita normas gerais para consolidação das contas públicas e reconhece, no MCASP, que “O conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [...]”. Ao mesmo tempo, a STN ressalta que “[...] as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas.”

As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).

18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:

Obrigação não formalizada é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:

- (a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e
- (b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [...] ⁷⁵

⁷⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

⁷⁵ IFAC. International Federation of Accountants. *Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público* – edição 2010, p. 535. Disponível em: <portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/ipsas2010_web.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

A Resolução do Senado Federal nº 43, de 9 de abril de 2002, “Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”. Em sua definição de operação de crédito, o Senado Federal exclui, entre outras, a equiparação do parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida. Desse modo, o parcelamento de débitos preexistentes que eleve a dívida consolidada líquida ou cuja contraparte seja instituição financeira equipara-se ao conceito de operação de crédito.

Nesses termos, o fundamento original do débito já não é mais relevante para a sua caracterização como operação de crédito, devido à ação de parcelamento ou refinanciamento da obrigação. Basta que a operação financeira impacte na dívida consolidada líquida ou tenha por contraparte um agente do sistema financeiro.

Eventuais incertezas sobre o prazo de liquidação das operações e o impacto sobre o valor desembolsado tampouco impedem o reconhecimento contábil da obrigação como operação de crédito, que ocorre na forma de provisão, a ser registrada nos balanços e resultados conforme a probabilidade de realização.

19. As provisões podem ser distinguidas de outros passivos tais como contas a pagar e passivos derivados de apropriações por competência (*accruals*) porque há incerteza sobre o prazo ou o valor do desembolso futuro necessário para a sua liquidação.”⁷⁶

Como sintetiza o MCASP, “Provisão é um passivo de prazo ou valor incerto”⁷⁷.

Desse modo, as definições de operação de crédito da Resolução, da LRF e do MCASP são compatíveis com obrigações *ex-lege*, por comportarem situação equiparáveis ao refinanciamento ou parcelamento de débitos tendo por contraparte instituição financeira que exerce atividade econômica.

Por exemplo, o art. 5º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, estabelece que a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, poderá “[...] ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas

⁷⁶ IFAC. International Federation of Accountants. *Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público* – edição 2010, p. 536. Disponível em: <portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/ipsas2010_web.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

⁷⁷ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 6. Ed. , p. 182. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

operações de crédito [...]. Em sentido contrário, o pagamento postergado da equalização devida à instituição financeira incorpora o custo de financiamento do saldo obrigacional da operação de crédito com remuneração do montante equivalente ao capital emprestado, ainda que sob a denominação de “atualização”.

Para mais detalhes, ver Quesito 43.

45. O inadimplemento do pagamento das subvenções econômicas pela União ao Banco do Brasil, no âmbito do Plano Safra, pode ser caracterizado como uma operação de crédito, nos termos do art. 36 da LRF?

O quesito comporta várias questões.

A primeira delas reside na caracterização do que seja inadimplemento do pagamento das subvenções econômicas, pela União ao Banco do Brasil, no âmbito do Plano Safra, em 2015, regulado pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural” e pelas Portarias nº 517, de 23 de dezembro de 2014, nº 419, de 26 de junho de 2015, e nº 915, de 7 de dezembro de 2015, todas do Ministério da Fazenda. A segunda questão consiste na caracterização desse inadimplemento como operação de crédito. A terceira questão versa sobre a incidência do art. 36 da LRF no alegado inadimplemento.

A caracterização do inadimplemento da União ocorre, no âmbito do Plano Safra, pela incidência de “atualização” nos valores devidos⁷⁸. Tal “atualização” emprega a taxa Selic e a poupança, conforme a metodologia de cálculo da equalização atualizada constante dos Anexos I das já mencionadas Portarias. Desse modo, existe correção de valores, com remuneração do capital equivalente à equalização devida, em lugar de atualização, isto é, da mera atualização da expressão monetária decorrente da variação do poder aquisitivo da moeda. Conforme informa o Banco Central do Brasil,

Define-se Taxa Selic como a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais. Para fins de cálculo da taxa, são considerados os financiamentos diários relativos às operações registradas e liquidadas no próprio Selic e em sistemas operados por câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de

⁷⁸ Portaria nº 517, de 23 de dezembro de 2014, do Ministério da Fazenda. “Art. 2º A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito. [...] § 2º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.”



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

liquidação (art. 1º da Circular nº 2.900, de 24 de junho de 1999, com a alteração introduzida pelo art. 1º da Circular nº 3.119, de 18 de abril de 2002).⁷⁹

[...]

Remuneração dos Depósitos de Poupança

De acordo com a legislação atual (*), a remuneração dos depósitos de poupança é composta de duas parcelas:

I - a remuneração básica, dada pela Taxa Referencial - TR, e

II - a remuneração adicional, correspondente a:

- a) 0,5% ao mês, enquanto a meta da taxa Selic ao ano for superior a 8,5%; ou
- b) 70% da meta da taxa Selic ao ano, mensalizada, vigente na data de início do período de rendimento, enquanto a meta da taxa Selic ao ano for igual ou inferior a 8,5%. [...]⁸⁰

Por exemplo, o Anexo da Portaria de 2014, reproduzido a seguir, demonstra que a equalização incorpora custos administrativos e tributários corrigidos pela taxa média Selic e diferenciais de taxas de captação dos recursos e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural corrigidos pelo rendimento da caderneta de poupança.

Anexo I

METODOLOGIAS DE CÁLCULO [...]

b) Cálculo da equalização atualizada referente à alínea "a":

$$EQA^* = [EQL_1 \times (1 + TMS)] + [EQL_2 \times (1 + RDP_A)] [...]$$

Legenda:

EQA = equalização devida atualizada até o dia do pagamento; [...]

EQL₁ = Parcela do EQL referente aos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras;

EQL₂ = Parcela do EQL referente ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural; [...]

RDP = Taxa de rendimento ponderado da caderneta de Poupança Rural (rendimentos básicos mais adicionais), na forma unitária; [...]

RDP_A = RDP acumulada do período de atualização, na forma unitária. A proporção do RDP do mês de pagamento deve ser calculada com base em dias úteis;

TMS = Taxa Média SELIC efetiva acumulada do período de atualização, na forma unitária; [...]

Esses fatores de correção, ainda que denominados como atualização, pela Portaria de 2014, são mantidos nas Portarias de 2015 e evidenciam a remuneração do capital, isto é, do valor original da subvenção devida a título de equalização. A necessidade de "atualização" do valor original indica o reconhecimento do momento crítico, em que o inadimplemento, pela União, pode ensejar danos excessivos e injustos ao Banco do Brasil, caso o valor não fosse corrigido. Tal momento pode também ser utilizado como confissão do termo final do prazo de pagamento da subvenção, na forma de equalização devida pelo valor original. Ao mesmo tempo, esse momento constitui o termo inicial da

⁷⁹ BC. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Taxa Selic. Conceito.* Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/selic/conceito_taxaselic.asp>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁸⁰ BC. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Remuneração dos Depósitos de Poupança.* Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/poupanca/poupanca.asp>>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

operação de crédito, pela caracterização da mora pelo inadimplemento da relação obrigacional regulada pelas citadas Portarias.

Tanto é assim, que a Lei nº 8.427, de 1992, prevê, no art. 5º, a possibilidade de a concessão da subvenção ocorrer de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade.

A Resolução do Senado Federal nº 43, de 9 de abril de 2002, “Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”. Em sua definição de operação de crédito, além das definições e equiparações constantes da LRF, o Senado Federal exclui, entre outras, a equiparação do parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida. Desse modo, o parcelamento de débitos preexistentes que eleve a dívida consolidada líquida ou cuja contraparte seja instituição financeira, como é o presente caso, equipara-se ao conceito de operação de crédito.

A terceira questão do quesito remete à caracterização desse inadimplemento como operação de crédito, nos termos do art. 36 da LRF, que veda operações de crédito entre instituição financeira estatal e sua controladora, para o que vale a transcrição do *caput*.

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

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Nesse sentido, existe aparente conflito entre o artigo da LRF e a correção do valor equivalente à subvenção devida, praticada com base nas já mencionadas Portarias, respaldadas em competências regulamentares, atribuídas pelo art. 5º da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, ao Ministro de Estado da Fazenda, para a definição de critérios, limites e normas operacionais na concessão da subvenção de equalização de juros em apreço. O inadimplemento demarca o termo inicial da operação de crédito, pela correção dos valores equalizáveis.

Para mais detalhes, ver Quesitos 43, 44 e 57.

2.4. Se o reconhecimento de uma "operação de crédito" é feito no momento de sua contratação ou somente após a constatação no atraso do pagamento;



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Ver Pedido de Esclarecimento 2.3 supra.

2.5. Quando teria sido prolatada tal decisão;

Ver Pedidos de Esclarecimento 2.1 e 2.3 supra.

2.6. A que período de competência se referem e a partir de que data seriam devidos os valores citados (R\$ 9,51 bilhões e R\$ 10,65 bilhões).

Segue planilha fornecida pela STN à Comissão com a competência dos valores devidos em 2014 (Tabela 10).

Tabela 10 – Valor devido pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil ao final do exercício de 2014

R\$ 1,00

Anos em que foram geradas (devidas)	Valor Nominal	Valor devido até 31/12/2014, atualizado
2007	144.013	295.921
2008	933.717	1.663.172
2009	102.242.264	165.194.765
2010	53.777.988	80.760.102
2011	233.916.285	316.556.306
2012	600.583.270	738.476.425
2013	2.807.585.823	3.225.657.104
2014	4.712.960.653	5.032.507.096
Total Geral	8.512.144.014	9.561.110.891

Fonte: Anexo VII do DOC 132.

A posição de R\$ 10,65 bilhões, em 15 de dezembro de 2015, foi expressamente referida, pela Secretaria do Tesouro Nacional, da seguinte maneira.

(ix) a evolução, mês a mês, no exercício de 2015, do valor devido pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, esclarecendo se esses valores foram contabilizados como passivo pelo Tesouro Nacional, e, se sim, a partir de que data,.

Resposta: Em relação aos valores do Plano Safra devidos ao Banco do Brasil e que foram apresentadas para cobrança pelo banco, os mesmos foram liquidados dentro do próprio exercício de 2015 (estoque até 2014 e devidos em 2015), não restando obrigações a serem contabilizadas em relação a tais referências, ou seja, devidas até 2015. [...]

x) o valor total devido pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil em 15 de dezembro de 2015 e ao final do exercício de 2015 e a posição



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

correspondente registrada no balanço patrimonial do Banco do Brasil, apontando a conciliação de eventuais divergências;

Resposta: O valor total referente às subvenções do Plano Safra devido ao Banco do Brasil até dia 15 de dezembro de 2015 é de R\$ 10.647.484.899,64 (valores atualizados). Ao final do exercício de 2015 não havia valores a serem pagos, considerando as cobranças apresentadas pelo Banco do Brasil. Ou seja, o valor devido e apresentado até dia 15 de dezembro foi completamente quitado. [...]⁸¹

⁸¹ p. 4 do DOC 132.





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

3.4. DOS ESCLARECIMENTOS SOLICITADOS PELO EXMO. SR. SENADOR LINDBERGH FARIAS

1. I. Dos decretos de crédito suplementar

a) Sobre os itens 4.1.2 e 4.1.3

O Laudo Pericial em análise conclui, em seu item 4.1.2, que dos quatro Decretos não numerados ora em análise, que abriram crédito suplementar, *três deles promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época da edição dos Decretos.*

No item 4.1.3, a Junta Pericial afuma que como esses decretos não se subsumem às condicionantes expressas no caput do art. 4º da LOA 2015, sua abertura demandaria autorização legislativa prévia, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88.

Há aqui a primeira inconsistência nas conclusões apresentadas pela Junta Pericial.

O art. 4º Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária Anual de 2015, que trata da autorização para a abertura de créditos suplementares no exercício de 2015, veicula diversas condicionantes, que constam de seus 29 (vinte e nove) incisos, que se desdobram em diversas alíneas, e em 7 (sete) parágrafos.

A quais condicionantes, especificamente, a Junta Pericial se refere quando constata a não subsunção dos decretos suplementares indicados à autorização legislativa prevista no inciso V do art. 167 da CF, e materializada no art. 4º da LOA de 2015?

Não basta alegar genericamente, há que se demonstrar com o máximo de especificidade possível, o suposto descumprimento das condicionantes. Requer, portanto, o detalhamento e especificação das condicionantes que supostamente teriam sido desrespeitadas pelos três decretos indicados pela Junta Pericial.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Requer, portanto, o detalhamento e especificação das condicionantes que supostamente teriam sido desrespeitadas pelos três decretos indicados pela Junta Pericial.

Vale, de novo, a reprodução parcial do Laudo Pericial (DOC 144, p. 18), no tocante à resposta ao Quesito 3 da Acusação.

Se o art. 4º, caput, da LOA/2015 autoriza, tão somente, a abertura de créditos suplementares cujas alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício, é de se concluir os três Decretos que não se subsumem a tal regramento não encontram substrato legal de validade, ou seja, não possuem autorização legislativa. Esses três Decretos, portanto, afrontam o art. 167, inciso V, da CF/88, que veda “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”⁸². [grifo adicionado]

Não foi, portanto, atendida a seguinte condicionante, em destaque, do art. 4º, *caput*, da LOA/2015:

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

A exposição ainda é mais aclarada à luz das respostas ao Quesito 7 formulado pela Acusação (pp. 25-27 do DOC 144), ao Quesito I.3 formulado pelo Exmo. Sr. Relator (pp. 193-198 do DOC 144) e ao Quesito 2 formulado pela Exma. Sra. Senadora Ana Amélia (pp. 207-208 do DOC 144).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

2. I. Dos decretos de crédito suplementar

b) Sobre o item 4.1.4

Na conclusão constante do item 4.1.4 a Junta Pericial afirma que a meta fiscal vigente à época da edição dos decretos supostamente ilegais era aquela constante da LOA de 2015 e não a do PLN nº 5, de 2015, que posteriormente foi transformado na Lei nº 13.199, de 2015.

Entendemos que a Junta Pericial apresentou, nesse ponto, análise superficial, não adequadamente aprofundada sobre o impacto do princípio da anualidade orçamentária sobre todo o processo. Faz-se necessária análise menos literal e mais substantiva do tema à luz da Constituição Federal.

É necessário, ainda, para preencher a lacuna encontrada, que a Junta se manifeste sobre o efeito convalidatório da aprovação da Lei nº 13.199, de 2015, que não contém nenhuma cláusula revocatória de decretos supostamente editados em desrespeito à autorização legislativa concedida pelo Congresso Nacional.

Uma pormenorizada digressão foi feita em relação à impossibilidade de se conferir validade a uma disposição ainda constante de projeto de lei, ou seja, ainda pendente de aprovação legislativa. A respeito, remete-se à resposta elaborada para o Quesito 6 formulado pela Acusação (pp. 24-25 do DOC 144):

Para fins de verificação do cumprimento da meta, o *caput* do art. 9º da LRF define como referência “**as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**” [grifo adicionado].

No ordenamento jurídico brasileiro, o regramento sobre a cogênciadas leis consta da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - LINDB), que, no *caput* de seu art. 1º, consigna que “[s]alvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”.

No que tange à Lei oriunda da aprovação do PLN 5/2015, qual seja, a Lei nº 13.199/2015, seu art. 4º dispunha que “[e]sta Lei entra em vigor na data de sua publicação”. Considerando que a publicação da Lei nº 13.199/2015 ocorreu em edição extra do DOU datada de 3 de dezembro de 2015, é somente a partir dessa data que as disposições constantes da Lei nº 13.199/2015 passaram a integrar a matriz normativa do Direito pâtrio.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Ademais, nos termos do *caput* do art. 37 da CF/88, a Administração Pública é pautada, entre outros, pelo princípio da legalidade, que exige a plena submissão da atividade administrativa ao estabelecido em lei. Nesse sentido, é esclarecedor o seguinte trecho da ementa do acórdão proferido pelo STF quando do julgamento do MS 28.033/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJE de 30/10/2014):

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. A Administração Pública submete-se ao princípio da legalidade, sobrepondo-se ao regulamento a lei em sentido formal e material.

Dessa maneira, os Decretos de limitação de empenho e movimentação financeira, que visam a conformar a despesa primária discricionária às metas de resultados primário e nominal, devem observar as metas efetivamente estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, devem se pautar pelas metas então vigentes. E os fundamentos para tal são dois: primeiro, porque a alteração ainda em tramitação não possui força cogente, nos termos da LINDB; segundo, porque o princípio constitucional da legalidade impõe à Administração a observância estrita do ordenamento jurídico posto, vigente.

Ademais, a exposição acima transcrita é reforçada à luz do princípio da anualidade orçamentária. Diego Prandino Alves⁸³, ao citar Ricardo Lobo Torres e Eduardo Bastos Furtado de Mendonça, assim discorre:

Torres (2006) e Mendonça (2010), entre outros financistas, lecionam que o princípio da anualidade orçamentária decorre do princípio da segurança jurídica. Nada obstante, dado seu espírito, consideramos que o princípio da anualidade orçamentária advém de um princípio anterior ao da segurança jurídica: o da “segurança política”. A segurança jurídica é um dos alicerces do Estado de Direito, representando a própria paz social e – em matéria orçamentária – resguardando os direitos fundamentais do cidadão-contribuinte (TORRES, 2006). A segurança política, por sua vez, representa a situação estável e previsível mediante a qual a representatividade do cidadão é assegurada, sendo condição impreterível para a construção do Estado Democrático. Sem segurança política não há como se falar em segurança jurídica. Em matéria orçamentária, no que concerne à anualidade dos orçamentos, a segurança política manifesta-se mediante a renovação anual pela Casa Representativa – no Brasil, o

⁸³ ALVES, Diego Prandino. *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal*. Brasília: ESAF, 2011. Monografia premiada com menção honrosa no XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011. Economia e Contabilidade do Setor Público. Brasília. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH1.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Congresso Nacional – da autorização para que sejam arrecadados, geridos e gastos os recursos públicos. [...]

O princípio da anualidade – ou da periodicidade – orçamentária remete à necessidade de que os orçamentos sejam prévia e periodicamente aprovados pelo Poder Legislativo. Assim, o princípio não veicula, apenas, a noção de temporalidade do orçamento, mas, também, expressa a necessidade de que esses orçamentos sejam submetidos à prévia aprovação legislativa. É, por isso, um princípio que visa a conferir legitimidade aos orçamentos.

Nesse sentido, ressalte-se caber ao Congresso Nacional **dispor**, mediante **proposta** do Poder Executivo, sobre diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 48, inciso II, c/c art. 165, inciso II, ambos da CF/88.

Passa-se a abordar a segunda parte do questionamento, acerca de eventual efeito convalidatório decorrente da aprovação, pelo Congresso Nacional, do PLN 5/2015.

Em temas correlatos, o Supremo Tribunal Federal já asseverou que a sanção posterior, pelo Chefe do Poder Executivo, não tem o condão de convalidar eventual vício de iniciativa legislativa (nesse sentido, vide (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 9-2-2007 e ADI 2.305, rel. min. Cesar Peluso, Plenário, DJE de 5-8-2011).

Há, também, jurisprudência no sentido de que a lei de conversão não convalida vícios existente em medida provisória (vide (ADI 4.048-MC, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJE de 22-8-2008 e ADI 4.049-MC, rel. min. Ayres Britto, Plenário, DJE de 08-5-2009).

Assim, considerando que os Decretos ora analisados não atenderam o requisito contido no *caput* do art. 4º da LOA/2015, tal como explanado na resposta ao Pedido de Esclarecimento 1 supra, os créditos suplementares nele veiculados não contam com autorização legislativa, estando, pois, em desacordo com o comando do art. 167, inciso V, da CF/88. Nesses termos, mesmo com a aprovação do PLN 5/2015, os Decretos contrariariam a CF/88, na origem, ou seja, na sua edição, não havendo falar em convalidação posterior decorrente da sanção da Lei nº 13.199/2015.

3. I. Dos decretos de crédito suplementar

c) Sobre o item 4.1.7



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Na conclusão nº 7, do item 4.1 que trata das conclusões referentes aos decretos de crédito suplementar, a Junta Pericial afirma:

7. Segundo as informações apresentadas pela SOF (DOC 121 e seus anexos), nos processos de formalização dos Decretos não houve alerta de incompatibilidade com a meta fiscal.

Ficou evidenciado ao longo de toda a instrução probatória promovida até aqui pela Comissão Especial destinada a analisar a Denúncia nº 1, de 2016, pela análise dos documentos acostados aos autos e pelo depoimento das testemunhas, que o processo de elaboração orçamentária referente à edição de decretos de crédito suplementar é um processo complexo, com diversas etapas, com prazos definidos, responsabilidades especificadas, que abarcam desde as questões relacionadas ao mérito da proposta (de competência das áreas finalísticas setoriais e da Casa Civil), passando por sua adequação orçamentária e financeira (de competência dos órgãos setoriais e central do sistema de planejamento e orçamento), e por sua sustentabilidade jurídico-constitucional (de competência das Consultorias Jurídicas dos Ministérios e Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil).

Todos esses atos de competência de diversas autoridades, organizados e estruturados em sistema eletrônico que fixa parâmetros e balizas técnicos, compõem o *iter* do ato complexo que se conclui com a assinatura da Presidenta da República.

É humanamente impossível – e isso foi repetido *ad nauseam* pelas testemunhas – que a Presidenta da República tenha a capacidade de analisar e identificar violações à legislação de regência, se não houver alerta das áreas técnicas e jurídicas. Diversas testemunhas afirmaram, ainda, que no caso de dúvidas ou de fuga aos parâmetros, a minuta de decreto sequer é encaminhada à Presidenta da República.

As minutas dos decretos e as dezenas de páginas de anexos, repletos de códigos e valores, somente são encaminhadas à assinatura presidencial quando escoimados de seus vícios.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Assim, apenas a título de argumentação, ainda que os três decretos indicados pela Junta Pericial fossem viciados, seria humanamente impossível à Presidente da República identificar seus vícios sem que houvesse algum alerta.

E a Junta Pericial afirma peremptoriamente no item 4.1.7 que não houve alerta.

Assim, para suprir importante omissão, em face da realidade de elaboração do processo orçamentário no âmbito do Poder Executivo, pede-se à Junta Pericial que esclareça se, inexistindo alerta da área orçamentária e da área jurídica do Governo, era possível à Presidenta Dilma Rousseff identificar supostos vícios e desrespeito às diversas condicionantes fixadas no art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015.

Pedido de Esclarecimento retirado a requerimento do Exmo. Sr. Senador Lindbergh Farias, nos termos do DOC 158.

4. I. Dos decretos de crédito suplementar

d) Sobre o item 4.1.8

Toda a doutrina e jurisprudência pátrias indicam que o crime de responsabilidade há de ser motivado por dolo específico de seu agente, no caso em tela, da Presidenta Dilma Rousseff.

Vimos anteriormente que o processo de elaboração orçamentária no âmbito do Poder Executivo Federal é ato complexo, parametrizado, hierarquizado, concatenado e sucessivo, com competências técnicas e jurídicas distribuídas por órgãos setoriais e centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de controle da legalidade dos atos da administração.

Nesse procedimento, cabe à Presidenta da República, por força do que determina o art. 84, inciso VI, da CF, a assinatura de decretos que disponham sobre a organização e funcionamento da administração e, no caso concreto, sobre a expedição de decretos de créditos suplementares.

Nesse sentido, indaga-se, com intuito de afastar ambiguidade do laudo pericial, se a Junta Pericial ao se manifestar na conclusão 4.1.8 pela existência de *ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República na edição dos Decretos, sem*



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

controvérsia sobre sua autoria, tratava apenas de aspectos formais, já que é óbvia a competência presidencial para expedir decretos (art. 84, inciso VI, da CF).

Era essa dimensão formal o objeto da conclusão 4.1.8 ou houve, pela Junta, algum juízo de valor quanto à culpabilidade da Presidenta Dilma Rousseff, vale dizer, se Sua Excelência agiu com dolo expresso de violar a probidade na administração e a legislação orçamentária?

Conforme ressaltado no item 2.3.2 do Laudo Pericial (DOC 144, p. 8) a perícia deve se “ater a controvérsias fáticas”. Nesse mister, a Junta reputou incontroversa a autoria dos Decretos, que pode ser confirmada mediante pesquisa no Diário Oficial da União.

Assim, foge ao objeto da Perícia e à competência desta Junta a avaliação acerca da existência de dolo da Exma. Sra. Presidente da República na edição dos Decretos ora periciados. Ademais, esse juízo significaria adentrar no próprio mérito da causa, o que compete, no atual estágio do processo, exclusivamente aos Exmo. Srs. Senadores, nos termos do art. 31 da Lei nº 1.079/1950 e do art. 52, inciso I, da CF/88.

5. II. Das operações no âmbito do Plano Safra 2015

Em face da conclusão contida no item 12 (4.2.12), parece evidente a impossibilidade de tentativa de responsabilização da Senhora Presidenta da República, justamente por inexistir ato comissivo de Sua Excelência que tenha contribuído para que ocorressem atrasos nos pagamentos da equalização das taxas de juros do Plano Safra de 2015.

Podem, todavia, ser suscitados esclarecimentos sobre as conclusões contidas nos itens 4.2.2 e 4.2.11, em que a Junta Pericial afirma que os atrasos nos pagamentos das subvenções concedidas no âmbito do Plano Safra, devidos ao Banco do Brasil, têm o condão de convolver uma operação de prestação de serviços em operação de crédito.

A análise empreendida pela Junta é perfuntória e parece colidir com a melhor doutrina.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Ademais, a fundamentação legal adotada para justificar a caracterização dos atrasos de pagamentos como operação de crédito não possui a menor pertinência. Vejamos.

Alega que os atrasos são operação de crédito e como tal violam o previsto no art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que só afirma essa vedação, não a conceitua.

Adota como conceito de operação de crédito o contido no inciso III e § 1º do art. 29 da LRF. É evidente que os atrasos nos pagamentos das subvenções não podem ser classificados como *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*.

É flagrante a inutilidade da remissão ao § 1º do art. 29 da LRF que trata da *equiparação da assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16, à operação de crédito*.

Da mesma forma, não há sentido em se utilizar da regra contida no caput do art. 35 da LRF que veda a operação de crédito entre entes da federação ao caso concreto em que se tem a relação de prestação de serviços entre a União e o Banco do Brasil.

Em face da superficialidade e da pouca consistência, entendemos ser necessário que a Junta pericial aprofunde a análise deste ponto do laudo.

Para esclarecer, remete-se à resposta elaborada para o Quesito 57 formulado pela Defesa (DOC 144. p. 162).

Segundo o MCASP⁸⁴ (pp. 211-212), o conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela LRF. Assim:

[...] as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita

⁸⁴ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. ed. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 28 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas. [grifo adicionado]

É esclarecedor, ainda, o mandamento contido no MCASP (p. 141) para a “Mensuração de Ativos e Passivos”, que reproduz o item 22 da “NBC T 16.5 – Registro Contábil”⁸⁵, das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público:

Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, **prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.** [grifo adicionado]

Importa ressaltar que disposição – assim como todas as demais constantes do MCASP – tem aplicabilidade obrigatória para a União, conforme definido no próprio Manual (p. 25):

As normas estabelecidas no MCASP são obrigatórias para todos os órgãos e entidades da administração direta e da administração indireta dos entes da Federação, incluindo seus fundos, autarquias, fundações, e empresas estatais dependentes e facultativas para as empresas estatais independentes. [grifo adicionado]

Sérgio de Iudícibus⁸⁶ traz dois exemplos capazes de ilustrar bem a aplicação do **princípio contábil da essência sobre a forma**:

Por exemplo, se uma entidade precisa de um financiamento e o consegue, mas desde que transfira, temporariamente, a titularidade jurídica de um imóvel ao financiador, para reavê-lo quando da liquidação da dívida, normalmente produz um contrato de venda, com cláusula de recompra após um certo período, e adiciona um contrato de “aluguel: durante esse período. Os aluguéis e o valor da recompra são nada mais nada menos do que o valor original da dívida e seus encargos financeiros.

Ora, o registro desses contratos conforme essa formalização não evidencia o que de fato está ocorrendo: não há aluguel efetivamente nenhum, o financiado não tem nenhum interesse em vender o imóvel e nem o financiador em adquiri-lo; tudo está sendo de uma certa forma “encenado” por razões de maior garantia jurídica do financiador. Logo, para representar melhor o balanço e o resultado da entidade, mostrando o que de fato economicamente é a realidade, é necessário

⁸⁵ CFC. *Conselho Federal de Contabilidade. Normas brasileiras de contabilidade*: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: CFC, 2012. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2016.

⁸⁶ IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Contabilidade introdutória*. 11. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

que o contador faça com que a essência econômica dos fatos prevaleça sobre essas formas jurídicas quando estas não se casam com aquelas. Assim, o contador precisa registrar, na verdade, uma operação de financiamento tomado, com o devido reconhecimento ao longo do tempo dos juros, e pagamento final da dívida, e não uma venda, um aluguel e uma recompra. Caso contrário, os usuários, principalmente os externos à entidade, de forma alguma entenderão o que de fato se passa na entidade; se a contabilidade não retratar dessa forma, fica escondida a dívida no balanço, desaparece temporariamente também o imóvel do balanço, surge um aluguel que não é genuíno, não são evidenciadas as despesas financeiras.

O outro clássico exemplo é o do arrendamento mercantil financeiro, em que uma entidade “arrenda” um equipamento por três anos, paga esse “arrendamento” e depois adquire esse bem por R\$ 1,00 após o último pagamento. Assume, logo de início, totalmente o controle, os riscos e os benefícios do equipamento que só não é seu juridicamente porque, por problemas também de garantia, permanece no nome do banco financiador. Que situação mais esdrúxula: se seguida a contabilização pela forma, o equipamento fica no balanço do banco, e não no da indústria; o banco não mostra seu direito recebível do financiado, e este não mostra de forma alguma sua dívida.

A prevalência da Essência sobre a Forma faz com que se registre essa operação como de fato é a realidade econômica subjacente a esses contratos: operação de compra de um equipamento pela indústria financiada pelo banco. Se não for assim, como o usuário, principalmente o externo, pode ter uma ideia do que de fato ocorre? E se ele não tem a informação correta, e passa a saber disso, sua insegurança aumenta, sua dúvida sobre as informações contábeis também, e se ele estiver para dar crédito ou fazer investimento nessa empresa ou nesse banco exigirá um retomo muito maior pelo risco maior que assume por não saber bem o que ocorre.

Assim, o princípio da **prevalência da essência sobre a forma** visa a assegurar que as demonstrações contábeis refletem, com transparência e fidedignidade, as operações capazes de impactar o patrimônio da entidade.

Ademais, esta Junta entende que a relação jurídica entre o Banco do Brasil e a União não contém elementos indispensáveis para a caracterização de uma prestação de serviços, tal como resposta elaborada para o Pedido de Esclarecimentos 12 formulado pela Defesa, à qual remetemos.

Não obstante, mesmo que tal relação fosse considerada uma prestação de serviços, esta Junta observou a acumulação de passivos ao longo de 2015 entre o Banco do



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

Brasil e o Tesouro Nacional, decorrentes de atrasos no pagamento de equalizações devidas à instituição financeira. Esses atrasos culminaram com a incidência de correção do principal, na ordem de R\$ 450 milhões, sendo esse valor somente relativo às parcelas vencidas entre janeiro e novembro de 2015.

O valor devido pela União ao Banco do Brasil ao final de 2014 era de R\$ 10,91 bilhões, e, ao final de 2015, de R\$ 3,38 bilhões (vide resposta ao Quesito 12 da Acusação – p. 39 do DOC 144). Tais valores foram registrados pelo Banco do Brasil em seu ativo, e deveriam ser registrados pela União em seu passivo, como manda o art. 50, inciso II, da LRF.

Esses passivos, ainda que não registrados, representam assunção de dívida, subsumindo-se ao § 1º do art. 29 da LRF. Por consequência, inevitável é a afronta ao art. 36, *caput*, da LRF.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* 2016

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, mantêm-se inalteradas as conclusões exaradas no Laudo Pericial (DOC 144).

Brasília, 1º de julho de 2016

João Henrique Pederiva
(Coordenador)

Diego Prandino Alves

Fernando Álvaro Leão Rincón

Recebido na COCETI em 9/7/16
Fernanda M. P. Lima
Fernanda Moreira Pinheiro Lima
 Mat. 266647

REC
000162



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Secretaria de Orçamento Federal
 SEPN 516 bloco D, lote 8 - Acesso W3/W2 Norte
 CEP 70770-524 - Brasília - DF
 Fone: 2020-2220

Ofício nº 38561/2016-MP

Brasília-DF, 30 de junho de 2016.

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

Senhor Presidente,

Refiro-me ao Ofício nº 125/2016 - CEI2016, de 29 de junho de 2016, recebido nesta Secretaria de Orçamento Federal - SOF em 30 de junho de 2016, para enviar a Vossa Excelência, em meio eletrônico, as informações solicitadas no referido expediente.

Respeitosamente,

GEORGE SOARES
 Secretário de Orçamento Federal



Documento assinado eletronicamente por **GEORGE ALBERTO DE AGUIAR SOARES**,
Secretário, em 30/06/2016, às 15:42.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>],
 informando o código verificador **2058878** e o código CRC **0C6E4623**.

2058878

23391
 Gm

ministra referente a 0

DOC 162

Disponível na página de Documentos Recebidos da Comissão do Impeachment - clique para acessar

Praça dos Três Poderes – Senado Federal – Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito
Ala Senador Alexandre Costa – Sala nº 15 – subsolo – CEP 70165-900 – Fax: (61) 3303-1176 – Brasília – DF

Folha. 1 23392
62

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR SENADOR RAIMUNDO LIRA, PRESIDENTE DA COMISSÃO
ESPECIAL DO IMPEACHMENT 2016**

Recebido na COCETI em 4/7/16, às 17h15

Eduardo Bruno do Lago de Sá
Eduardo Bruno do Lago de Sá
Matrícula: 228210

Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01/2016

Miguel Reale Junior, qualificado nos autos em epígrafe, vem, respeitosamente, por meio de seus procuradores, requerer a juntada carta de apresentação, assinada pelo economista José Roberto Afonso, e do curriculum vitae da Sra. Selene Peres Peres Nunes, Assistente Técnica da Acusação, bem como do Laudo Técnico elaborado.

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, 04 de julho de 2016.

João Berchmans C. Serra
OAB/DF 6.122

Eduardo Doria Nehme
OAB/DF 34.320



Carta de Apresentação

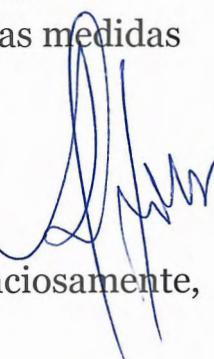
Selene Peres Peres Nunes



Rio de Janeiro, 30 de junho de 2016.

Ao Exmo. Sr.
Senador Raimundo Lira
Presidente da Comissão Especial de Impeachment

Aproveitando para lhe cumprimentar pela importância e equilíbrio dos trabalhos desenvolvidos por esta Comissão para a sociedade brasileira, tomo a liberdade de mencionar a oportunidade e pertinência de ouvirem a economista Selene Peres Peres Nunes, professora e servidora de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional, que conhece como poucos as origens e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Pudemos trabalhar juntos ao assessorarmos as autoridades econômicas entre 1998 e 2000 quando da elaboração dos anteprojetos e depois do projeto de lei complementar, e também das negociações junto ao Congresso Nacional – aliás, fase esta em que Selene teve uma atuação mais ativa, como a técnica mais presente no suporte aos Deputados e Senadores que relataram e aprovaram lei tão importante. Por isso, eu tenho certeza que Selene poderá dar uma importante contribuição para esclarecer as dúvidas em torno das medidas fiscais atípicas adotadas no País nos últimos anos.



Atenciosamente,



CURRICULUM VITAE

Selene Peres Peres Nunes



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

Curriculum Vitae

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e em Ciências Contábeis pela Universidade Católica de Brasília, possui mestrado em Economia pela Universidade de Brasília. É Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional, atualmente licenciada para cursar Doutorado em Ciências Contábeis na Universidade de Brasília. Também é professora de Finanças Públicas em Cursos de Pós-Graduação. Recebeu quatro prêmios do Tesouro Nacional e tem vários trabalhos publicados. Como Assessora Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e pela sua negociação técnica no Congresso Nacional. Foi autora das propostas para a Lei de Responsabilidade Fiscal do Equador, do Paraguai e da Jamaica. Foi Coordenadora de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, área responsável pela edição dos Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional e pela coordenação dos Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e de Padronização de Procedimentos Contábeis. Foi uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Qualidade Fiscal – PLS 248/2009, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional e cujo objetivo é substituir a Lei 4320/64. Sua área de atuação é Finanças Públicas, nos seguintes temas: orçamento público, política fiscal, contabilidade pública e lei de responsabilidade fiscal.

Economista e contadora, é servidora da Secretaria do Tesouro Nacional-STN há 22 anos, atualmente licenciada, doutoranda do PPGCONT da FACE/UnB, e professora de Finanças Públicas, com várias publicações, tendo quatro delas recebido prêmios.

Como Assessora Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e pela sua negociação técnica no Congresso Nacional. Coordenou o Programa Nacional de Treinamento que formou uma rede de multiplicadores e treinou 6 mil técnicos municipais em parceria com 50 instituições. Foi também autora de propostas para a Lei de Responsabilidade Fiscal do Equador, do Paraguai e da Jamaica. Realizou palestras em mais de 100 eventos no Brasil e em 20 países.

Foi Coordenadora de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, área responsável pela edição do Manual de Demonstrativos Fiscais e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ambos editados pela STN e pela coordenação dos Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e de Padronização de Procedimentos Contábeis, que debatem o conteúdo dos manuais com representantes da União, estados e municípios.

Foi responsável pela elaboração do Projeto de Lei de Qualidade Fiscal – PLS 248/2009, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional e cujo objetivo é substituir a Lei 4320/64.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

Formação acadêmica/titulação

1983 - 1987

Graduação em Ciências Econômicas.
Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

1995 - 1999

Mestrado em Economia (Conceito CAPES 6).
Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
Título: Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: Aspectos da Coordenação entre as Políticas Fiscal e Monetária no Brasil, Ano de Obtenção: 1999.
Orientador: Flávio Rabelo Versiani.
Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, Brasil.
Grande área: Ciências Sociais Aplicadas
Grande Área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Economia Monetária e Fiscal / Especialidade: Finanças Públicas Internas.
Grande Área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Economia Monetária e Fiscal / Especialidade: Instituições Monetárias e Financeiras do Brasil.
Setores de atividade: Administração pública, defesa e segurança social.

2008 - 2011

Graduação em Ciências Contábeis.
Universidade Católica de Brasília, UCB/DF, Brasil.
Título: Integração das Informações de Custos e Gerenciais na Administração Federal: um instrumento indutor da qualidade do gasto público.
Orientador: André Luiz Cordeiro Cavalcanti.

Formação Complementar

2013 - 2013

Séries Temporais.
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, ESAF, Brasil.

2002 - 2002

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (Carga horária: 50h).
Instituto de Estudios Fiscales, IEF, Espanha.

1998 - 1998

Public Finance. (Carga horária: 184h).
International Monetary Fund, IMF, Estados Unidos.

1996 - 1996

Mercado de Brady Bonds. (Carga horária: 20h).
Bolsa de Mercadorias e Futuros, BMF, Brasil.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

1996 - 1996

Curso Básico de Estatística/Econometria. (Carga horária: 40h).
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF, IPEA, Brasil.

1995 - 1995

Introdução ao Mercado de Derivativos Financeiros. (Carga horária: 24h).
Grupo IBMEC, IBMEC, Brasil.

1995 - 1995

Colocação de títulos no mercado externo. (Carga horária: 20h).
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, ESAF, Brasil.

1995 - 1995

Fundamentos de Finanças Internacionais. (Carga horária: 32h).
Grupo IBMEC, IBMEC, Brasil.

1993 - 1994

Curso de Formação para Analista de Finanças e Cont.
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, ESAF, Brasil.

1991 - 1991

Microeconomia.
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada, IMPA, Brasil.

1991 - 1991

Introdução à Economia Matemática.
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada, IMPA, Brasil.

1989 - 1989

Extensão universitária em Filosofia da Ciência - Metodologia e Economia. (Carga horária: 30h).
Universidade de Brasília, UnB, Brasil.

1988 - 1988

Extensão universitária em Introdução à probabilidade e estatística. (Carga horária: 30h).
Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

1988 - 1988

WordStar. (Carga horária: 12h).
Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

1987 - 1987

Introdução à computação I. (Carga horária: 10h).
Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

Atuação Profissional

Secretaria do Tesouro Nacional, STN, Brasil.

Vínculo institucional (atualmente licenciada para conclusão de Doutorado na UnB)

1994 - 2015

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Analista de Finanças e Controle, Carga horária: 40

Cargos: Coordenadora de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF, de fevereiro de 2010 até setembro de 2012. Funções: supervisionar elaboração do Manual de Demonstrativos Fiscais e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, coordenar os Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e de Padronização de Procedimentos Contábeis, elaborar notas técnicas e minutas de decretos e portarias sobre contabilidade pública e aplicação da LRF e outras normas de finanças públicas. . Gerente de Normatização, Padronização e Consolidação das Contas Públicas - GENOP, da Coordenação Geral de Contabilidade - CCONT, de julho de 2006 até fevereiro de 2010. Funções: supervisionar elaboração do Manual de Demonstrativos Fiscais e coordenar o Grupo Técnico de Padronização de Relatórios, elaborar notas técnicas e minutas de decretos e portarias sobre aplicação da LRF e outras normas de finanças públicas. . Chefe de Serviço da Divisão de Operações Externas - DIVEX, da Coordenação de Assuntos Externos - COREX, de maio de 1995 a setembro de 1996. Funções: planejar a emissão de títulos brasileiros no mercado internacional, identificar oportunidades no mercado secundário de títulos Brady e sugerir medidas relacionadas com recompra e de swaps, analisar cenário internacional, especialmente as tendências das taxas de câmbio e de juros, avaliando seu impacto na dívida externa. . Chefe da Divisão de Análise e Planejamento da Dívida Pública DIDIP, da Coordenação da Dívida Pública CODIP, de novembro de 1994 a maio de 1995. Funções: planejar e propor as características e os volumes de títulos a serem vendidos em leilões de títulos, supervisionar pessoalmente cada etapa dos leilões, estudar as estratégias de endividamento público Requisitada: para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de setembro de 1996 a novembro de 2002. Licença para Assuntos Pessoais: de março de 2003 a maio de 2006.

Secretaria de Política Econômica, SPE, Brasil.

Vínculo institucional

2014 - 2015

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Coordenadora de Gestão Administrativa, Carga horária: 40

Vínculo institucional

2012 - 2014

Vínculo: Enquadramento Funcional: Analista de Finanças e Controle, Carga horária: 40 Atua na a Coordenação de Políticas Públicas da Secretaria de Política Econômica (SPE), do Ministério da Fazenda, com as seguintes funções: elaborar pareceres sobre medidas legislativas com impacto orçamentário-fiscal em tramitação no Congresso Nacional; elaborar matriz de receita tributária disponível com base em dados (Fimbra, SISTN, SIOPE, SIOPS) bem como estudos de impactos de propostas de reforma tributária; elaborar propostas legais e infra-legais sobre processo macro-orçamentário e qualidade dc gasto público.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MPOG, Brasil.

Vínculo institucional

1996 - 2002

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Assessora Econômica, Carga horária: 40

De setembro de 1998 a novembro de 2002: Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF (elaboração, negociação no Congresso Nacional, divulgação nacional em eventos, coordenação do Programa Nacional de Treinamento). De 1996 a 1999: Funções: . realizar estudos analíticos sobre as necessidades de financiamento do setor público nos três níveis: Governo Central, Estados e Estatais, tanto no conceito "abaixo da linha" como "acima da linha"; . acompanhar os principais indicadores na área fiscal e avaliar os impactos de medidas de política econômica; . acompanhar a elaboração e execução do Orçamento Geral da União e das Empresas Estatais; . propor alterações metodológicas e medidas de política econômica, inclusive sugerindo alterações na legislação (Medidas de Ajuste Fiscal de novembro de 1998, Programa de Estabilização Fiscal de novembro de 1999, entre outros); . participar do Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria MF nº 337, de 17/12/97, desenvolvendo estudos com o intuito de apresentar proposta para ampliar a transparência dos procedimentos operacionais e obter maior harmonização no relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central.

Instituto de Estudos Socio-econômicos, INESC, Brasil.

Vínculo institucional

2003 - 2006

Vínculo: Celetista, Enquadramento Funcional: Assessora de Política Fiscal e Orçamentária, Carga horária: 40

Atuou na uma organização não-governamental no período em que esteve licenciada da STN. Funções: elaborar análises, com vistas à publicação, sobre a elaboração e execução do orçamento federal, a política fiscal e projetos em tramitação no Congresso Nacional; fazer advocacy no Congresso Nacional para a defesa dos direitos da sociedade civil; elaborar propostas de legislação.

Universidade Candido Mendes, UCAM, Brasil.

Vínculo institucional

1992 - 1993

Vínculo: Enquadramento Funcional: Professora Titular de Macroeconomia

Universidade do Grande Rio, UNIGRANRIO, Brasil.

Vínculo institucional

1991 - 1992

Vínculo: Celetista, Enquadramento Funcional: Professora Titular

Lecionou as disciplinas: Matemática I, Matemática Financeira II, Estatística I, Estatística II, Economia III e Economia IV.

Gazeta Mercantil S/A, GAZETA, Brasil.

Vínculo institucional

1991 - 1993

Vínculo. Celetista, Enquadramento Funcional Supervisora, Carga horária: 40



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

Linhos de pesquisa

Matemática Aplicada à Economia (Iniciação Científica)

Membro de corpo editorial

2010 - 2012

Periódico: Série de Textos para Discussão do Tesouro Nacional

Revisor de periódico

2002 - 2004

Periódico: Planejamento e Políticas Públicas

1998 - 2002

Periódico: Revista de Economia Política (Impresso)

Áreas de atuação

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Economia Monetária e Fiscal/Especialidade: Finanças Públicas Internas.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Economia Monetária e Fiscal/Especialidade: Política Fiscal do Brasil.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Administração / Subárea: Administração Pública/Especialidade: Contabilidade e Finanças Públicas.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Administração / Subárea: Administração Pública.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Economia / Subárea: Crescimento, Flutuações e Planejamento Econômico.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

Prêmios e títulos

2006

3º lugar no 11º Prêmio STN de Monografia - A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas, Secretaria do Tesouro Nacional.

2002

Medalha de Ordem do Mérito do Trabalho e Grau de Comendador da Ordem do Mérito do Trabalho, Presidência da República.

2000

2º lugar no 5º Prêmio STN de Monografia - Instituições Orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal, Secretaria do Tesouro Nacional.

1999

2º lugar no 4º Prêmio STN de Monografia - Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional.

1997

Menção Honrosa no 2º Prêmio STN de Monografia - Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional.

Produção bibliográfica – Artigos completos publicados em periódicos

POKER JR., J. H. ; NUNES, R. C. ; NUNES, S. P. P. . Uma avaliação de efetividade e eficiência do gasto em educação em municípios brasileiros.. Cadernos de Finanças Públicas, v. 13, p. 331-355, 2013.

NUNES, S. P. P.. A Revisão da Lei nº 4320/1964 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Boletim de Desenvolvimento Fiscal, v. 5, p. 19-49, 2007.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . O papel dos Fundos de Participação dos Estados - FPE na convergência da renda per capita dos estados brasileiros. Revista de Economia y Estadística, v. XLII, p. 89-103-103, 2005.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Revenue Sharing: a Problem of Federalism in Brazil. Revista de Economia Política (Impresso), v. 20, p. 137-155, 2000.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . União Monetária Européia ? UME: Evolução Recente e Perspectivas. Revista de Economia Política (Impresso), v. 20, p. 51-72, 2000.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Privatização e Ajuste Fiscal. Planejamento e Políticas Públicas, v. 17, p. 171-213, 1998.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . O mercado de trabalho em Keynes e a rigidez dos salários nominais. Revista de Economia Política (Impresso), v. 17, p. 105-119, 1997.

Capítulos de livros publicados

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Finanças públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. 1ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007, v. , p. 1-30.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: Carlos Maurício Figueiredo; Marcos Nóbrega. (Org.). Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas. 1ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, v. , p. 25-.

TAVARES, M. ; AFONSO, J. R. R. ; MANOEL, A. ; NUNES, S. P. P. . Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil. La política fiscal en América Latina ? Una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo, XI Seminario Regional de Política Fiscal. 1ed. Santiago de Chile: Cepal, 2000, v. , p. 207-228.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Instituições Orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Finanças publicas: V Prêmio STN de Monografia. 1ed. Brasília: Editora da UnB, 2000, v. , p. 1-30.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil. Finanças publicas: IV Prêmio STN de Monografia. 1ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1999, v. , p. 1-85.

NUNES, S. P. P.. Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil. Finanças publicas: II Prêmio STN de Monografia. 1ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1997, v. , p. 1-73.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

Trabalhos completos publicados em anais de congressos

NUNES, R. C. ; NUNES, S. P. P. . Avaliação de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior: um ensaio sobre a integração das informações para a construção de indicadores de qualidade do gasto público. In: 46^a Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2013, Córdoba. Anais das 46^a Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba: Universidad de Córdoba, 2013.

NUNES, S. P. P.. Os Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal. In: Seminários da CGM, 2010, Rio de Janeiro. Cadernos da Controladoria. Rio de Janeiro: Controladoria Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010. v. X. p. 1-57.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Mecanismos Endógenos de Eficiência Orçamentária: uma Proposta para Gestão de Custos do Governo Federal. In: V Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos, 1998, Fortaleza - CE. Mecanismos Endógenos de Eficiência Orçamentária: uma Proposta para Gestão de Custos do Governo Federal, 1998. v. 2. p. 921-936.

Apresentações de Trabalho

NUNES, S. P. P.. Os Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal. 2010. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Science and Technology: a proposal to raise the generation of technical progress. 2000. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

Outras produções bibliográficas

NUNES, S. P. P.. Controle da Administração Pública Democrática: os Tribunais de Contas no controle da Lei de Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2007. (Prefácio, Pósfacio/Prefácio)>.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006 (11º Prêmio STN de Monografia).

NUNES, S. P. P.. Em cima do muro: entre o ajuste fiscal e o avanço social, capítulo de Política Fiscal. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004 (Livro ?A era FHC e o Governo Lula: transição ??).



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Brasília: Universidade de Brasília, 2003 (Série de Textos para Discussão nº 2 nº 272).

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. C. . Instituições Orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000 (5º Prêmio STN de Monografia).

Produção técnica – Assessoria e consultoria

NUNES, S. P. P.. A Reforma do Mal. 2006.

NUNES, S. P. P.. Reforma Orçamentária: riscos e oportunidades. 2005.

NUNES, S. P. P.. PPP: tábua de salvação nacional?. 2005.

NUNES, S. P. P.; VIGNA, E. ; GOIAS, J. ; PONTUAL, M. ; VERDUM, R. ; GERIN, A. ; VARELA, C. . Planejamento zero. 2004.

NUNES, S. P. P.. Os sete pecados da PPP: o que ainda precisa mudar ?. 2004.

NUNES, S. P. P.. Contra o vale-tudo da PPP. 2004.

NUNES, S. P. P.. PPA 2004-2007: tudo pelo ajuste fiscal. 2003.

Trabalhos técnicos – Demais tipos de produção técnica

NUNES, S. P. P.. Exercícios Práticos da Lei de Responsabilidade Fiscal para Municípios. 2002. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Livro do Programa Nacional de Treinamento).

NUNES, S. P. P.. Manual Básico de Treinamento para Municípios. 2001. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Livro do Programa Nacional de Treinamento).

Bancas – Participação em bancas de comissões julgadoras

Concurso público

NUNES, S. P. P.. V Prêmio Tesouro Nacional. 2001. Secretaria do Tesouro Nacional.



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

Eventos – Participação em eventos, congressos, exposições e feiras

1º Seminário Planejamento e Orçamento. Debate sobre o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal - Gestão orientada para resultados, com transparência, controle e responsabilidade. 2009. (Seminário).

2º Seminário - Gestão Pública, Transparência e Controle. Debate sobre o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal - Gestão orientada para resultados, com transparência, controle e responsabilidade. 2009. (Seminário).

Congresso Brasileiro de Gestão Pública. Congresso Brasileiro de Gestão Pública. 2009. (Congresso).

Encontro de Prefeitos e Vereadores. Encontro de Prefeitos e Vereadores 2009. 2009. (Encontro).

I Seminário de Qualificação em Gestão Pública. Programa de Qualificação em Gestão Pública. 2009. (Encontro).

IV Encontro do Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno. 9 anos de LRF: Avanços e Perspectivas. 2009. (Encontro).

IV Fórum Brasileiro de Controle Interno e Auditoria da Administração Pública. IV Fórum Brasileiro de Controle Interno e Auditoria da Administração Pública. 2009. (Outra).

Workshop - Gastos Tributários da União (Renúncia Fiscal). Gastos Tributários da união (Renúncia Fiscal). 2009. (Outra).

Workshop - Gastos Tributários da União (Renúncia Fiscal). 2009. (Outra).

2º Fórum Nacional de Gestão e Contabilidade Públicas. 2008. (Outra).

2º Fórum Nacional de Gestão e Contabilidade Públicas. A atuação dos Grupos Técnicos instituídos pela Secretaria do Tesouro Nacional. 2008. (Outra).

8 Anos da LRF - A atuação dos tribunais de contas. LRF - 8 Anos: Um balanço geral. 2008. (Seminário).

Curso de Formação Básica de Instrutores. Formação Básica de Instrutores. 2008. (Outra).

I Encontro Nacional da Contabilidade Pública com Ênfase na Gestão Governamental. I Encontro Nacional da Contabilidade Pública com Ênfase na Gestão Governamental. 2008. (Encontro).

La Descentralización e Inclusión Social en el marco de los Procesos de Integración Regional. El financiamiento de los procesos de descentralización y sus Resultados: desde la perspectiva fiscal y desde los deberes ciudadanos. 2008. (Seminário).



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

Seminário Nacional de Contabilidade Municipal. Apresentação dos Grupos de Trabalho da STN e Grupo Técnico de Padronização de Relatórios. 2008. (Seminário).

20ª Reunião do Comitê Nacional Interinstitucional de Desprecarização do Trabalho no SUS. Palestra ?Aspectos da Contabilização das Despesas com Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal?. 2007. (Outra).

Efeitos da Tributação na Economia: o Debate recente sobre a CPMF e a Carga Tributária. Efeitos da Tributação na Economia: o Debate recente sobre a CPMF e a Carga Tributária. 2007. (Outra).

Encontro de Gestores - Administração Pública: Tecnologia e Legislação. A Lei de Responsabilidade Fiscal: sanções institucionais e pessoais. 2007. (Seminário).

II Seminário sobre o projeto de reforma da Lei nº 4.320/64. II Seminário sobre o projeto de reforma da Lei nº 4.320/64. 2007. (Seminário).

I Seminário Internacional de Contabilidade Pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Contabilidade Pública: avanços e desafios. 2007. (Seminário).

3º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 3º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 2006. (Outra).

2ª Conferência das Cidades. 2ª Conferência das Cidades. 2005. (Outra).

Curso Lei de Responsabilidade Fiscal e a Prestação de Contas. Lei de Responsabilidade Fiscal e a Prestação de Contas. 2004. (Outra).

Curso Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2003. (Outra).

IV Conferência Municipal de Assistência Social. Financiamento: Assegurar Recursos para Garantir a Política. 2003. (Outra).

O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social. O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social. 2003. (Seminário).

Seminário Nacional: Orçamento Participativo, Gestão e Planejamento da Cidade. Participação Popular no Governo Federal. 2003. (Seminário).

V Conferência de Assistência Social do Distrito Federal. V Conferência de Assistência Social do Distrito Federal. 2003. (Outra).

VI Encontro Técnico da FENASTC. VI Encontro Técnico da FENASTC. 2003. (Encontro).

Curso Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2002. (Encontro).



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

Treinamento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.Lei de Responsabilidade Fiscal. 2002. (Outra).

Curso - Lei de Responsabilidade Fiscal.Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Outra).

Lei de Responsabilidade Fiscal.Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Seminário).

Seminário Advocacia e a Lei de Responsabilidade Fiscal.Seminário Advocacia e a Lei de Responsabilidade Fical. 2001. (Seminário).

Treinamento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Seminário).

V Seminário Fisco / Contabilista / Contribuinte.V Seminário Fisco / Contabilista / Contribuinte. 2001. (Seminário).

Workshop Previdência: Patrimônio do Trabalhador.Previdência: Patrimônio do Trabalhador. 2001. (Outra).

XXVIII Seminario Internacional de Presupuesto Público.XXVIII Seminario Internacional de Presupuesto Público. 2001. (Seminário).

I Seminário sobre a lei de responsabilidade fiscal - Lei complementar nº 101/2000.Lei de Responsabilidade Fiscal e o Endividamento Público. 2000. (Seminário).

I Seminário sobre a lei de responsabilidade fiscal - Lei complementar nº 101/2000.Desafio da Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2000. (Seminário).

IV Encontro de Procuradores e Assessores Jurídicos Municipais.IV Encontro de Procuradores e Assessores Jurídicos Municipais. 2000. (Encontro).

Programa de Apoio aos Municípios.Painel II - A lei de responsabilidade fiscal. 2000. (Seminário).

Seminário da Lei de Responsabilidade Fiscal.Seminário da Lei de Responsabilidade. 2000. (Seminário).

Seminário Sobre Lei de Responsabilidade Fiscal.Seminário Sobre Lei de Responsabilidade Fiscal. 2000. (Seminário).

Seminário Sobre Lei de Responsabilidade Fiscal.Painel II - A lei de Responsabilidade Fiscal. 2000. (Seminário).

V Encontro Nacional de Economia Política. 2000. (Encontro).

XIII Fórum das Secretarias Municipais de Educação do Rio Grande do Sul.Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Fiscal 2000. (Outra).



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

XVII Encontro de Entidades de Economistas do Nordeste. 2000. (Encontro).

Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Relações Fiscais Intergovernamentais. 1999. (Outra).

III Curso de Finanças Públicas. Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. 1999. (Seminário).

III Encontro Nacional de Economia Política. Economia Política. 1998. (Encontro).

Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica. Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica. 1997. (Outra).

XXV Encontro Nacional de Economia. Teoria Econômica II. Sob o Tema "Credit, Default and Renegotiation". 1997. (Encontro).

XXV Encontro Nacional de Economia. Teoria Econômica II. Sob o Tema "União Monetária Européia-Ume: Evolução Recente e Perspectivas". 1997. (Outra).

Curso de Formação para Analista de Finanças e Controle. Formação para Analista de Finanças e Controle - Área de finanças. 1996. (Outra).

Fundamentos de Finanças Internacionais. 1996. (Outra).

Mercado de Brady Bonds: Funcionamento e Formação de Preços. 1996. (Outra).

Introdução ao mercado de derivativos financeiros. 1995. (Outra).

Treinamento/Colocação de Títulos no Mercado Externo. 1995. (Outra).

I Seminário Internacional Sobre Economia Mundial. 1989. (Outra).

Simpósio Internacional CEPAL/FEA. 1988. (Simpósio).

Os bancos de dados do IBGE. 1985. (Outra).

Organização de eventos, congressos, exposições e feiras

NUNES, S. P. P.. Curso de Gestão Orçamentária, Financeira e Contratações Públicas para Municípios. 2009. (Outro).

NUNES, S. P. P.. Programa nacional de Treinamento da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. (Outro).



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

Orientações e supervisões concluídas

Monografia de conclusão de curso de aperfeiçoamento/especialização

Karlo Eric Galvão Dantas. Impacto do salário mínimo no orçamento da União: Aspectos fiscais e distributivos. 2007. Monografia. (Aperfeiçoamento/Especialização em Curso de Especialização em Orçamento Público) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Câmara dos Deputados. Orientador: Selene Péres Nunes.

Nilson Rodrigues de Assis. Demonstrativo das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado: Análise da Evolução Histórica, Avaliação e Identificação das Variáveis que o Determinam para Proposição de um Novo Modelo. 2007. Monografia. (Aperfeiçoamento/Especialização em Curso de Especialização em Orçamento Público) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Câmara dos Deputados. Orientador: Selene Péres Nunes.



Laudo da Assistente Técnica de Acusação

Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01/2016

Perita: Selene Peres Peres Nunes



DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE N° 1, DE 2016
(DRC n° 1, de 2015, na origem)

LAUDO DA ASSISTENTE TÉCNICA DA ACUSAÇÃO

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. - Trata-se de processo referente à Denúncia por Crime de Responsabilidade – DEN n° 1, de 2016, em curso na Comissão Especial de Impeachment – CEI, do Senado Federal, a fim de se apurarem crimes de responsabilidade imputados à Presidente da República, Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff, a saber:
 - a) Suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem prévia autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei n° 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item II); e
 - b) Suposta realização de operações de crédito vedadas por lei (Lei Complementar n° 101, de 2000, art. 36; e Lei n° 1.079, de 1950, art. 11, item 3).
2. - Tendo tomado conhecimento dos trabalhos realizados pela Junta Pericial, venho expor que CONCORDO COM A QUASE INTEGRALIDADE do Laudo Pericial e dos Esclarecimentos apresentados, passando à análise das principais conclusões, à guisa de entre elas estabelecer as necessárias conexões lógicas, bem como de esclarecer as discordâncias pontuais.
3. - A presente análise encontra-se adstrita aos seguintes objetos, como subconjunto extraído da DEN n° 1, de 2016, consoante deliberações anteriores do Supremo Tribunal Federal e da CEI:

- a) 2 (dois) Decretos não numerados de crédito suplementar, editados em 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00 e 2 (dois) Decretos não numerados de crédito suplementar, editados em 20 de agosto de 2015, nos valores de R\$ 600.268.845 e R\$ 55.237.582,569;



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

II. DA SUPOSTA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES POR DECRETOS PRESIDENCIAIS, SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

II.A. Da tipificação do crime de responsabilidade

4. - A Constituição Federal, no seu art. 167, V, veda “*a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes*”. Figura, ainda, em nosso ordenamento jurídico o crime de responsabilidade caracterizado, dentre outros, quando o Presidente da República infringe, patentemente, dispositivo da lei orçamentária ou quando ordena ou autoriza a abertura de crédito sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.

5. - A razão para tamanha deferência ao orçamento deriva do fato de ser este a expressão das escolhas alocativas dos recursos públicos que fazem os representantes do Povo, através de lei. Pela sua importância, a origem dos orçamentos no mundo confunde-se historicamente com a origem do Poder Legislativo e uma invasão às competências desse Poder em matéria orçamentária constitui agressão ao próprio Poder, própria de regimes ditoriais.

6. - Não por outra razão, a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, proibiu a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais. A única exceção refere-se aos créditos extraordinários, um remédio a ser utilizado nos casos especialíssimos de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, único caso em que se admite a geração de efeitos imediatos por medida provisória sujeita à apreciação posterior do Poder Legislativo.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

7. - O fato de tratar-se de matéria orçamentária não constitui lenitivo para que se ignore a necessidade de aprovação **prévia**; ao contrário, torna-a ainda mais necessária, pois, em regimes democráticos, o Poder Executivo não governa sozinho e necessita buscar o entendimento com o Poder Legislativo a fim de materializar suas intenções. Ademais, como é cediço, a autorização apenas se configura com a conversão em lei, pois projetos de lei não existem no mundo jurídico; constituem apenas propostas, intenções, que podem ser aprovadas, rejeitadas, modificadas ou simplesmente ignoradas pelo Congresso Nacional.

8. - A Lei nº 13.115, de 2015, (LOA 2015), em seu art. 4º, autorizou a abertura de créditos suplementares desde que comprovada a compatibilidade com o cumprimento da meta de resultado primário:

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: (sem grifos no original)

9. - Tal autorização, juntamente com a indicação de fonte adequada, seria suficiente para caracterizar o cumprimento do art. 167, V, da Constituição Federal, **se e somente se respeitada a condição estabelecida pelo Congresso Nacional**. Há que compreender preliminarmente, portanto, em que consiste a meta de resultado primário e em que condições se configura ou não a compatibilidade dos créditos suplementares com a meta, de modo a identificar se houve descumprimento da condição estabelecida pelo Congresso Nacional, o que caracterizaria o crime de responsabilidade.

II.B. Da meta de resultado primário

10. - Uma das principais mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi ter transformado o processo orçamentário em efetivo instrumento de planejamento. Quando a LRF foi elaborada, entendeu-se que a sustentabilidade intertemporal da dívida pública seria pré-condição para a estabilidade macroeconômica e o crescimento sustentado. Entendeu-se ainda, que



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

uma das causas da crise fiscal era a “ausência de metas preestabelecidas e de mecanismos orçamentários capazes de garantir seu cumprimento. O fim do processo inflacionário proporcionou transparência à falta de consistência do modelo macroeconômico, mostrando a necessidade de tomar decisões tendo em conta as consequências correspondentes.”¹

11. - Ao introduzir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) um Anexo de Metas Fiscais, a LRF passou a orientar toda a política fiscal, condicionando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de seus créditos suplementares e especiais ao cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas. A vantagem de incluir metas para três exercícios consiste em definir a trajetória de superávits primários compatíveis com a estabilização da dívida pública num horizonte plurianual. Como a LDO precede a LOA e é anual, no primeiro exercício, as metas são mandatórias, isto é, **devem ser observadas na elaboração e na execução do orçamento e de seus créditos adicionais.**

12. - Embora a meta de resultado primário tenha sido criada pela LRF, o conceito de resultado primário já existia. A diferença é que, antes da LRF, o resultado primário era apenas calculado, como um resíduo da política fiscal praticada; depois da LRF, passou a ser um compromisso em torno do qual se estrutura essa política, devendo ser buscado. É por essas razões que a meta deve ser estabelecida antes da elaboração do orçamento e não depois.

13. - A definição de uma restrição fiscal prévia à elaboração da LOA evita, assim, uma situação muito comum que antes ocorria, em que o debate sobre a distribuição de despesas no orçamento e seu mérito confundia-se com o debate sobre o montante global dessas despesas. O objetivo da adoção do regime de metas definidas previamente é fazer com que a elaboração e discussão da LDO se concentre no tamanho do orçamento compatível com o equilíbrio fiscal, enquanto a elaboração e discussão da LOA concentra-se no mérito das despesas que determinará sua distribuição.

¹ TAVARES, M., MANOEL, A., AFONSO, J. R. R. e NUNES, S. P. P.. (1999) Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, in *La política fiscal en América Latina – Una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, XI Seminario Regional de Política Fiscal, Seminarios y Conferencias, Serie 3. Brasília: ESAF, ~~10/10/2000~~ e Santiago de Chile: CEPAL, dez. 2000., p. 4.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

14. - As metas fiscais são previstas em lei e, como tal, podem ser alteradas também por lei. Em princípio, essa alteração não é desejável porque metas são estabelecidas antes, e não durante ou depois da execução. Contudo, quando tal alteração ocorre, ela só pode modificar as decisões de contingenciamento futuras; posto que não existe meta para o passado, que já é conhecido e não pode ser alterado.

15. - Cabe ressaltar que a LRF não proíbe o estabelecimento de meta de resultado primário deficitária. Contudo, esta situação não é desejável numa sequência de períodos, tendo em vista o princípio de equilíbrio fiscal intertemporal. Caso haja entendimento comum entre os Poderes Executivo e Legislativo, o resultado até pode ser pontualmente negativo, o que significa que se estará deixando um ônus a ser pago no futuro. O caso concreto torna ainda mais evidente, portanto, a necessidade de partilhar essa responsabilidade com o Congresso Nacional.

O conceito de responsabilidade fiscal está intrinsecamente relacionado à noção de prudência na gestão das finanças públicas ao longo do tempo; **à ideia de que não é correto, da parte do gestor público, contrair compromissos superiores à capacidade de pagamento, e que se o fizer, tal opção deverá refletir uma opção consciente da sociedade.**² (sem grifos no original)

II.C. Da compatibilidade com as metas fiscais

16. - A compatibilidade com as metas fiscais é exigência para a elaboração do projeto de LOA (LRF, art. 5º, I) e para a realização de quaisquer despesas. A incompatibilidade com as metas é tão grave que o art. 15 da LRF considera “*não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público*” as despesas que infrinjam os arts. 16 e 17, os quais determinam que a geração de despesas deverá ter adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO. Entende-se por adequada a despesa que conte com “*dotação específica e suficiente*” e por compatível a que “*se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições*” (LRF, art. 16, § 1º, I e II). Ambas as condições devem ser atendidas simultaneamente.

² NUNES, S. P. P. e NUNES, R. da C. O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento, in *Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas*, org. Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, Editora Revista dos Tribunais, 2002



Selene Peres Peres Nunes

17. - Vale lembrar que a compatibilidade com as metas fiscais deve ser verificada, como condição prévia, não apenas na execução da despesa, mas também na elaboração do orçamento e de seus créditos adicionais. A tese de que a ausência de execução financeira afastaria a avaliação de compatibilidade por não haver impacto fiscal concreto, por absurdo, conduziria à conclusão da desnecessidade do próprio Orçamento, posto que na fase autorizativa ainda não há impacto concreto. Assim, aliamo-nos ao Laudo Pericial na conclusão de que a verificação de cumprimento de metas fiscais, pelo critério de pagamento, não afasta a necessidade de compatibilidade da própria autorização.

18. - As metas anuais são também um instrumento de monitoramento permanente da gestão, pois se exige que a correção de desvios seja realizada bimestralmente, ao longo do exercício. Para dar transparência a esse monitoramento, a LRF determina o acompanhamento quadrienal das metas em audiência pública (art. 9º, § 4º) e a apresentação de justificativas da limitação de empenho e da frustração de receitas, se for o caso, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, que é bimestral (arts. 52 e 53). Bem diferente seria identificar os desvios no final do exercício, uma vez apurado o resultado primário, quando já nada mais haveria a fazer.

II.D. Da exigência de limitação de empenho e movimentação financeira

19. - A limitação de empenho e movimentação financeira, vulgarmente conhecida como contingenciamento, tem caráter mandatório de acordo com o art. 9º da LRF, pois caso haja uma frustração de receitas que indique que a meta poderá não ser cumprida, deve-se, **obrigatoriamente**, restringir a execução das despesas discricionárias no montante necessário, **ao final do bimestre**. A avaliação, nesse momento, considera as receitas realizadas, em confronto com as previstas, bem como as despesas executadas, em confronto com as programadas, de modo a projetar se o comportamento de receitas e despesas até o final do exercício está compatível com a meta de resultado fiscal vigente.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

.....



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

20. - No caso concreto, o Laudo Pericial, em resposta ao quesito 28 apresentado pela Acusação, ilustra na tabela 13, reproduzida a seguir, qual era o resultado primário compatível com a meta vigente à época de cada avaliação bimestral, qual foi a limitação de empenho e movimentação financeira efetivamente realizada e qual foi o efeito primário decorrente dos decretos de crédito suplementar.

Tabela 13: Resultados Fiscais e contingenciamentos efetivos e necessários: exercício de 2015.
(extraída do Laudo Pericial, p. 66)

Item	LOA	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre	Dezembro
Receita Primária Líquida	1.223,39	1.158,27	1.111,58	1.111,57	1.056,69	1.056,69
Despesa Obrigatoria	841,75	847,50	858,86	858,84	861,61	861,61
Despesa Discricionária	326,37	255,49	246,89	246,90	246,90	246,90
Resultado Primário (Meta)	55,28	55,28	5,83	5,83	-51,82	-51,82
Contingenciamento	-	(70,88)	(8,60)	0,0	(11,15)	11,15
Meta vigente	55,28	55,28	55,28	55,28	55,28	-51,82
Efeitos dos Dec. sup. (1)	-	-	-	(1,75)	-	-
Contingenciamento necessário	-	(70,88)	(58,05)	(1,75)	(107,10)	107,10
Valor adicional de contingenciamento necessário	-	-	(49,45)	(1,75)	(95,95)	-

Fonte. Relatórios de Avaliação de Receitas e de Despesas Primárias dos 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2015 e de dezembro de 2015.
Notas: (1) Efeitos primários decorrentes da alteração na programação orçamentária realizada pelos Decretos de crédito suplementar objeto desta perícia.

21. - A Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2015), estabeleceu a meta de superávit primário da União em R\$ 55,2 bilhões. Não houve o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre, tendo em vista que a Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária Anual (LOA/2015) só foi aprovada após expirado o período para essa avaliação. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre, em 22 de maio de 2015, indicou a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira de R\$ 70,88 bilhões e, na mesma data, o Decreto nº 8.456, de 22/5/2015, estabeleceu a Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo, incorporando contingenciamento compatível com meta de resultado primário do exercício.



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

22. - No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, constatou-se que haveria dificuldades adicionais de avançar em direção ao cumprimento da meta fiscal estabelecida originalmente na LDO 2015, verificando-se a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira de R\$ 58,05 bilhões. A solução aventureira foi o envio do PLN nº 5, de 22/07/2015, pelo qual a Exma. Sra. Presidente da República propunha ao Congresso Nacional a alteração da meta da LDO/2015 para R\$ 5,8 bilhões. Conforme expresso na Exposição de Motivos EMI 00105/2015 MP MF do Projeto de Lei:

(...) 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 Orçamentárias.

23. - A partir do envio do PLN 5/2015, todas as avaliações de cumprimento de metas fiscais passaram a considerar a proposta como se já estivesse aprovada pelo Congresso Nacional. Conforme Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2015, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal:

Cabe destacar que a avaliação do 3º bimestre refletiu as alterações propostas pelo PLN 5/2015, inclusive no que concerne à redução de R\$ 49,4 bilhões da meta de resultado primário do Governo Federal de 2015.
(sem grifos no original)

24. - Desse modo, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, implementou o contingenciamento de R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo, não compatível com o cumprimento da meta de resultado primário vigente para o exercício, **em flagrante descumprimento ao retrocitado art. 9º da LRF, pois já considerava em suas avaliações a meta de R\$ 51,82 bilhões de déficit primário que somente viria a ser aprovada em dezembro daquele ano**. Assim, embora houvesse, naquele momento, uma necessidade de contingenciamento adicional de R\$ 49,45 bilhões, tal necessidade foi ignorada.

25. - Nesse contexto, os Relatórios de Avaliação do 4º e do 5º bimestres passaram a embutir a meta proposta no PLN nº 5, razão pela qual também não indicaram a necessidade de contingenciamento. No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre, apesar de ter-se estimado diminuição na receita e aumento da



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

despesa, foi indicada, inclusive, a possibilidade de descontingenciamento em R\$ 10,1 bilhões, realizado por meio do Decreto nº 8.367/2014. Pela legislação em vigor à época, o Poder Executivo já acumulava uma necessidade de limitação das despesas, pois não havia realizado os ajustes nos dois bimestres anteriores. Contudo, não só deixou de reduzir como ainda aumentou as despesas em R\$ 10,1 bilhões, o que violou o art. 9º da LRF pela terceira vez.

II.E. Do efeito primário da abertura dos créditos suplementares por decreto presidencial

26. - Os Decretos não numerados de crédito suplementar que são objeto da denúncia foram editados em 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$29.922.832,00 e, em 20 de agosto de 2015, nos valores de R\$ 600.268.845 e R\$55.237.582.569, coincidindo, portanto, com o período a que se refere o Relatório de Avaliação do 4º Bimestre.

27. - Uma interpretação possível seria considerar que a verificação do descumprimento do art. 9º da LRF seria suficiente para caracterizar o não atendimento da condição estabelecida pelo Congresso Nacional no art. 4º da LOA/2015. Nessa linha de raciocínio, haveria uma **sanção administrativa** caracterizada pela perda da flexibilidade orçamentária de movimentar dotações por decreto caso não esteja sendo cumprido o art. 9º da LRF. Nestas condições, nenhum crédito mais poderia ser aberto por decreto, sob pena de crime de responsabilidade.

28. - Ainda que seja legítima a tese mais rigorosa, apenas para não nos atermos ao campo controverso das interpretações, adotamos a hipótese mais favorável à Denunciada, pela qual, para avaliar se a condição prevista do art. 4º da LOA/2015 era atendida no momento da abertura dos créditos suplementares, seria preciso calcular o efeito primário desses decretos e, para tanto, considerar as fontes de financiamento que foram utilizadas e a análise das disposições da LDO/2015 vigente à época e da LOA/2015.

29. - De acordo com o art. 40 da LDO/2015 vigente à época dos decretos, as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA/2015 seriam submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos com indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações. A exceção diz respeito, no caso dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), aos créditos com indicação de recursos compensatórios por



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

anulação parcial ou total de dotações, créditos estes considerados neutros do ponto de vista fiscal. Nesta hipótese, os Poderes Legislativo e Judiciário, o MPU e a DPU poderiam abrir diretamente créditos suplementares autorizados pela LOA. Em todos os demais casos, **as propostas de abertura de crédito seriam submetidas ao Presidente da República, para verificação das condições impostas pelo art. 4º da LOA/2015.**

Art. 40. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2015, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 5º, serão submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a **indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações**, observado o disposto no § 5º do art. 39.

§ 1º Os créditos a que se refere o *caput*, com indicação de recursos compensatórios dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, nos termos do inciso III do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, serão abertos, no âmbito desses Poderes e Órgãos, observados os procedimentos estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o disposto no § 2º deste artigo, por atos:

I - dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União;

II - dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; e

III - do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Defensor Público-Geral Federal.

§ 2º Quando a aplicação do disposto no § 1º envolver mais de um órgão orçamentário, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, os créditos serão abertos por ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, conforme indicado nos incisos I, II e III do referido parágrafo, respectivamente.

§ 3º Na abertura dos créditos na forma do § 1º, fica vedado o cancelamento de despesas:

I - financeiras para suplementação de despesas primárias;

II - obrigatórias, de que trata a Seção I do Anexo III, exceto para suplementação de despesas dessa espécie; e (sem grifos no original)

III - discricionárias, conforme definidas na alínea "b" do inciso II do § 4º do art. 7º, para suplementação de despesas obrigatórias, de que trata o Anexo III. (sem grifos no original)



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

30. - De acordo com o art. 43 da Lei 4320/1964, são fontes para a abertura de créditos suplementares, desde que não comprometidas, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, o excesso de arrecadação, a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais e as operações de crédito.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizar-as.

.....
§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

31. - Destaque-se que, dentre as fontes mencionadas pelo art. 43 da Lei nº 4320/1964, **apenas a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais não apresenta impacto fiscal quando utilizada para a abertura de créditos suplementares**, desde que, nos termos do § 3º do art. 40 da LDO/2015, não seja possível cancelar despesas financeiras para suplementar despesas primárias. O superávit financeiro não é receita orçamentária do exercício e, quando utilizado para financiar despesas primárias, gera impacto primário.

32. - O excesso de arrecadação, conforme o *caput* do art. 40 da LDO/2015, que remete ao §5º do art. 39, deve considerar a atualização das estimativas de receitas para o exercício, em comparação com as constantes da LOA, discriminando a natureza a que pertencem, se financeira (F) ou primária (P) e identificando as parcelas já utilizadas em créditos adicionais, abertos ou cujos projetos se encontram em tramitação. Contudo, em virtude de estar a meta de resultado primário comprometida, mesmo o excesso de arrecadação de natureza primária, ainda que proveniente de receitas próprias ou vinculadas, não deveria ser utilizado para ampliar gastos, pois gera impacto primário negativo.



Sônia COCETI

Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

33. - Analisando a edição de decretos que abriram créditos suplementares no período entre o envio do PLN nº 5/2015 (22/7/2015) e a aprovação da mudança da meta pelo Poder Legislativo (3/12/2015), período em que é possível afirmar que o Poder Executivo já sabia que a meta de resultado primário em vigor estava comprometida, o Laudo Pericial assim opina relativamente ao impacto primário negativo dos decretos:

28 de julho de 2015: publicação de dois Decretos não numerados, suplementando dotações em R\$ 1,70 bilhão e R\$ 29,92 milhões, **com efeito fiscal negativo, sobre a programação orçamentária, de R\$ 1,26 bilhão e R\$ 0,37 milhão**, respectivamente. [...]

21 de agosto de 2015: publicação de dois Decretos não numerados, suplementando dotações em R\$ 55,24 bilhões e R\$ 600,27 milhões. **A alteração na programação orçamentária decorrente do primeiro Decreto não tem efeito fiscal. Entretanto, relativamente ao segundo Decreto, o efeito fiscal negativo sobre a programação orçamentária é de R\$ 493,59 milhões**; (sem grifos no original)

34. - O Laudo Pericial, em resposta ao quesito 28 apresentado pela Defesa, ilustra na tabela 40, reproduzida a seguir, quais eram as fontes de financiamento de cada um dos decretos em análise.

Tabela 40: Origem dos Recursos indicados nos Pareceres Jurídicos
(extraída do Laudo Pericial, p. 135)

Crédito	Superávit financeiro	Componente primário		Componente financeiro		Total
		Excesso de arrecadação	Cancelamento	Excesso de arrecadação	Cancelamento	
20/07/2015	666.186.440	587.076.355	441.088.922	7.037.311	-	1.701.389.028
20/07/2015	-	365.726	29.437.106	-	120.000	29.922.832
20/08/2015	231.412.685	242.173.117	106.683.043	20.000.000	-	600.268.845
20/08/2015	1.370.419	-	37.000.000	-	55.199.212.150	55.237.582.569
Total	898.969.544	829.615.198	614.209.071	27.037.311	55.199.332.150	57.569.163.274

Fonte. Elaboração própria.

35. - Pela análise da tabela, é possível confirmar que, mesmo considerando apenas as fontes de financiamento “superávit financeiro” e “excesso de arrecadação” e excluindo os créditos abertos com cancelamento de dotações, **hipótese mais favorável à Denunciada, os Decretos sem número de 27/7/2015 e de 20/8/2015 geraram impacto fiscal negativo**.



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

36. - Nos Esclarecimentos da Junta Pericial, p. 8 e 9, esta assim esclarece o conceito de efeito fiscal negativo, em contraste com o impacto concreto:

.... o "efeito fiscal negativo" refere-se à alteração na programação orçamentária incompatível com a meta de resultado primário. O impacto concreto, por sua vez, refere-se ao impacto efetivo sobre o resultado primário. Mais uma vez, alerta-se que resultado primário e meta de resultado primário são conceitos distintos. ... O efeito fiscal negativo é baseado em dotações orçamentárias, para fins de conformação entre a alteração na programação orçamentária e a meta de resultado primário (art. 42, caput, da LOA/2015). O impacto concreto, por sua vez, decorre da efetiva alteração do resultado primário aferido, decorrente da execução financeira, e não da execução orçamentária. ... repisa-se que o fundamento legal utilizado é o art. 4º, caput, da LOA/2015, que adota "a alteração na programação orçamentária" promovida pela suplementação, e não a execução da despesa suplementada, para fins de aferição da compatibilidade entre o crédito e a obtenção da meta. A ampliação do limite de empenho não afeta o resultado primário apurado, mas altera a programação orçamentária. Logo, se essa alteração for incompatível com a obtenção da meta, o crédito não contará com autorização legislativa, por afrontar o art. 4º, caput, da LOA/2015.

37. - Alinhamo-nos à Junta Pericial no entendimento de que não há necessidade de caracterizar a execução financeira para comprovar o impacto fiscal negativo dos decretos e, consequentemente, o descumprimento da condição imposta pelo Congresso Nacional no art. 4º, caput, da LOA/2015. Observe-se que o art. 4º da LOA não regula a **execução** dos créditos, nem orçamentária e nem financeira. No plano da autorização, disciplinada pelo art. 4º da LOA, o impacto orçamentário corresponde ao montante autorizado pelos decretos, ou seja, o montante de créditos abertos com impacto primário. Os decretos ampliaram o nível de autorização orçamentária e esse impacto permanece o mesmo, desde sua abertura até o final do ano de 2015, quando todos os créditos abertos (originais e adicionais) são extintos automaticamente.

38. - Do ponto de vista da ação planejada, o impacto financeiro é tratado como consequente do orçamentário, para fins de avaliação prévia de compatibilidade, como se constata das várias referências na legislação ao impacto "orçamentário-financeiro" (LRF - art. 14, art. 16, I, e LDO/2015 - art. 92, III; 108; 109). Ainda no plano da autorização, o crédito, uma vez aberto, torna possível juridicamente o empenho e pagamento integral do montante autorizado, desde o momento de sua abertura e até o final do exercício.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

39. - Não obstante, ainda sob a ótica do impacto concreto decorrente da execução financeira, o Laudo Pericial, em resposta ao quesito 9 apresentado pela Acusação, p. 28 a 36, procurou identificar se ocorreu empenho, liquidação e pagamento das programações relativas aos decretos.

40. - Registre-se, conforme o Laudo Pericial, o não atendimento, pelos órgãos do Governo Federal, do pedido de informações relativas ao cálculo de impacto concreto de todas as programações. Esse fato, somado à impossibilidade de a Junta Pericial realizar por si mesma, em exíguo período de tempo, o referido cálculo, explica a opção pela amostragem.

41. - Destaque-se, ainda, que a análise completa sem amostragem, seria necessária apenas para caracterizar todos os ilícitos na esfera penal, nos termos do art. 359-D do Código Penal. Para fins de demonstrar a fragilidade da tese de que não teria havido efeito fiscal concreto, basta reportar que a Junta Pericial identificou, em programações escolhidas ao acaso, que **houve empenho, liquidação e pagamento, configurando, além do efeito fiscal negativo, também impacto fiscal concreto**. Por fim, repisamos que, para a caracterização de crime de responsabilidade neste caso, basta o efeito fiscal negativo já identificado.

II.F. Dos indícios de dolo

42. - A caracterização de dolo, como bem esclareceu a Junta Pericial, “**foge ao objeto da Perícia e à competência desta Junta a avaliação acerca da existência de dolo** da Exma. Sra. Presidente da República na edição dos Decretos ora periciados. Ademais, esse juízo significaria adentrar no próprio mérito da causa, o que compete, no atual estágio do processo, exclusivamente aos Exmo. Srs. Senadores, nos termos do art. 31 da Lei nº 1.079/1950 e do art. 52, inciso I, da CF/88”. No que tange aos fatos, “**é incontrovertida a autoria dos Decretos, que pode ser confirmada mediante pesquisa no Diário Oficial da União**”. (Esclarecimentos, p. 120, sem grifos no original)

43. - Destaque-se, por oportuno, que a competência do Presidente da República para expedir decretos está expressamente prevista no art. 84, V da Constituição Federal e é indelegável:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

.....
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações. (sem grifos no original)

44. - Quanto à emissão de alerta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), não há precedente, nem favorável, nem desfavorável no que tange à ilegalidade da abertura de créditos por decreto, exceto em relação ao Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2014, em que se manifestou desfavoravelmente, concluindo que a abertura dos créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, foi incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA/2014 e, infringindo, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

45. - Registre-se, por oportuno, a desnecessidade de alerta do TCU, posto que a Exposição de Motivos do PLN nº 5/2015 já revelava total conhecimento da Exma. Sra. Presidente da República com relação à grave situação fiscal e à necessidade de realizar limitação de empenho e movimentação financeira a fim de cumprir o art. 9º da LRF.

46. - Quanto à possibilidade de responsabilizar órgãos setoriais, cabe ressaltar que compatibilidade fiscal e mérito não se confundem. A análise da compatibilidade fiscal é atribuição dos órgãos centrais de orçamento e execução financeira, que propõem à Exma. Sra. Presidente da República a fixação de limites globais de execução. Os órgãos setoriais, inclusive dos demais Poderes, não opinam sobre limites globais para fins de cumprimento de metas fiscais e somente se preocupam com os limites de empenho e pagamento que lhes são disponibilizados. Compete-lhes a avaliação de mérito preliminar e a formulação de pedidos de abertura de créditos, que podem ou não ser atendidos a juízo dos órgãos centrais, conforme o caso, por decreto, projeto de lei ou medida provisória.

47. - Eis porque as consultorias jurídicas, invariavelmente, consideraram compatível do ponto de vista fiscal a abertura de créditos com base na presunção de que os limites de execução estavam efetivamente garantindo a obtenção da meta. Deve-se ainda ter em conta que muitos pareceres foram emitidos antes do pedido de alteração da meta pelo PLN nº 5/2015, período em que a compatibilidade fiscal estava resguardada.



48. - O art. 40 da LDO/2015 é claro ao dizer que as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2015, **serão submetidas ao Presidente da República**. Nada mais natural que a avaliação dos pressupostos de mérito e admissibilidade, em última instância, seja atribuição de quem tem a competência exclusiva para a iniciativa no âmbito da matéria orçamentária.

II.G. Conclusão

49. - À guisa de conclusão, sintetizam-se os principais achados da Junta Pericial no que se refere à suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem prévia autorização do Congresso Nacional:

- a) As metas fiscais anuais são estabelecidas antes, e não durante ou depois da execução.
- b) A compatibilidade com as metas fiscais deve ser verificada, como condição prévia, na elaboração do orçamento e de seus créditos adicionais, bem como na execução da despesa. A verificação de cumprimento de metas fiscais, pelo critério de pagamento, não afasta a necessidade de compatibilidade da própria autorização.
- c) Nos 3º, 4º e 5º bimestres de 2015, a limitação de empenho e movimentação financeira realizada não foi compatível com o cumprimento da meta de resultado primário vigente para o exercício.
- d) A alteração da meta fiscal da LDO pelo PLN nº 5/2015 não teve o condão de suspender a eficácia das normas prescritas no art. 9º da LRF. O fato de ter sido considerada a proposta de meta fiscal encaminhada como se aprovada estivesse apenas caracteriza a assunção de risco de não aprovação e de agravamento da situação fiscal.
- e) A omissão na limitação de empenho e movimentação financeira é suficiente, em interpretação mais rigorosa, para caracterizar o descumprimento da condição estabelecida pelo Congresso Nacional para a abertura de créditos suplementares, conforme art. 4º da LOA/2015.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

f) Mesmo na hipótese interpretativa mais favorável à Denunciada, pela qual seria preciso considerar as fontes de financiamento que foram utilizadas para a abertura dos créditos suplementares, comprovou-se que os Decretos sem número de 27/7/2015 e de 20/8/2015 geraram impacto fiscal negativo de R\$ 1,75 bilhão, conforme Laudo Pericial, o que é suficiente para caracterizar que a condição estabelecida pelo Congresso Nacional no art. 4º da LOA/2015 não foi atendida.

g) Sob a ótica do impacto concreto decorrente da execução financeira, restou demonstrado que ocorreu empenho, liquidação e pagamento das programações relativas aos decretos, configurando, além do efeito fiscal negativo, também o impacto fiscal concreto. Essa questão, todavia, extrapola o objeto da denúncia por crime de responsabilidade, exigindo posterior e acurada avaliação dos indícios na esfera penal, nos termos do art. 359-D do Código Penal.

h) A caracterização de dolo não compete à perícia. No que tange aos fatos, os decretos objeto da denúncia foram assinados pela Exma. Sra. Presidente da República, consoante competência privativa prevista no art. 84, IV da Constituição Federal, e com conhecimento da situação fiscal, o que se comprova pela Exposição de Motivos do PLN nº 5/2015.

III. DA SUPOSTA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO VEDADAS POR LEI

III.A. Da tipificação do crime de responsabilidade

50. - A LRF, no seu art. 36, proíbe a realização de operação de crédito entre o ente da Federação e a instituição financeira por ele controlada:

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

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

51. - A origem do dispositivo esteve na grave crise fiscal-monetária enfrentada na década de 90. Os estados alimentavam a trajetória crescente de despesas, de um lado, pedindo financiamentos à União; e, de outro, financiando-se junto aos bancos públicos estaduais, que operavam praticamente como bancos centrais locais autônomos. O vínculo político dos dirigentes escolhidos pelos governadores dificultava a análise técnica da concessão de empréstimos, perpetuando o financiamento de déficits fiscais, sem perspectiva de pagamento. Como muitos desses bancos possuíam dimensão significativa e, em vários casos, recebiam depósitos de correntistas, o socorro pelo Banco Central tornava-se uma necessidade para proteger o sistema financeiro e evitar uma crise bancária.

52. - Então, além de incluir nos contratos de renegociação de dívidas estaduais com a União a exigência de equacionamento da crise dos bancos estaduais, com opção de saneamento, privatização ou extinção, procurou-se introduzir na LRF uma solução mais permanente. À semelhança do art. 164 da Constituição Federal, que já proibia o Banco Central de financiar o Tesouro Nacional, com o intuito de evitar o financiamento monetário, identificado pela teoria econômica como uma das causas da inflação, o art. 36 da LRF passaria a proibir que os entes da Federação tomassem novos empréstimos junto aos bancos por eles controlados, evitando que a pressão política fosse uma fonte fácil de desequilíbrios.

53. - Ocorre que, por ser a LRF uma norma geral, o art. 36 alcançou também as relações entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras oficiais federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, por exemplo).

54. - O enquadramento em suposto crime de responsabilidade previsto pela Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3, decorre do entendimento de que efetuar operação de crédito sem autorização legal é conduta que atenta contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

.....
3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

55. - Preliminarmente, a caracterização de uma operação de crédito ilegal exige uma compreensão nítida da essência de uma operação de crédito, conceito este alterado pela LRF no âmbito do setor público. Em uma segunda etapa, exige que se comprove que a operação de crédito foi de fato realizada.

III.B. Do conceito de operação de crédito

56. - Um dos princípios basilares da LRF é o equilíbrio intertemporal das contas públicas, razão pela qual a norma procura estabelecer limites e condições ao endividamento público. A realização de operações de crédito é a forma mais frequente que encontram os governantes para antecipar o bônus da despesa e postergar o ônus do seu financiamento, de modo nem sempre transparente, para o exercício seguinte, o mandato seguinte ou as gerações futuras.

57. - A tarefa de estabelecer limites às operações de crédito, contudo, inicia-se na conceituação dessas operações, visto que estão sujeitas à contabilidade criativa. Com o intuito de abranger de forma ampla e na essência o conceito de operação de crédito, evitando burlas, o legislador complementar definiu-o de forma exemplificativa no art. 29, inciso III, e incluiu, ainda, outros tipos no § 1º do art. 29 e nos arts. 35 a 37.

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; (sem grifos no original)

58. - A análise das espécies elencadas permite perceber que as operações de crédito, de acordo com a LRF, nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira, pois incluem quaisquer antecipações de receita (pela venda a termo de bens e serviços, de receita tributária, de valores de empresa controlada, de royalties, etc.) e postergações de despesa (aquisição financiada de bens, arrendamento mercantil, assunção direta de compromisso com fornecedor, assunção de obrigação sem autorização orçamentária para pagamento a posteriori, etc.) das quais decorra compromisso financeiro. Tais operações podem ser realizadas inclusive com fornecedores, clientes e contribuintes e nem sempre incluem o ingresso de receita orçamentária nos cofres



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

públicos, conforme ensina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

Ressalte-se que as operações de crédito **nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos**, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas. (sem grifos no original)³

59. - A Junta Pericial, no documento intitulado “Esclarecimentos”, p. 89 cita, para melhor compreensão o princípio da essência sobre a forma:

É esclarecedor, ainda, o mandamento contido no MCASP (p. 141) para a "Mensuração de Ativos e Passivos", que reproduz o item 22 da "NBC T 16.5- Registro Contábil", das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público:

Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.

60. - Na essência, então, as características de descasamento temporal e de risco remunerados por juros explícitos ou implícitos (caso do deságio, por exemplo) e o aumento de passivo, ainda que não registrado, permitem o enquadramento como operação de crédito, conforme conceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

- a) Envolvem o **reconhecimento**, por parte do setor público, **de um passivo**, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;
- b) Pressupõem a **existência de risco de não adimplemento** de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e

³ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, editado pela STN, 2014, p. 212)



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

c) **Diferimento no tempo**, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro. (sem grifos no original)⁴

61. - Vale lembrar que não procede, portanto, a alegação de que o conceito é controverso ou desconhecido da própria instituição onde foram realizadas as operações objeto da denúncia e que, coincidentemente, edita o MCASP e o MDF, manuais destinados a orientar União, estados e municípios.

62. - O caso concreto objeto da denúncia insere-se no conceito de compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, expressamente contemplado no rol exemplificativo da LRF. Contudo, não há contratos entre a União e as instituições financeiras para a operacionalização do Plano Safra, sendo a autorização dada pela Lei nº 8.427/1992 e a regulamentação das condições de pagamento estabelecidas em Portarias do Ministério da Fazenda. Conforme Laudo Pericial, p. 167, o Banco do Brasil reconheceu a inexistência de contrato formalizado com a União **no intuito de descharacterizar a obrigação devida e corrigida como operação de crédito**.

80. Como se depreende da norma transcrita [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências", art. 29, III], o que caracteriza uma operação de crédito é a existência de um compromisso financeiro assumido em razão de um CONTRATO, mas não em decorrência de lei. A obrigação do pagamento das subvenções econômicas nas operações de crédito rural, por sua vez, é originada de lei, [...]

63. - Destaque-se, por oportuno, que a contratação de operações de crédito pode envolver obrigações não formalizadas que, seguindo padrão estabelecido em práticas passadas geram uma expectativa de recebimento, conforme "Esclarecimentos" da Junta Pericial, p. 93:

⁴ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado pela STN, 6^a edição, 2014, p. 80. n.º 23433



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19- Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).

18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:

Obrigação não formalizada é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:

(a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e

(b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [...]

64. - Assim, aliamo-nos ao Laudo Pericial, p. 39 e Esclarecimentos, p. 21 e 123, para dizer que o atraso no pagamento de obrigações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil na operacionalização do Plano Safra caracterizou uma operação de crédito e que não reúne os elementos necessários à caracterização de uma prestação de serviços:

Na operacionalização do Plano Safra, o Banco do Brasil não se submete a uma obrigação de fazer (prestar serviço), mas a uma obrigação de dar (conceder mútuo ao beneficiário). (Esclarecimentos, p. 21)

65. - Conforme o Laudo Pericial, p. 38, restou caracterizado, em 2015, o atraso no pagamento de obrigações com o Banco do Brasil:

Desse modo, à exceção das obrigações vencíveis em dezembro de 2015, todas as demais parcelas foram pagas em atraso - até mesmo os valores referentes às equalizações apuradas no segundo semestre de 2014 e devidas a partir de janeiro de 2015 - , havendo a incidência de atualização do principal devido.

66. - Tais atrasos encontram-se discriminados na Tabela 43 do Laudo Pericial, p. 168 e 169:



Tabela 43: subvenção gerada e paga em 2015

Período de Referência (competência)	Valor original da equalização devida (subvenção, em R\$)	Data do pagamento dos valores pela Secretaria do Tesouro Nacional
dez/2014	2.610.817.757	23/12/2015
jan/2015	2.483.448	23/12/2015
fev/2015	2.196.195	23/12/2015
mar/2015	2.460.876	23/12/2015
abr/2015	2.348.368	23/12/2015
mai/2015	2.561.379	23/12/2015
jun/2015	3.008.327.842	23/12/2015
jul/2015	2.521.965	24/12/2015
ago/2015	2.362.078	24/12/2015
set/2015	2.228.419	24/12/2015
out/2015	2.185.907	24/12/2015
nov/2015	2.142.129	24/12/2015
dez/2015	3.384.824.442	26/12/2015
Equalização gerada em 2015	6.416.643.048	-

Fonte: elaboração própria, com base em DOC 112, Anexo 01.

III.C. Do momento a partir do qual se caracteriza a realização de operação de crédito

67. - De acordo com a Portaria MF 315, de 21 de julho de 2014, a equalização constitui uma obrigação devida, perante o Banco do Brasil, no primeiro dia útil após o período a que se refere. A partir desse momento, o saldo passa a ser atualizado, incidindo juros sobre o principal:

Art. 1º Observados os limites, as normas e as demais condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN e por esta Portaria, fica autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros sobre a média dos saldos diários - MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco do Brasil S.A. - BB.

Art. 2º A equalização ficará limitada ao **diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos**, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os **encargos cobrados do tomador final do crédito**.

.....
§ 2º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.

§ 3º O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano. (sem grifos no original)



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

68. - Entende-se, portanto que **a operação de crédito caracterizada no art. 36 da LRF passa a existir de fato no primeiro dia útil após o término do período de equalização, que é semestral**. Conforme o Laudo Pericial, p. 50:

É do inadimplemento da obrigação que decorre a responsabilidade”, pois “na ausência de determinação do vencimento, o credor pode exigir o cumprimento imediato da obrigação.

69. - E, ainda, conforme o Laudo Pericial, p. 176:

(...) essa correção do valor devido a título de equalização demarca, de modo objetivo, a incidência de mora, no pagamento da obrigação, pelo descumprimento do prazo para a solução do vínculo obrigacional.

70. - Posteriormente, foram editadas, as Portarias nº 517, de 23 de dezembro de 2014, nº 419, de 26 de junho de 2015, e nº 915, de 7 de dezembro de 2015, com redação semelhante nesse aspecto.

71. - Note-se que, embora a Portaria MF 315/14 defina o momento em que a obrigação passa a ser devida, não define precisamente o momento em que será paga. De acordo com o seu art. 4º, há um prazo de até 20 dias, após o término do período de equalização, para que a instituição financeira apresente ao Tesouro a solicitação de pagamento, acompanhada dos documentos necessários à liquidação da despesa.

72. - A Portaria MF 419/2015, então, introduz uma inovação, pois, embora o prazo para o encaminhamento, pelo Banco do Brasil, da documentação necessária à liquidação seja o mesmo, concede prazo para que a STN se manifeste sobre essa documentação encaminhada e determina que, caso o Banco do Brasil não cumpra o prazo de 20 dias, a STN terá até o último dia do mês subsequente ao envio para realizar a liquidação da obrigação. Redação semelhante é encontrada na Portaria MF 915/2015. Note-se que **a determinação de que a “atualização” se inicia no primeiro dia do mês subsequente à validação dessa conformidade, com prazo estendido, gera um ônus para a instituição financeira, posto que corresponde a um não pagamento de juros por capital que lhe pertence**.



DR

Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

73. - É por essa razão que o Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, vedou a insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis, na contratação da prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, concedendo até quarenta e oito horas para a cobertura de excepcional insuficiência de recursos comunicada pela instituição financeira. A Portaria MF 915/2015 revogou a Portaria MF 419/2015, adequando-se às determinações do Decreto e a atualização do valor da equalização passou a ocorrer a partir do último dia do prazo de validação até a data do efetivo pagamento.

74. - Registre-se, por oportuno, que dois meses antes da extensão de prazos para liquidação pela Portaria MF 419/2015, as irregularidades do financiamento imposto ao Banco do Brasil (Plano Safra) foram apontadas no Acórdão 825/2015-TCU/Plenário, em abril de 2015, e foi promovida audiência do Ministro da Fazenda, auxiliar direto da Exma. Sra. Presidente da República na condução da política econômica, e de outras autoridades.

- 9.1. determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:
- 9.1.2. registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):
 - 9.1.2.1. os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”, inscritos na contabilidade da referida instituição financeira;

75. - Não obstante a determinação do Acórdão 825/2015-TCU/Plenário, em abril de 2015, não foi sequer constituída reserva para futuramente cancelar a operação que estava sendo questionada em auditoria do TCU. **A alteração de prazos promovida pela Portaria MF 419/2015 constitui indício de tentativa de acobertamento da operação de crédito realizada, imputando-se o ônus à instituição financeira.**

III.D. Do custo para o Tesouro Nacional

76. - Conforme a Tabela 8 do Laudo Pericial, p. 41, **o custo para o Tesouro Nacional do atraso no pagamento de obrigações com o Banco do Brasil foi de R\$ 1,13 bilhões**, devido a título de atualização. O valor total referente às subvenções do Plano Safra devido ao Banco do Brasil até dia 15 de dezembro de 2015 foi de R\$ 10.647.484.899,64 (valores atualizados). Ao final do exercício de 2015, não havia valores a serem pagos, considerando as cobranças apresentadas pelo Banco do Brasil. Ou seja, o valor devido e apresentado até dia 15 de dezembro foi completamente quitado.



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

Tabela 8: Plano Safra – Evolução do passivo do Tesouro e composição dos pagamentos

R\$ milhões

MÊS	Resultado Mensal			Pagamento Tesouro	Saldo patrimonial
	Principal	Atualização	Total		
Dez/2014	-	-	-	-	10.914,59
Jan/2015	562,40	87,33	649,73	-	11.564,32
Fev/2015	453,80	81,76	535,56	-	12.099,88
Mar/2015	505,11	110,12	615,23	-	12.715,12
Abr/2015	508,60	90,14	598,74	840,69	12.473,16
Mai/2015	516,69	84,66	601,35	146,17	12.928,34
Jun/2015	507,49	95,10	602,58	71,49	13.459,43
Jul/2015	578,42	128,50	706,93	3.229,93	10.936,42
Ago/2015	572,59	99,89	672,48	288,02	11.320,88
Set/2015	526,56	96,94	623,50	179,67	11.754,71
Out/2015	577,49	93,91	671,40	606,93	11.829,18
Nov/2015	566,40	81,69	648,09	-	12.475,95
Dez/2015	566,32	76,69	643,01	9.733,98	3.384,98
TOTAL	6.441,87	1.126,73	7.568,60	15.096,89	-

Fonte: Banco do Brasil (Ofício BB/DIRAG 2016/000835, constante do DOC 076, CD 6, arquivo "TC 00839-2016-0 Principal.zip", arquivo 08-TC00839_2016_0-09062016 – Elementos comprobatórios_Eviden.pdf"). Elaboração própria.

III.E. Da omissão no registro de passivos

77. - Foram omitidos passivos da União junto ao Banco do Brasil, relativos à operacionalização do Plano Safra em 2015. Os referidos passivos não eram registrados nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central, o que passou a ser feito em dezembro de 2015, após o TCU exarar o Acórdão 3.297/2015 - Plenário, determinando, entre outros, que a Autoridade Monetária divulgasse quadro específico em que ficasse evidenciado o montante dos passivos junto ao Banco do Brasil e seu impacto na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Conforme o Laudo Pericial, p. 39:

relativamente ao Plano Safra, o Banco do Brasil registrava as obrigações da União em suas contas ativas. Contudo, não havia controle de endividamento junto à instituição financeira por parte do Tesouro Nacional.



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

78. - Ademais, nos Esclarecimentos da Junta Pericial, p. 102, consta que:

O valor devido pela União ao Banco do Brasil ao final de 2014 era de R\$ 10,91 bilhões, e, ao final de 2015, de R\$ 3,38 bilhões. Tais valores foram registrados pelo Banco do Brasil em seu ativo, e deveriam ser registrados pela União em seu passivo, como manda o art. 50, inciso II, da LRF. Esses passivos, ainda que não registrados, representam assunção de dívida, subsumindo-se ao § 1º do art. 29 da LRF. Por consequência, inevitável é a afronta ao art. 36, caput, da LRF.

79. - Atrasos em pagamentos a instituições financeiras contribuem para aumentar artificialmente o resultado primário, caso o passivo não seja registrado. Assim, conforme a Tabela 10 extraída do Laudo Pericial, p. 46, até o mês de junho de 2015, o aumento do passivo da União em favor do Banco do Brasil levou a uma superestimação do resultado primário em R\$ 2,09 bilhões. Nos meses seguintes, a diferença acumulada foi reduzida e, em dezembro, a União reduziu seu passivo relativo às equalizações agrícolas em R\$ 9,14 bilhões. A partir desse mês, o Banco Central passou a considerar os passivos da União junto ao Banco do Brasil em suas estatísticas de dívida pública.

Tabela 10: Resultado da incorporação dos passivos decorrente de equalização ao resultado primário

R\$ milhões

Mês	RP Divulgado ¹ (A)		Passivo ² Equalização Agrícola (C)	RP Ajustado ³		Diferença acumulada (F=E-B)
	Mensal (A)	Acumulado (B)		Mensal (D=A-C)	Acumulado (E)	
JAN	10.216	10.216	-583	9.633	9.633	-583
FEV	-6.694	3.522	-470	-7.164	2.469	-1.053
MAR	1.526	5.048	-538	988	3.457	-1.591
ABR	10.716	15.764	317	11.033	14.490	-1.274
MAI	-8.611	7.153	-371	-8.982	5.508	-1.645
JUN	-8.542	-1.389	-442	-8.984	-3.476	-2.087
JUL	-6.214	-7.603	2.610	-3.605	-7.080	523
AGO	-6.736	-14.339	-308	-7.044	-14.124	215
SET	-6.791	-21.130	-368	-7.158	-21.283	-153
OUT	-12.388	-33.518	14	-12.374	-33.657	-139
NOV	-21.623	-55.141	-564	-22.187	-55.844	-703
DEZ	-60.815	-115.956	9.143	-51.672	-107.516	8.440
2015	-115.956	-	8.440	-107.516	-	-

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

Notas:

- (1) Resultado Primário Divulgado.
- (2) Passivo decorrente da equalização agrícola em favor do Banco do Brasil. Valores negativos indicam aumento do passivo, enquanto valores positivos indicam pagamento por parte do Tesouro.
- (3) Resultado Primário Ajustado, com a incorporação dos passivos junto ao Banco do Brasil.



80. - A omissão de passivos deveria ter alterado o cálculo da compatibilidade com a meta fiscal quando da abertura de créditos suplementares, constituindo agravante para o item 2.4 deste Laudo. Em outras palavras, a incompatibilidade com o cumprimento da meta de resultado primário vigente para o exercício foi agravada pelo fato de o resultado apurado à época desconsiderar as “pedaladas fiscais”. Nesse sentido, o Laudo Pericial, p. 55 e 56, constata:

Nesse cenário, considerando que em 31 de dezembro de 2014 o passivo da União em favor do Banco do Brasil era de R\$ 10,91 bilhões, o reconhecimento desse passivo teria impacto negativo de igual montante no cálculo da meta de superávit primário constante da LDO/2015, que passou a ter força cogente a partir de 2 de janeiro de 2015, data de sua publicação. **A meta de superávit constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015 seria, portanto, de R\$ 44,37 bilhões.** Ressalta-se que esse cálculo considera, tão somente, o passivo da União junto ao Banco do Brasil relativo ao Plano Safra - objeto da perícia ora realizada- sendo ignorados outros passivos porventura existentes em favor do Banco do Brasil ou mesmo de outras instituições financeiras. (sem grifos no original)

III.F. Dos indícios de dolo

81. - Do mesmo modo que no item 2.6 deste Laudo, abstemo-nos de caracterizar o dolo por fugir à competência do trabalho pericial. No que tange aos fatos, entende-se que é dever da Exma. Sra. Presidente da República exercer a supervisão sobre os Ministros que lhe estão subordinados diretamente, como previsto no art. 84, II da Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

.....

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

82. - O reconhecimento de ato comissivo por meio de assinatura em contrato, neste caso, não é possível por duas razões basicamente: a) o contrato é *ex lege*, isto é, deriva das condições objetivas previstas na legislação; e b) por óbvio, nenhuma fraude é reconhecida pelo autor por meio de aposição de assinatura, tendo em vista que o objetivo é precisamente o acobertamento.



83. - Acrescente-se que o fato de não se vislumbrar uma assinatura da Exma. Sra. Presidente da República no caso das “pedaladas fiscais do Plano Safra” não é, em princípio, suficiente para afastar sua responsabilidade pela omissão do dever de promover o cancelamento ou de ordenar aos seus subordinados (ministros de estado) o cancelamento ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito vedada realizada com inobservância da condição estabelecida pelo artigo 36 da LRF.

84. - Quanto à emissão de alerta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), importa preliminarmente dizer que **a caracterização de eventuais infrações ou crimes dá-se a partir do momento em que são perpetrados e não quando são descobertos**. Ademais, o acobertamento pela via da omissão no registro de passivos é fator que dificulta sobremaneira o trabalho de auditoria. Longe de constituir leniente, contudo, é um agravante, pois representa indício de que se sabia da prática ilegal e, justamente por reconhecer sua ilegalidade, procurou-se ocultá-la.

III.G. Conclusão

85. - A seguir, sintetizam-se os principais achados da Junta Pericial no que se refere à suposta realização de operações de crédito vedadas por lei:

- a) O conceito amplo de operação de crédito insculpido na LRF permite caracterizar como tal os atrasos no pagamento devido pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil referente à operacionalização do Plano Safra em 2015 e constitui, nos termos do art. 36 da LRF, uma operação proibida.
- b) A operação de crédito caracterizada no art. 36 da LRF passa a existir de fato no primeiro dia útil após o término do período de equalização, que é semestral.
- c) A alteração de prazos promovida pela Portaria MF 419/2015 constitui indício de tentativa de acobertamento da operação de crédito realizada, imputando-se o ônus à instituição financeira.
- d) O custo para o Tesouro Nacional do atraso no pagamento de obrigações com o Banco do Brasil foi de R\$ 1,13 bilhões e, embora seja denominado de “atualização”, representa incidência de juros.



DR.

e) A omissão de passivos levou a uma superestimação do resultado primário em R\$ 2,09 bilhões até o mês de junho de 2015 e deveria ter alterado o cálculo da compatibilidade com a meta fiscal quando da abertura de créditos suplementares, constituindo agravante para o item 2.4. deste Laudo. A incompatibilidade com o cumprimento da meta de resultado primário vigente para o exercício foi agravada pelo fato de o resultado apurado à época desconsiderar as “pedaladas fiscais”. A partir de dezembro, o Banco Central passou a considerar os passivos da União junto ao Banco do Brasil nas estatísticas de dívida pública.

f) A caracterização de dolo não compete à perícia. No que tange aos fatos, o reconhecimento de ato comissivo por meio de assinatura em contrato, neste caso, não é possível porque o contrato é *ex lege*, isto é, deriva das condições objetivas previstas na legislação, e porque, por óbvio, nenhuma fraude é reconhecida pelo autor por meio de aposição de assinatura, tendo em vista que o objetivo é precisamente o acobertamento.

g) A caracterização de eventuais infrações ou crimes dá-se a partir do momento em que são perpetrados e não quando são descobertos. O acobertamento pela via da omissão no registro de passivos dificulta o trabalho de auditoria e, longe de constituir leniente, é um agravante, pois representa indício de que se sabia da prática ilegal e, justamente por reconhecer sua ilegalidade, procurou-se ocultá-la.

IV. DA CONEXÃO LÓGICA ENTRE OS DOIS SUPOSTOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

IV.A. Da Medida Provisória nº 704/2015 em conexão com os supostos crimes de responsabilidade

86. - O Laudo Pericial, p. 61, reconheceu a incompatibilidade da Medida Provisória 704/2015 com o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da CF/88, no que tange à expressão “orçamento” contida no dispositivo. Embora concordemos com a incompatibilidade com o regramento constitucional, esposamos a tese de que a utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação representa ofensa ao parágrafo único do art. 8º da LRF. Por ser essa uma matéria elegida pelo legislador complementar, a referida Medida Provisória invade competência de lei complementar, causando a inconstitucionalidade por transgredir o art. 62, § 1º, III da Constituição Federal.



Selene Peres Peres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

87. - O Laudo Pericial, p. 64, conclui que a MP 704/2015 não foi utilizada para pagar as “pedaladas fiscais”:

Dessa maneira, relatamos que não foi identificada a utilização das fontes desvinculadas, por meio da Medida Provisória nº 704/2015 para fins de pagamento de passivos relativos ao Plano Safra junto ao Banco do Brasil.

88. - Embora concordemos com a análise das fontes realizada pela Junta Pericial, a viabilização do pagamento, nesse caso, não é uma mera relação de fontes e usos porque a liberação de superávit financeiro vinculado serviu ao pagamento de dívida que, de outra forma, teria que ter utilizado recursos não vinculados. A conexão lógica entre as “pedaladas fiscais” e a MP 704/2015 é, portanto, a criação de espaço fiscal.

89. - A análise dos supostos crimes de responsabilidade imputados não pode prescindir de visão abrangente sobre receitas e despesas. A omissão de passivos das pedaladas fiscais levou a uma superestimação do resultado primário que foi desconsiderada no cálculo da compatibilidade com a meta fiscal, alterando as condições para a análise de admissibilidade dos créditos suplementares. Do mesmo modo, a MP 704/2015 alterou, de forma inconstitucional e ilegal, o espaço fiscal para as despesas. Estes são os únicos pontos de discordância com o Laudo Pericial.

IV.B. Dos indícios das repercussões dos supostos crimes de responsabilidade para a crise econômica

90. - Há indícios de uma conexão lógica entre os dois crimes de responsabilidade supostamente perpetrados pela Exma. Sra. Presidente da República e que servem de base ao processo de impeachment e a maior crise econômica de nossa história.

91. - A principal tese da “nova matriz econômica” era que o aumento da despesa primária e da renúncia de receita estimularia a demanda, os investimentos, o crescimento econômico, e este geraria aumento de arrecadação, equilibrando as contas públicas e mantendo a inflação sob controle. Foram, então, aumentadas as despesas primárias, especialmente as obrigatórias (direitos e auxílios diversos concedidos por lei, bolsas, subsídios), as despesas com pessoal (criação de ministérios e cargos de confiança) e com eventos esportivos, além de gastos sociais. Contudo, os investimentos privados e o crescimento econômico não reagiram da forma esperada.



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

92. - O comportamento de receitas e despesas no nível federal deveria refletir-se na deterioração dos resultados fiscais. Contudo, os desequilíbrios fiscais foram se tornando cada vez menos transparentes, com recurso a omissão de passivos e a contabilidade criativa para que o Governo conciliasse o desequilíbrio fiscal com a aparência de cumprimento, induzindo a sociedade em geral a considerar que o resultado primário assim obtido garantiria a solvência fiscal.

93. - Dezesseis anos depois da edição da LRF, o País está mergulhado na maior crise econômica de sua história. Em 2015, a dívida bruta do setor público chegou a R\$ 3,9 trilhões (66,2% do Produto Interno Bruto - PIB), o pior resultado desde o início da série histórica. Em vez de gerar resultado primário, o setor público apresentou déficit primário de R\$ 111,2 bilhões em 2015 e déficit nominal de R\$ 613 bilhões. Em consequência, o endividamento no Governo Dilma Rousseff cresceu 14,4%, dobrando em termos nominais.

94. - Frente a esse cenário, a quebra de confiança dos agentes econômicos, internos e externos, é decorrência da falta de compromisso com os princípios da responsabilidade fiscal. O recurso à contabilidade criativa e a diversas interpretações para descumprir o que de mais óbvio esteja escrito em lei aumentou a insegurança dos usuários das informações, notadamente dos investidores que passaram a adiar decisões ou exigir maior retorno pelo risco incorrido. As expectativas negativas anteciparam resultados, mergulhando o País em recessão combinada com inflação. A recessão, por sua vez, provocou a queda da arrecadação atingindo as contas públicas em toda a Federação. O Banco Central enfrenta, ainda, dificuldades para conter a inflação, em virtude do cenário de dominância fiscal, bastante semelhante ao período pré-LRF.

95. - Na avaliação do Tribunal de Contas da União-TCU, que recomendou a rejeição das contas da Exma. Sra. Presidente da República relativas ao exercício de 2014, “*irregularidades graves – envolvendo o endividamento público, os resultados fiscais, a execução orçamentária da despesa, a limitação de empenho e movimentação financeira e a inscrição de despesas em restos a pagar no exercício de 2014 – (...) denotam o descumprimento de normas, princípios e pressupostos essenciais preconizados na LRF (planejamento, transparência e gestão fiscal responsável), na Lei 4.320/1964 (universalidade orçamentária) e na Constituição Federal (legalidade e moralidade)*”⁵.

⁵ TCU, 2015, pg. 218



Selene Peres Peres Nunes
Assistente Técnica indicada pela Acusação

96. - O Relatório Preliminar sobre as contas do Governo da República referentes ao exercício de 2015, ainda em curso de apreciação pelo TCU, indicou a existência de diversos indícios de irregularidades, inclusive com a prática reiterada de algumas já identificadas com relação ao exercício de 2014. Destacam-se as seguintes, por pertinência total ou parcial com o objeto da denúncia ou com a análise necessária à identificação dos supostos crimes de responsabilidade:

- 9.2.1. manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante praticamente todo o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco do Brasil respeitantes à equalização de juros do Plano Safra, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R\$ 8,3 bilhões, em desacordo com o art. 36, caput, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.1 da instrução da Semag);
- 9.2.4. realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R\$ 2,6 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural, em desacordo com o art. 165, § 8^a, c/c o art. 32, § 1º, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, bem como com o art. e 36, caput, da mesma lei e com os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.1.4);
- 9.2.5. omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico de Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil ao longo do exercício de 2015, contrariando os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (item III.2);
- 9.2.8. abertura de créditos suplementares, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, por meio dos Decretos Não Numerados 14241, 14242, 14243, 14244, 14250 e 14256, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item III.4.1);
- 9.2.9. condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal legalmente vigente nas datas de edição dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º Bimestres de 2015, bem como dos Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);



Selene Péres Péres Nunes

Assistente Técnica indicada pela Acusação

9.2.10. contingenciamentos de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição dos Decretos 8.496, de 30/7/2015, e 8.532, de 30/9/2015, amparados, respectivamente, pelos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e 4º Bimestres de 2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015 (item III.4.2);

9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

97. - O presente Laudo Pericial conta, portanto, a história de um grave e sistemático desrespeito à Constituição e à legislação pátria, em particular à LRF. Ante o exposto, concordamos com a quase integralidade do Laudo Pericial, excetuados os aspectos expressamente mencionados no item IV.A.

Brasília, 4 de julho de 2016.


Selene Péres Péres Nunes



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

Recebido na COCETI em 4/7/16, às 17h59

Eduardo Sá
Eduardo Bruno do Lago de Sá
Matrícula: 228210

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, requerer a juntada do laudo pericial apresentado pelos assistentes técnicos indicados pela defesa.

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, 04 de Julho de 2016.


José Eduardo Cardozo
OAB/SP 67.219



DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2016

LAUDO DOS ASSISTENTES TÉCNICOS – DEFESA

Assistentes Técnicos:
Ricardo Lodi Ribeiro
Rodrigo Octávio Orair



Sumário

1	Do Objeto	4
2	Do Laudo Pericial.....	4
3	Das Considerações sobre o Laudo Pericial	7
3.1	Dos decretos	7
3.1.1	Do substrato Legal - a Interpretação do artigo 4º da LOA/15	8
3.1.1.1	Interpretação do art 4º da LOA apresentada pelo Poder Executivo	9
3.1.1.2	A interpretação do art. 4º da LOA apresentada na perícia	12
3.1.1.2.1	Obtenção da meta x Programação Orçamentária.....	16
3.1.1.2.2	Questão das fontes para abertura do crédito	17
3.1.1.2.3	Da materialidade: a execução financeira dos decretos foi compatível com a obtenção da meta	20
3.1.2	Da Autoria e dolo da Presidente da República	23
3.1.3	O cenário fiscal em que foram editados os decretos.....	25
3.1.3.1	Sobre o contingenciamento em 2015	26
3.1.3.2	O impacto de um contingenciamento maior em julho de 2015.....	31
3.1.3.3	Sobre o contingenciamento dos demais Poderes.....	32
3.1.3.4	Sobre o cenário de receita e a necessidade de alteração da meta	33
3.1.3.5	A adequação da LRF a uma situação de crise econômica.....	37
3.1.4	Jurisprudência à época da realização dos atos	37
3.1.5	A Anualidade da meta e eventual convalidação dos atos	43
3.1.6	Efeitos da mudança de jurisprudência	46
3.2	Do plano safra.....	47
3.2.1	Da Autoria	50
3.2.2	Do substrato legal	56
3.2.2.1	Do conceito de operação de crédito	56
3.2.2.2	Do conceito de operação de crédito conforme o TCU	62
3.2.2.2.1	Da representação do MPjTCU – agosto de 2014.....	62
3.2.2.2.2	Do relatório da SecexFazenda – dezembro de 2014.....	62
3.2.2.2.3	Do posicionamento dos órgãos jurídicos competentes – abril de 2015	62
3.2.2.2.4	Do parecer do MPjTCU – abril de 2015.....	63
3.2.2.2.5	Do Acórdão TCU nº. 825/2015-TCU-Plenário – abril de 2015	63
3.2.2.2.6	Dos embargos de declaração: Acórdão TCU nº. 992/2015-TCU-Plenário – abril de 2015	65
3.2.2.2.7	Do pedido de reexame - maio de 2015	65
3.2.2.2.8	Da apreciação do efeito suspensivo do pedido de reexame - julho de 2015	65
3.2.2.2.9	Do relatório da SERUR sobre o pedido de reexame – outubro de 2015	68



3.2.2.2.10	Do novo parecer do MPjTCU – novembro de 2015	71
3.2.2.2.11	Do Acórdão nº. 3.297/2015-TCU-Plenário - dezembro de 2015...	71
3.2.2.2.12	Da Prestação de Contas da Presidente da República em relação ao exercício de 2014	71
3.2.3	Da materialidade	76
4.	Das Considerações Finais.....	88



Assunto: Considerações relativas ao Laudo Pericial referente à Denúncia por Crime de Responsabilidade – DCR nº. 1, de 2016, exarado pela Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial de Impeachment 2016 – CEI 2016.

1 DO OBJETO

1. Trata-se de avaliação técnica acerca de Laudo Pericial referente à Denúncia por Crime de Responsabilidade – DCR nº. 1, de 2016, exarado pela Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial de Impeachment 2016.

2. Em linhas gerais, a referida denúncia, nos termos acolhidos pelo Senado Federal, refere-se à imputação de crime de responsabilidade à Presidente da República, Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item II), e por suposta contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

2 DO LAUDO PERICIAL

3. A partir da análise dos fatos e de documentos, dados e informações que integram os autos da DCR e, por certo, do referencial teórico inerente às respectivas formações, a Junta Pericial respondeu os quesitos formulados pela acusação, pela defesa e pelo juízo e, por unanimidade, concluiu:

4. DOS DECRETOS DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

1. A estrita redação do art. 4º da LOA/2015 não faz menção à compatibilidade entre os Decretos e a programação financeira, mas entre aqueles e a programação orçamentária. Os institutos, embora correlacionados, não se confundem. Exemplo disso é o pagamento de restos a pagar e a restituição de recursos de terceiros, que têm reflexos na programação financeira, mas não na orçamentária.

2. Nesse cenário, dos quatro Decretos não numerados ora em análise, que abriram crédito suplementar, três deles promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época da edição dos Decretos. São eles: os Decretos de 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00; e o Decreto de 20 de agosto de 2015, no valor de R\$ 600.268.845,00.

3. Como esses decretos não se subsumem às condicionantes expressas no *caput* do art. 4 da LOA/2015, sua abertura demandaria autorização legislativa prévia, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88.

4. No momento da edição dos Decretos, a meta vigente era aquela originalmente constante da LDO/2015. Contudo, a meta considerada à época, *inclusive para fins de definição e operacionalização das limitações de empenho e movimentação*



financeira, foi a constante do PLN 5/2015, que só foi convertido na Lei nº 13.199/2015 em 3 de dezembro de 2015.

5. Embora não se tenha obtido informações completas relativas à execução das dotações suplementares constantes *exclusivamente* desses três Decretos (excluídas as dotações iniciais e demais suplementações), esta Junta identificou que pelo menos uma programação de cada decreto foi executada orçamentária e financeiramente no exercício financeiro de 2015, com consequências fiscais negativas sobre o resultado primário apurado.

6. Há efeitos negativos sobre a obtenção da meta resultado primário decorrentes da utilização do superávit financeiro do exercício anterior e do excesso de arrecadação como fontes para suplementação de despesas primárias.

No caso do superávit financeiro, os recursos constituem receita orçamentária de exercício anterior, não sendo computados como nova receita orçamentária no exercício em que se abre o crédito suplementar. A consequência é geração de uma despesa primária não compensada por uma arrecadação de receita primária ou cancelamento de uma despesa primária de montante equivalente.

No que tange ao excesso de arrecadação de receitas primárias, essas constituem receita primária do exercício e têm efeito positivo sobre o resultado primário. Assim, em uma situação de não cumprimento da meta, tal como a relatada nos diversos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias editados pelo Poder Executivo ao longo do exercício de 2015, esse excesso de arrecadação deve ser utilizado para a recomposição do resultado fiscal projetado, objetivando o atingimento da meta vigente na época considerada.

7. Segundo as informações apresentadas pela SOF (DOC 121 e seus anexos), nos processos de formalização dos Decretos não houve alerta de incompatibilidade com a meta fiscal.

8. Há ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República na edição dos Decretos, sem controvérsia sobre sua autoria.

5. DAS OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PLANO SAFRA

1. As subvenções concedidas no âmbito do Plano Safra têm previsão legal (Lei nº 8.427/1992), e a despesa executada em 2015 tinha previsão orçamentária da LOA/2015. As subvenções são pagas ao Banco do Brasil pelo Tesouro Nacional por equalização de taxas e os beneficiários são os tomadores de crédito rural contratado junto à instituição financeira. Os pagamentos dessas subvenções são regulados por portarias do Ministério da Fazenda.

2. Houve operações de crédito do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil, conforme as normas contábeis vigentes, em decorrência dos atrasos de pagamento das subvenções concedidas no âmbito do Plano Safra. Em 31 de dezembro de 2014, o valor devido pelo Tesouro ao Banco do Brasil era de R\$ 9,51 bilhões, e, em 15 de dezembro de 2015, de R\$ 10,65 bilhões (DOC 132).

3. A despeito do comando do art. 50, inciso II, da LRF, os passivos – subvenções e operações de crédito – não eram, historicamente, registrados pelo Tesouro



Nacional, o que passou a ocorrer a partir de 31 de dezembro de 2015 (DOC 132). Em contrapartida, o Banco do Brasil registrava os valores devidos pelo Tesouro Nacional, em seu balanço patrimonial, em conta do ativo não captada pelas estatísticas fiscais elaboradas pelo Banco Central.

4. A atualização da subvenção devida é calculada com base nas taxas SELIC e da caderneta de poupança. Tais taxas remuneram o credor, em lugar de apenas manterem o poder aquisitivo dos montantes devidos. Desse modo, tal atualização constitui verdadeira correção da subvenção devida.

5. Em decorrência de atrasos do pagamento, o montante acumulado, em 31 de dezembro de 2014, a título de correção (“atualização”) do principal devido era de R\$ 1,05 bilhão (DOC 132). Em 2015, o valor efetivamente pago a esse título foi de R\$ 1,13 bilhão (Tabela 8).

6. As parcelas com vencimento entre os meses de janeiro e de novembro de 2015 foram pagas com atraso, em dezembro de 2015, o que gerou o pagamento de correção de R\$ 450,57 milhões do principal (Tabela 7).

7. As Portarias do Ministério da Fazenda que regulam os pagamentos no âmbito do Plano Safra não definem explicitamente o prazo para pagamento, mas o fazem de forma implícita, estipulando um marco temporal a partir do qual incidirá a correção da equalização devida.

8. Especificamente no que tange à Portaria MF nº 315/2014, a atualização começava a ser acumulada a partir do primeiro dia após o final do prazo da equalização, sendo franqueados até vinte dias para que o Banco do Brasil apresentasse os documentos exigidos para a liquidação da despesa e para o consequente pagamento (art. 1º, § 2º da Lei nº 8.427/1992, bem como arts. 62 e 63, § 1º, ambos da Lei nº 4.320/1964). Nesse sentido, ante a inexistência de um termo para vencimento, vigorava o princípio da exigibilidade imediata da obrigação, devendo o pagamento ter sido efetuado na mesma data em que o Banco do Brasil apresentasse os referidos documentos.

9. A Portaria MF nº 419/2015 autorizava o pagamento de equalizações geradas entre 1º de julho de 2015 e 31 de dezembro de 2015. Caso o envio dos documentos ocorresse até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim do período de apuração, haveria a verificação de conformidade, pela STN, até o último dia do mês. Caso isso acontecesse após esse vigésimo dia, o prazo de validação seria estendido até o último dia do mês subsequente ao do envio. A equalização seria corrigida após o primeiro dia do mês subsequente à validação de conformidade pela STN. Assim, o pagamento deveria ocorrer até o último dia do mês do envio dos documentos ou, se as informações fossem enviadas após esse vigésimo dia do mês, tal pagamento deveria ocorrer até o último dia do mês subsequente ao deste envio.

10. O pagamento da equalização relativa ao período de 1º de julho a 31 de dezembro de 2015, conforme o art. 3º da Portaria MF nº 915/2015, que revogou a Portaria nº 419, deve ocorrer no prazo de cinco dias úteis, a contar do dia seguinte à data do recebimento dos documentos ou da reapresentação de suas versões corrigidas para validação. A correção da equalização devida ocorre, desde o último dia deste prazo para validação, até a data do efetivo pagamento. Dessa maneira, o



pagamento deve ocorrer até o quinto dia útil da apresentação dos documentos que foram validados.

11. Os atrasos nos pagamentos devidos ao Banco do Brasil constituem operação de crédito, tendo a União como devedora, o que afronta ao disposto no art. 36 da LRF. Essa conclusão é extraída a partir do cotejamento entre a natureza desse passivo e os seguintes dispositivos, todos da LRF: art. 29, inciso III e § 1º; art. 35, *caput*.

12. Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativos ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos.

4. Posteriormente, o Laudo Pericial foi complementado com novos esclarecimentos, conforme solicitado pelos atores processuais, os quais introduzem novos fundamentos, todavia, ratifica as conclusões anteriores.

5. É o breve relato.

3 DAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O LAUDO PERICIAL

3.1 DOS DECRETOS

6. A DCR aponta supostas condutas atribuídas à Presidente da República relacionadas com a abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a prévia autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual de 2015. Em particular, no Relatório aprovado na Câmara, dos seis decretos que constavam originalmente na denúncia, dois foram retirados, permanecendo apenas quatro, que foram objeto desta perícia, conforme disposto na parte 2.3.2 do Laudo da Perícia:

A perícia deverá se ater a controvérsias fáticas relacionadas a:

2 (dois) Decretos não numerados de crédito suplementar, editados em 27 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00;

2 (dois) Decretos não numerados de crédito suplementar, editados em 20 de agosto de 2015, nos valores de R\$ 600.268.845 e R\$ 55.237.582.569; e

7. A suposta conduta atribuída à Presidente da República, portanto, pressupõe ao menos seis elementos, didaticamente sistematizados a partir das respostas aos diversos quesitos, devidamente referenciados, a saber:

- i) **Substrato Legal:** se os decretos foram editados sem a autorização legal (quesitos: 3, 4, 8 da acusação; 1, 4, 16-18, 42, 70 da defesa; 2 e 3 do Relator e 2 da Senadora Ana Amélia e os questionamentos: 1, 2, 3, 9 e 10 da defesa; 3, 7.1 a 7.3 e na conclusão 1.1, 2.1 e 2.4 e 2.5, 3.1 - 3.3 da Senadora Vanessa Grazziotin)
- ii) **A materialidade:** se a execução dos decretos afetou a obtenção da meta fiscal (quesitos: 9 da acusação; 1, 2, 24, 25, 42 da defesa; 4 da Ana Amélia; pedidos de esclarecimentos: 4 e 5 da defesa; 3.1, 7.4, 2.2, 2.3, 2.5, 5 da Senadora Vanessa)



- iii) **A Autoria e o dolo do Presidente da República:** se houve ato e intenção do Presidente em agir contra a Lei Orçamentária (quesitos 5-15 e 26-28 da defesa; e os questionamentos: 9.1 a 9.6 e 5 da Senadora Vanessa)
- iv) **A análise do cenário fiscal em que foram editados os decretos:** se o cenário fiscal proibia a edição dos decretos (quesitos: 1, 2, 4-8 e 28 da acusação; 2, 19 - 23 e 29 da defesa; 1 do Relator; 1 e 2 da Senadora Ana Amelia; 6.1 a 6.3 e 1.2 e .1.3 e 4.1 a 4.3 da Senadora Vanessa)
- v) **Jurisprudência à época da realização dos atos:** se havia uma ampla jurisprudência que conferia legalidade e segurança jurídica no momento da edição dos atos questionados (quesitos 37 a 40 da defesa e o questionamento 6 defesa)
- vi) **Efeitos da mudança de jurisprudência:** os riscos para a administração pública de uma mudança na conduta decorrente da nova interpretação (quesito 41 da defesa e questionamento 7 da defesa)

3.1.1 Do substrato Legal - a Interpretação do artigo 4º da LOA/15

8. A alegação dos que sustentam a caracterização da edição dos decretos de abertura de crédito suplementar como do crime de responsabilidade se baseia no texto do artigo 4º da Lei nº 13.115/15, a Lei Orçamentária Anual de 2015 (LOA/15), que condicionou a autorização para a abertura de créditos suplementares à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício pela Lei nº 13.080, de 2015, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (LDO/15). Na visão dos defensores do impeachment, quando da aprovação dos decretos, a meta do superávit primário não vinha sendo atendida.

9. Logo, o que precisa ser verificado é se a abertura dos créditos suplementares em 2015 feriu a lei de orçamento em vigor. Esta, a Lei nº 13.115, de 2015 (LOA/15), só aprovada em abril de 2015, previu, em seu artigo 4º, autorização para a abertura de créditos suplementares condicionada à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário para 2015, que fora definida pela Lei nº 13.080/15 (LDO/15).

10. Na verdade, o que ocorreu em 2015, é que as metas de resultado primário tiveram que ser revistas ao longo do ano, em razão da frustração de arrecadação tributária causada pela crise econômica, o que foi levado a efeito por leis em sentido formal.

11. Tais alterações na meta de resultado primário se devem à característica da LDO, que deve ser aprovada no ano anterior ao da execução orçamentária, o que, muitas vezes, reflete um cenário econômico diferente daquele presente na execução do orçamento e, quase sempre, imprevisível pelo legislador no momento em que ela foi formulada. Além da flutuação inerente à economia, a imprevisibilidade dos cenários econômicos futuros, mesmo considerando o lapso temporal de pouco mais de um ano, é fruto de uma sociedade onde o passado nem sempre é suficiente para a explicação do presente e a previsão do futuro, o que condiciona toda a previsão orçamentária à possibilidade de ajuste com a realidade.

12. Dessa imprevisibilidade intrínseca ao orçamento, inclusive fundamentando o princípio da anualidade, é que advém a possibilidade de alteração da meta de resultado primário estabelecida pela LDO, como admite Régis Fernandes de Oliveira¹:

¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*, p. 362.



“Não temos dúvidas que o Plano Plurianual pode ser alterado a qualquer tempo, diante de circunstâncias novas. Como se destina a viger por quatro anos, no direito brasileiro, o mundo empírico é móvel e, pois, pode sofrer alterações que não se destinam a ser rígidas. Mudam os tempos, mudam as circunstâncias, mudam as situações. (...)

Diga-se o mesmo em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em havendo circunstância imperiosa, não descartamos a possibilidade de alterações que redundem em melhoria para a população. O fim não é a lei em si mesma ou a lei não é um fim em si mesmo. O que vale é a sociedade e, à vista de empecilhos que possam surgir, nada mais razoável que pensar em alteração da lei.”

(Grifamos)

13. Ao longo do ano de 2015, é notória a deterioração da situação econômica nacional, seja por causas internas, como a crise política, ou internacionais, como a redução do valor de nossas commodities no mercado externo, o que levou à frustração de arrecadação e justificou a alteração da meta de resultado primário da LDO/15.

14. A alteração da meta é, portanto, algo permitido e até importante na legislação fiscal brasileira, desde que fundamentada e justificada. Não há controvérsia em relação a essa autorização legislativa. A controvérsia que levou à denúncia é quanto à consequência automática dessas alterações legislativas e a legitimação da abertura de créditos suplementares por decreto ao longo do ano, uma vez que na condição prevista pelo artigo 4º da LOA/15 para tal providência há a menção a que “as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”.

15. Essa condicionalidade prevista no caput do artigo 4º da LOA/15 é a base para toda a controvérsia jurídica quanto à sua interpretação. Em meio aos diversos materiais produzidos desde o início do questionamento, ainda no âmbito da Prestação de Contas do Governo da República de 2014, já foram apresentadas diversas teses jurídicas para sua interpretação. Algumas, inclusive, contraditórias entre si.

3.1.1.1 Interpretação do art 4º da LOA apresentada pelo Poder Executivo

16. A Lei de Responsabilidade Fiscal no seu conjunto reforçou os mecanismos de gestão fiscal do Estado. Para isso, a norma definiu que os instrumentos de gestão das finanças públicas, LOA, LDO e Plano Plurianual (PPA), fossem elaborados e executados em consonância com as metas fiscais definidas.

17. A partir de 2001, as LOA e LDO e as normas infra legais passaram disciplinar o conjunto de mandamentos legais da LRF, desenvolver instrumentos e a interpretar os aspectos fáticos com o objetivo de garantir os resultados fiscais.

18. Nesse contexto, a interpretação do art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015 foi se consolidando a partir de 2001, primeiro ano após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Desde então todas as LOA trouxeram dispositivos similares ao do ano em referência.

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 (Grifamos):

19. Como pode ser visto, a meta fiscal a que se refere o artigo 4º da LOA e prevista na LRF (§ 1º do artigo 4º e art. 9º) é de natureza exclusivamente financeira. Na falta da regulamentação da metodologia de apuração dos resultados primário e nominal prevista no inciso IV do artigo 30 da LRF, a apuração usada e consolidada há mais de 25 anos, é realizada pelo Banco Central nos termos da Mensagem que encaminha o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015 (e anos anteriores).

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.

O segundo, denominado “acima da linha”, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal”” (Grifamos).

20. Se por um lado fica claro que a gestão fiscal possui dimensão financeira, por apurar o balanço entre receitas arrecadadas e despesas pagas; por outro, o orçamento e as alterações nas dotações orçamentárias estão no campo do planejamento da ação pública, pois ainda que exista dotação autorizada na LOA, isso por si só não significa que haverá execução.

21. Por isso, desde o primeiro momento foi percebida a necessidade de se fazer a relação entre a dimensão orçamentária e a financeira, pois não há uma relação de identidade, mas sim de compatibilidade.

22. O instrumento usado para compatibilizar a dimensão orçamentária com a financeira, é o decreto de programação orçamentária e financeira, também conhecido como decreto de contingenciamento. Esse tipo de norma já existia antes de 2000, os artigos 8º e 9º da LRF disciplinaram o seu conteúdo, temporalidade e extensão de aplicação a todos os poderes.

23. Cabe fazer uma explicação da aplicação do termo programação orçamentária. Isso é importante porque a perícia faz uso dele de forma inapropriada ao tratar da relação entre a dimensão orçamentária e a financeira. Os profissionais da área, o utilizam em dois sentidos bem distintos: nos decretos de programação orçamentária e financeira e para se referir genericamente a uma despesa orçamentária com as suas classificações.



24. Apesar do nome decreto de programação orçamentária e financeira, o normativo não altera as programações orçamentárias. O termo programação se refere aos limites (teto) globais de empenho e pagamento para os tipos de despesas. Ou seja, dada uma meta de resultado primário e estimada a receita, o ato define o espaço fiscal disponível para a execução financeira de um conjunto de despesa previstas em dotações orçamentárias autorizadas na LOA.

25. O outro uso do termo programação orçamentária é aplicado para se referir genericamente ao conjunto de informações e valores de uma despesa do orçamento, sendo composta das classificações da despesa: institucional, funcional, programática, categoria econômica, natureza de despesa, fonte etc. e o seu respectivo valor na LOA atribuído a essa despesa.

26. Os decretos de abertura de crédito suplementar em análise alteram uma programação orçamentária (dotação) aprovada na lei, tendo como base a autorização dada pelo Congresso Nacional. Esses atos são mera autorização orçamentária, não tendo, pois, o condão de ampliar automaticamente os limites do Decreto de Contingenciamento para as despesas. Por conseguinte, Decretos de crédito não têm impacto sobre a meta fiscal vigente ou proposta, pois o art. 52, § 13, da LDO e o §2º do artigo 1º do Decreto nº 8.456/2015 determinam que créditos suplementares e especiais terão sua execução condicionada aos limites de empenho e pagamento.

27. É fundamental destacar que essa interpretação tem sido praticada e validada desde 2001. Inclusive, o §13 do artigo 52 da LDO é uma inovação na LDO de 2014 para conferir maior segurança jurídica a essa leitura da compatibilidade, elevando à lei que disciplina a LOA dispositivos que estavam consolidados nos Decretos, nas Exposições de Motivos dos atos e ainda nos Pareceres Jurídicos que instruem Decretos de crédito suplementar.

28. Conforme trazido aos Autos pela Resposta à Acusação, a fim de evitar que a abertura de crédito afetasse o resultado fiscal, o Decreto nº 3.746, de 2001, trazia um dispositivo semelhante condicionando o crédito suplementar aos limites fixados:

“Art. 6º Os créditos suplementares e especiais que vierem a ser abertos neste exercício, bem como os créditos especiais reabertos, relativos aos grupos de despesa "outras despesas correntes", "investimentos" e "inversões financeiras", ressalvadas as exclusões de que trata o § 1º do art. 1º deste Decreto, terão sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes. (grifos nossos)”

29. A interpretação de que esse dispositivo era suficiente para garantir que o crédito não afetaria a meta estava clara no anexo da Exposição de Motivos (EM), bem como no parecer jurídico, de um decreto de crédito suplementar, com fonte de superávit financeiro, editado em 2001.

30. Trata-se de um Decreto de 12 de julho de 2001, EM nº 194/2001, que na parte que trata da conformidade com a LRF afirma:

“O crédito acima não contraria a referida Lei, assim como não afeta a meta de resultado fiscal prevista para o corrente exercício, tendo em vista, especialmente, o disposto no art. 6º do decreto 3.746, de 6 de fevereiro de 2001”.

31. Com base nessa observação, o Consultor Jurídico do Ministério do Planejamento, concluiu:

“Relativamente às disposições restritivas insertas na lei de Responsabilidade Fiscal, há que se considerar que, conforme o esclarecimento constante do Anexo às exposição de Motivos, o Referido crédito não afeta a meta de resultado fiscal prevista para o corrente exercício.



Posto isso, abstraída qualquer consideração quanto à oportunidade e conveniência do ato, pelo exame dos autos, não se vislumbra qualquer indício de ilegalidade ou constitucionalidade para seu regular prosseguimento, estando o presente dossiê apto a ser referendado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão”.

32. Adicionalmente, cabe lembrar que a LDO, no §4º do artigo 39, também prevê uma espécie de compatibilidade com a meta quando da criação de créditos orçamentários por meio de Lei.

33. Nesse sentido, também há uma prática consolidada que remete ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira a mediação para garantir a compatibilidade. Ainda que a redação prevista para o Projeto de Lei faça referência à realização da despesa enquanto que o dispositivo para o decreto fala em execução da despesa, não se pode dizer que o sentido é diferente já que tanto a realização da despesa quanto a sua execução são limitadas pelo Decreto de Contingenciamento.

34. É nesse sentido que os Pareceres de Projetos de Lei de créditos suplementares à conta de excesso de arrecadação e/ou superávit financeiro avaliados em período que a meta fiscal encontrava-se em discussão no Congresso Nacional possuem uma chancela de legalidade, como informa a Resposta à Acusação quando traz aos autos trecho do Parecer do Deputado Domingos Sávio (PSDB/MG) sobre da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei de Crédito Suplementar nº 032/2015. O relatório, que foi aprovado na CMO e culminou com a aprovação no Congresso Nacional em 18 de novembro do ano passado afirmou, in verbis:

“Do exame do projeto, verifica-se que a iniciativa do Poder Executivo não contraria os dispositivos constitucionais e preceitos legais pertinentes”

35. Além do PLN mencionado observam-se outros projetos de lei que adicionaram créditos à LOA 2015 com avaliação idêntica.

3.1.1.2 A interpretação do art. 4º da LOA apresentada na perícia

36. Nos quesitos apresentados à Junta Pericial há vários que abordam aspectos concernentes à legalidade dos decretos, em especial, podemos citar os quesitos: 3, 4, 8 da acusação; 1, 4, 16-18, 42, 70 da defesa; 2 e 3 do relator e 2 da Senadora Ana Amélia.

37. Para entender a interpretação trazida pela perícia é preciso conjugar fragmentos de todos esses quesitos para entender como os peritos afirmam de forma taxativa que:

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

Como esses decretos não se subsumem às condicionantes expressas no caput do art. 4 da LOA/2015, sua abertura demandaria autorização legislativa prévia, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88.

38. Nas respostas aos quesitos 3, 4 e 8 da acusação, há a presunção de ilegalidade, sem que se esclareça qual é o entendimento dos peritos sobre porque os três decretos não se subsumem ao regramento vigente. Tão pouco é possível compreender qual é a ilegalidade na edição dos decretos com base na resposta aos quesitos 16 a 18 da defesa, pois não mencionam o significado da compatibilidade das alterações na programação orçamentária com a obtenção da meta. Na resposta ao quesito 16, apenas citam os elementos que garantem a abertura, no quesito 17, apenas referem-se ao caput do art. 4º sem entrar no seu significado e no quesito 18, apenas descrevem os incisos e parágrafos do art. 4º sem mencionar o caput.



39. Na resposta ao relator, no quesito 2, os peritos apresentam os primeiros indícios de porque uma parcela dos três decretos mencionados seria incompatível com obtenção da meta. Na resposta ao quesito 2 do relator os peritos fazem a seguinte afirmação:

Assim, considerando a ordem cronológica dos eventos [envio do PLN 5, Relatórios Bimestrais e a edição dos decretos de crédito suplementar] acima descrita, bem como o constante agravamento de um cenário fiscal que já se mostrava adverso, como reconhecido pelo Poder Executivo em diversos documentos e pronunciamentos, pode-se concluir que três dos Decretos de crédito suplementar ora analisados não eram compatíveis com a meta de resultado primário constante da LDO/2015, meta essa que só veio a ser alterada em 3 de dezembro de 2015, nos termos propostos no Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG.

40. Ainda assim, frente à interpretação vigente à época dos decretos, não é possível entender porque a ordem cronológica é que definiria a não compatibilidade.

41. Na resposta ao quesito 3 do relator, sobre as fontes utilizadas para abertura dos decretos, é que deixam mais claro porque seriam incompatíveis:

Sobre superávit financeiro:

Assim, por não constituir nova receita arrecadada no exercício, **tem efeito fiscal primário negativo** a suplementação de despesa primária à conta do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

Sobre excesso de arrecadação:

Há fundamento, à primeira vista, no argumento de que a suplementação de despesa primária à conta de excesso de arrecadação tem efeito fiscal neutro. É que, se há uma arrecadação primária em determinado valor e uma despesa primária de mesmo montante, o resultado da conjugação dessa receita e dessa despesa será, por óbvio, neutro.

Contudo, isso só faz sentido quando analisado o ato de suplementação de forma isolada, desconectado da realidade orçamentária e fiscal em que se insere.

(...)

Assim, dado um cenário de descumprimento da meta vigente, o excesso de arrecadação de receitas primárias constitui um fato orçamentário que conduz a uma situação mais favorável, do ponto de vista fiscal, do que o verificado antes da arrecadação desse excesso. (...)

Assim, se o recurso desse excesso é utilizado para suplementar uma despesa primária, o saldo entre receitas e despesas primárias acaba sendo reduzido, afastando-se da meta estabelecida. Ou seja, embora o efeito fiscal da suplementação, observado isoladamente, seja neutro, a abertura do crédito suplementar é ato incompatível com a obtenção da meta, pois a situação fiscal após sua abertura é menos favorável do que aquela verificada anteriormente à suplementação.

42. Na sequencia dessa afirmação os peritos fazem a seguinte ressalva:

Dessa forma, embora a utilização do excesso de arrecadação para fins de suplementação de despesa primária apresente efeito fiscal neutro quando isoladamente considerada, à luz da situação fiscal evidenciada pelos Relatórios editados pelo Poder Executivo no exercício de 2015, tal prática representa ato incompatível com a obtenção da meta de superávit, em descompasso, portanto, com o disposto no *caput* do art. 4º da LOA/2015.

43. Mas a tese fica então explicitada na seguinte passagem:

Dessa maneira, no caso ora analisado, para que os Decretos em que verificado efeito fiscal negativo tivessem repercussão fiscal primária neutra, o montante de despesa primária suplementada



deveria ter como fonte o cancelamento de dotações de mesma natureza. Qualquer outra fonte utilizada para a suplementação dessas despesas imprimiria efeito fiscal primário negativo, dado o cenário de não cumprimento da meta reconhecido pelo Poder Executivo a partir do dia 22 de maio de 2015, data de submissão do PLN 5/2015 ao Congresso Nacional, que tinha por objeto a redução da meta de superávit primário estabelecida na LDO/2015.

44. Apesar do erro fático quanto à data do envio do PLN 5, que se trata de um mero equívoco, pois em outras partes é feita referência à data correta, de 22 de julho, na tese apresentada pelos peritos, para aferir a compatibilidade é preciso avaliar o cenário da limitação de empenho e movimentação financeira, portanto não afastam a gestão financeira da avaliação de compatibilidade e, portanto, não podem afirmar que a análise de compatibilidade seja referente apenas à programação orçamentária e não à programação financeira.

45. A dificuldade de compreensão da tese apresentada levou à formulação de vários pedidos de esclarecimento pela defesa: 1, 2, 3, 9 e 10 e pela Senadora Vanessa Grazziotin: 3, 7.1 a 7.3 e na conclusão 1.1, 2.1 e 2.4 e 2.5, 3.1 - 3.3.

46. No esclarecimento ao questionamento 1 da defesa os peritos fazem a seguinte afirmação:

(...) no caso das suplementações de dotação por decreto, não é a realização da despesa que deve ser compatível com a obtenção da meta. Deve-se aferir a compatibilidade, com a meta, da alteração promovida na programação orçamentária, o que ocorre em momento anterior à realização da despesa. Essa diferenciação é de suma importância.

47. Na resposta ao questionamento 2:

Quanto à primeira parte do questionamento o "efeito fiscal negativo" refere-se à alteração na programação orçamentária incompatível com a meta de resultado primário". O impacto concreto, por sua vez, refere-se ao impacto efetivo sobre o resultado primário. Mais uma vez, alerta-se que resultado primário e *meta* de resultado primário são conceitos distintos. Para mais detalhes, remete-se à resposta formulada para o Pedido de Esclarecimento 1 supra.

48. Nesses trechos, os peritos parecem omitir um verbo que é essencial na interpretação do art. 4º. A alteração da programação não tem que ser compatível com a meta, mas com a obtenção da meta, e esta pressupõe a análise em termos da execução das despesas, dada a metodologia consagrada de execução das despesas. Na sequência, os peritos reafirmam de que o caput se refere à compatibilidade com a meta e não com a obtenção da meta:

O efeito fiscal negativo é baseado em dotações orçamentárias, para fins de conformação entre a alteração na programação orçamentária e a meta de resultado primário (art. 4º, caput, da LOA/2015). O impacto concreto, por sua vez, decorre da efetiva alteração do resultado primário aferido, decorrente da execução financeira, e não da execução orçamentária.

E o mesmo esclarecimento responde, também, a terceira parte do questionamento. Assim, "o fundamento legal utilizado para se compreender que a autorização orçamentária sem a ampliação do limite de empenho e pagamento afeta o resultado primário" decorre do art. 4º, caput, da LOA/2015".

49. Esse argumento acima de que é o próprio caput do artigo 4º da LOA que garante o fundamento legal para que se conclua que é possível que a ampliação da autorização orçamentária sem a ampliação do limite de empenho e pagamento afete o resultado primário é totalmente tautológico e não confirma que haja qualquer fundamento legal para essa interpretação. No entanto, no parágrafo seguinte parece haver a maior confusão de todas:



A ampliação do limite de empenho não afeta o resultado primário apurado, mas altera a programação orçamentária. Logo, **se essa alteração for incompatível com a obtenção da meta, o crédito não contará com autorização legislativa**, por afrontar o art. 4º, caput, da LOA/2015.

50. Percebe-se que aqui o entendimento de programação orçamentária tem o sentido de limite de empenho e não das dotações orçamentárias. Caso esse seja o entendimento dos peritos há aqui um erro significativo entre o termo “Programação Orçamentária” de que trata o caput do art. 4º, que nada mais é do que o conjunto das dotações orçamentárias, do termo “programação orçamentária” que deve ser associado também ao decreto de contingenciamento. De fato, a ementa dos decretos de contingenciamento, em especial o Decreto 8.456 de 2015, define que esse decreto **“dispõe sobre a programação orçamentária e financeira”**, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências”.

51. De acordo com o MTO há de fato duas definições para “Programação Orçamentária:

- i. **No âmbito da LOA**, a programação orçamentária é detalhamento da autorização da despesa por programa, ação e subtítulo, conforme é discutido no Manual Técnico de Orçamento (MTO) na parte 5.1. “Estrutura da Programação Orçamentária”. É sobre este que se refere o caput do art. 4º.
- ii. **No âmbito do acompanhamento e controle da execução orçamentária**, parte 7 do MTO, há outro conceito de programação orçamentária, descrito na parte 7.1, no âmbito do “Decreto de programação orçamentária e financeira e de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento)”. Nessa parte, programação orçamentária é entendida como um cronograma de compromissos (empenhos) dos recursos financeiros para o Governo. Esse instrumento, o decreto de contingenciamento, trata da execução das despesas públicas, bem como o monitoramento do cumprimento das metas de superávit primário.

52. Portanto, ao contrário do que os peritos falam, uma alteração na programação orçamentária autorizada por um decreto de crédito suplementar, aqui entendida como programação orçamentária da LOA, não irá afetar o limite de empenho definido na programação orçamentária do decreto de contingenciamento.

53. Na resposta ao item 7.1 dos questionamentos da Senadora Vanessa Grazziotin fica claro o erro de avaliação segundo o qual o decreto de crédito irá ampliar as projeções de despesas:

A rigor, a abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas afeta a perspectiva de atingimento dessa meta. A meta de resultado primário é calculada pela diferença entre receitas e despesas primárias, como mostra a Tabela 32 do Laudo Pericial (p. 117 do DOC 144). **Nesse contexto, a ampliação das despesas afeta o atingimento da meta.**

Observando-se essa metodologia, por exemplo, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2015 (fls. 565 a 605 do Anexo I do DOC 050), percebe-se que qualquer alteração na projeção das receitas e das despesas primárias, ou ainda, em ambas, tem efeito no atingimento da meta e passa a demandar contingenciamento de igual valor para que as projeções não se afastem da meta fixada. A Tabela 33 do Laudo Pericial traz essa demonstração (p. 124 do DOC 144).

54. Há um erro sobre a interpretação da metodologia do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas. Os peritos utilizam a metodologia do primeiro relatório como se fosse a mesma nos demais relatórios, sem perceber que nos demais não se parte mais da dotação orçamentária, uma vez



que esta já foi limitada. Isso é ainda mais explícito na resposta ao quesito 20 da defesa, quando os peritos afirma que:

Nessa metodologia de cálculo [a metodologia atual de cálculo da meta de resultado primário, demonstrada nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias], **percebe-se que qualquer ampliação da despesa, como a que se opera na abertura de créditos suplementares, aumenta a projeção de gastos** e, por conseguinte, reduz a perspectiva de alcance da meta fixada. (p. 117)

55. No primeiro relatório, por não haver qualquer contingenciamento, necessariamente deve-se partir da dotação existente, pois, caso não houvesse limitação de empenho, esta seria de fato o limite disponível para a despesa. Nos relatórios seguintes, como no caso do 3º bimestre que foi muito questionado, a dotação orçamentária já não era a variável base para fins de cálculo do contingenciamento, pois não seria mais possível a sua execução no valor integral. Na seção 3.1.4.1 abaixo, será discutido em mais detalhes o erro implícito na análise dos peritos sobre os limites definidos no relatório de avaliação e despesa.

56. Assim, após o primeiro contingenciamento, qualquer ampliação da dotação orçamentária, como a “que se opera na abertura de créditos suplementares” por si só, não terá o efeito de afetar o resultado fiscal, uma vez que a dotação total já era superior à limitação da despesa condizente com a meta, só podendo ser executada até o limite definido pelo decreto de contingenciamento. Desse modo, a compatibilidade da meta para abertura de créditos orçamentários há de ser avaliada por meio dos limites de empenho e pagamento, que condicionam efetivamente a capacidade de execução, e não em termos de dotações orçamentárias, que não ampliam automaticamente as despesas, como parecem afirmar os peritos.

57. Nas partes que se seguem, será demonstrado que: a) não é possível aferir a obtenção da meta com base exclusivamente na dotação orçamentária; b) a fonte utilizada para suplementação não poderá definir se uma suplementação é neutra ou não; e c) não houve execução dos decretos que tenha resultado em um impacto negativo sobre a obtenção da meta de resultado fiscal.

3.1.1.2.1 Obtenção da meta x Programação Orçamentária

58. A alegação do relator da Comissão Especial do Senado, de que a medida constituiria violação do artigo 4º da LOA/15, que determina a compatibilidade dos atos com a meta primária, parte do pressuposto que o atingimento dessas metas está relacionado não só à execução financeira, mas também à programação orçamentária. Ou seja, de que a existência de insuficiência das receitas para satisfazer as despesas conforme aferido pelo relatório bimestral de receitas e despesas previsto no art. 9º da LRF teria o condão de impedir a abertura de créditos suplementares, independentemente da compatibilidade material de cada um destes com o atingimento da meta.

59. Tal construção, além ilegal, por ignorar que o art. 4º, § 1º da LRF, que estabelece que as metas fiscais contidas na LDO são anuais, não se apoia em qualquer outro dispositivo, uma vez que a única consequência que o art. 9º da LRF estabelece para a insuficiência apurada pelos relatórios bimestrais das receitas necessárias a suportar as despesas é a limitação do empenho e da movimentação financeira dos gastos discricionárias, não produzindo qualquer efeito em relação à previsão orçamentária, conforme indicado pela denominação da seção IV desta última lei, onde se insere o referido dispositivo legal: “Da Execução Orçamentária e do Cumprimento de Metas”. Na verdade, o raciocínio parte da confusão entre a gestão financeira, relativa à execução dos gastos, submetidos à meta fiscal, e cujo instrumento de atuação do Governo são os “decretos de contingenciamento”, e a abertura de créditos suplementares que, por si só, não envolve a autorização para o aumento das despesas e nem compromete o atingimento da meta primária. A rigor, mesmo em



face da abertura de créditos suplementares, se os relatórios bimestrais não apontam a suficiência de receitas para fazer frente às despesas do período, há o contingenciamento das despesas discricionárias, não havendo que se falar em comprometimento da meta primária. Assim, a abertura de créditos discricionários, por não alterar os limites de contingenciamento, não influencia o atingimento da meta primária, objetivo vinculado à execução financeira e não à programação orçamentária.

60. Deste modo, nos termos em que os dispositivos análogos ao art. 4º da LOA/15, que nos últimos anos têm estado presentes na lei de orçamento, sempre foram interpretados pelas consultorias jurídicas dos três poderes da República e pelo Tribunal de Contas da União, tal condição estabelecida pela lei de orçamento para a abertura de créditos suplementares por decreto não se traduz em impedimento para a sua efetivação enquanto a meta primária não for cumprida pela integralidade do Governo Federal à luz dos relatórios bimestrais, que não possuem esse papel.

3.1.1.2.2 Questão das fontes para abertura do crédito

61. Nas conclusões do laudo pericial, ponto 4.1.6, com base na resposta ao quesito 3 do Relator, os peritos afirmam que:

Há efeitos negativos sobre a obtenção da meta resultado primário decorrentes da utilização do superávit financeiro do exercício anterior e do excesso de arrecadação como fontes para suplementação de despesas primárias.

No caso do superávit financeiro, os recursos constituem receita orçamentária de exercício anterior, não sendo computados como nova receita orçamentária no exercício em que se abre o crédito suplementar. **A consequência é geração de uma despesa primária não compensada por uma arrecadação de receita primária ou cancelamento de uma despesa primária de montante equivalente.**

No que tange ao excesso de arrecadação de receitas primárias, essas constituem receita primária do exercício e têm efeito positivo sobre o resultado primário. **Assim, em uma situação de não cumprimento da meta**, tal como a relatada nos diversos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias editados pelo Poder Executivo ao longo do exercício de 2015, **esse excesso de arrecadação deve ser utilizado para a recomposição do resultado fiscal projetado, objetivando o atingimento da meta vigente na época considerada.**

62. Esta é um construção juridicamente inadequada. Em relação ao superávit financeiro do ano anterior, o entendimento apresentado acima leva à conclusão de que a suplementação de um dotação de despesa primária utilizando como fonte o superávit financeiro do ano anterior sempre tem o efeito negativo sobre a meta primária. Ou seja, na visão dos peritos, por ser uma receita financeira, decorrente de superávit financeiro, ao ser utilizada para suplementar uma despesa primária, levaria a um desbalanceamento entre receitas primárias e despesas primárias.

63. Na verdade, a tese enfrenta dois problemas insuperáveis. O primeiro decorre do fato de a interpretação, que não tem qualquer lastro legal, apoiar-se na confusão entre a gestão financeira e a autorização orçamentária. Ao contrário do que afirmado no relatório, a abertura de crédito suplementar não altera em nada a meta primária pois não se traduz em autorização para a efetivação do gasto, cujo instrumento de controle não é o orçamento, mas o decreto de contingenciamento.

64. Em segundo lugar, a interpretação apresentada pelos peritos levaria a conclusão de que o artigo 4º da LOA é intrinsecamente inconsistente e traria uma ilegalidade em seu texto. Ao definir no caput que “as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015” e, ao mesmo tempo, prever em diversos dos seus incisos a possibilidade de utilização de superávit financeiro de anos



anteriores como fonte para suplementação orçamentária estaria autorizando situações que são contrárias aos seus próprios comandos legais.

65. Em relação ao excesso de arrecadação, os peritos chegam a afirmar que “a suplementação de despesa primária à conta de excesso de arrecadação tem efeito fiscal neutro do ponto”:

Há fundamento, à primeira vista, no argumento de que a suplementação de despesa primária à conta de excesso de arrecadação tem efeito fiscal neutro. É que, se há uma arrecadação primária em determinado valor e uma despesa primária de mesmo montante, o resultado da conjugação dessa receita e dessa despesa será, por óbvio, neutro.

66. No entanto, na situação em questão, afirmam que:

“em uma situação de não cumprimento da meta, tal como a relatada nos diversos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias editados pelo Poder Executivo ao longo do exercício de 2015, **esse excesso de arrecadação deve ser utilizado para a recomposição do resultado fiscal projetado, objetivando o atingimento da meta vigente na época considerada.**

67. Esse trecho também carece maiores esclarecimentos pois parece haver alguns equívocos de interpretação. Em primeiro lugar, um tema que será tratado adiante é quanto a possibilidade de afirmar que há “uma situação de não cumprimento da meta” antes do final do ano.

68. Em relação ao trecho de que “esse excesso de arrecadação deve ser utilizado para a recomposição do resultado fiscal projetado” parece desconsiderar que nem todo excesso de arrecadação pode deixar de ser gasto. Na resposta ao quesito 41 da defesa e repisado na resposta ao questionamento 7 da defesa no qual os peritos afirmam que excesso de arrecadação de receitas compartilhadas não pode deixar de ser gasto no repasse aos entes:

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,** neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a imposto, conforme situações ali previstas. Entre essas, não consta a eventualidade do descumprimento de meta fiscal. Ao contrário, retenções dessa natureza podem ser interpretadas como eventual violação da cláusula pétrea federativa e indicativas da necessidade de intervenção para reorganização das finanças do ente em mora. [grifo adicionado]

69. Por último, os peritos desconsideraram que quase sempre, no caso dos três decretos, a receita decorrente de superávit financeiro e do excesso de arrecadação tem vinculação à despesa específica, seja em função de lei ou de convênios, não podendo ser gasta em outras finalidades conforme determinado no parágrafo único do art. 8º da LRF. A disponibilidade de fontes, apurada em balanço (superávit financeiro) e expressa em demonstrativo constante do processo de abertura do crédito (excesso de arrecadação), não se confunde com avaliação geral de receitas para efeito de cumprimento do resultado primário. Na medida em que tais fontes têm vinculação específica ou constituem receitas próprias, abre-se o crédito garantindo a associação entre as finalidades das despesas e as vinculações da receita. Além disso, tal prática visa estimular os órgãos a buscar novas receitas por meio de “doações e convênios” de forma a desonrar o contribuinte, reduzindo a pressão sobre a arrecadação tributária.

70. A abertura de crédito orçamentário com receitas próprias ou vinculadas faz parte de uma decisão de gestão da Conta Única do Tesouro Nacional. Há por parte dos órgãos centrais um esforço para melhorar a qualidade do resultado



primário de forma a garantir que os recursos que eventualmente sejam popupados possam, estar livres para a gestão da dívida pública, objetivo maior da obtenção de um determinado resultado primário.

71. Na resposta ao relator, ainda no quesito 3 do Laudo Pericial há a seguinte conclusão:

Dessa maneira, no caso ora analisado, para que os Decretos em que verificado efeito fiscal negativo tivessem repercussão fiscal primária neutra, o montante de despesa primária suplementada deveria ter como fonte o cancelamento de dotações de mesma natureza.

72. E o relator ainda confirma a sua pergunta no questionamento 1, quando indaga se “havia margem de cancelamento de despesas primárias discricionárias, consideradas as eventuais restrições existentes, em montante suficiente para as suplementações de despesas primárias constantes dos três decretos que apresentaram efeito fiscal primário negativo?”. Em resposta os peritos afirmam que:

em junho de 2015 havia uma margem de cancelamento de dotações nos subtítulos de cerca de R\$ 10,26 bilhões. Em julho, essa margem de cancelamento era de R\$ 10,20 bilhões, decrescendo para R\$ 7,60 bilhões ao final do exercício.

73. Aqui os peritos parecem desconsiderar diversos fatores importantes, dos a quais destaca-se em primeiro lugar que o orçamento não é gerido de forma agregada. Há um enorme quantitativo de ações orçamentárias e essas dotações orçamentárias estão subvididas em ações e em Unidades Orçamentárias. Sendo assim, uma fonte pode estar disponível em uma determinada unidade orçamentária que não é a unidade que solicitou o crédito suplementar. Ainda assim, mesmo dentro de uma mesma unidade orçamentária, pode-se não saber qual dotação não será executada no início do ano, pois as decisões dependem muitas vezes de fatores alheios à decisão do gestor, como uma licitação deserta. Em segundo lugar, há uma vedação explícita na LDO, art. 45 que impede a suplementação posterior de dotações que sejam canceladas parcialmente e o art. 40 exige a explicação para garantir que o cancelamento não irá prejudicar a prestação de serviços. Em terceiro lugar, mesmo em um ano de restrição fiscal, o art. 9º da LRF, no seu §1º deixa claro a possibilidade de descontingenciamento, logo para um órgão setorial, ele não irá abrir mão de dotação antes dos últimos bimestres. Em quarto lugar, há limites para o cancelamento de dotações e há incisos do art. 4º da LOA que só permitem a suplementação por meio de superávit financeiro, como no caso do inciso XIV, um dos principais para o MEC, que é o chamado “carry over” do orçamento do ano anterior, que só pode ser aberto por meio da utilização de superávit do ano anterior. Finalmente, os peritos parecem desconhecer, que ao final do ano de 2015, parte das dotações foi cancelada, justamente quando já tinha se tornado claro quais escolhas seriam feitas.

74. De toda sorte, a fonte não se confunde com o limite de empenho e pagamento. Na prática, se o órgão utiliza aquela fonte e executa o crédito, dado que seu limite de gastos não teve ampliação, deixará de executar outra dotação, sendo o efeito neutro. Assim, o resultado da abertura e até da execução do crédito é nulo em relação ao volume de pagamentos. Ademais, se utilizada a fonte vinculada ou uma receita própria, como a derivada da venda de um imóvel ou prestação de um serviço, pode-se até liberar a fonte de recursos ordinários (já que alguma despesa não será realizada, por ser o limite de pagamento o mesmo) para utilização de uma receita “carimbada”, melhorando a qualidade da gestão fiscal e – vale repetir – sem qualquer impacto ou ampliação sobre o limite da despesa. De um ângulo estritamente factual, pode-se observar que a abertura de tais créditos não foi sucedida de qualquer ampliação do limite de empenho e pagamento. Assim, a efetiva execução do crédito necessariamente implicou que o órgão deixasse de executar outra despesa, uma vez preservado o limite global da despesa.^[JMoretti1] Isso será desenvolvido melhor na próxima parte.



3.1.1.2.3 Da materialidade: a execução financeira dos decretos foi compatível com a obtenção da meta

75. Na resposta ao quesito 1 da defesa, sobre qual teria sido o “impacto dos decretos de créditos suplementares para o atingimento da meta fiscal aprovada pelo Congresso Nacional”, os peritos fazem a seguinte afirmação:

“Os créditos suplementares são alocados à programação orçamentária, não se dissociando da dotação inicial, que, assim suplementada, passa a compor a dotação autorizada. E é essa dotação autorizada que é efetivamente executada” (p. 67).

76. Portanto, quando questionados sobre o impacto dos decretos para o atingimento da meta, ou seja, para a obtenção da meta de resultado fiscal, os peritos remetem a execução dos decretos. No entanto, avaliam que:

“(...) as tabelas apresentadas pela SOF não contêm os elementos necessários para a análise precisa do total do impacto dos Decretos de créditos suplementares, isoladamente considerados, no atingimento da meta fiscal aprovada pelo Congresso Nacional, ao final do ano de 2015” (p. 74).

77. Diversos quesitos e questionamentos tratam da execução dos decretos, em especial, procurou-se avaliar se a edição dos decretos afetou a obtenção da meta fiscal. Nesta parte, portanto, pretende-se dialogar com as repostas apresentadas aos quesitos 9 da acusação; 1, 2, 24, 25, 42 da defesa; 4 da Senadora Ana Amélia; e pedidos de esclarecimentos 4 e 5 da defesa e 3.1, 7.4, 2.2, 2.3, 2.5, 5 da Senadora Vanessa.

78. Na resposta ao quesito 9 da acusação os peritos afirmam que:

uma vez que a dotação inicial é suplementada, o crédito suplementar se agrupa à dotação inicial, integrando-se à programação orçamentária pertinente. Não se executa a dotação inicial ou a dotação constante do ato de suplementação; o que se executa é a dotação autorizada pela programação orçamentária, composta pela soma indissociável da dotação inicial e da suplementação.

Embora não seja simples, a identificação da execução exclusivamente do crédito suplementar, às vezes, é viável de forma artesanal. (...)

Contudo, na hipótese em que há mais de uma suplementação, é imprescindível conhecer a ordem cronológica de cada um dos créditos suplementares, em cada uma das programações. Além disso, a avaliação precisa da execução da dotação suplementar (excluída a dotação inicial e outras suplementações) exige a análise da programação detalhada por grupo de natureza de despesa, fonte de recursos, modalidade de aplicação, subtítulo, entre outros classificadores das programações orçamentárias. (p. 30)

(...)

Embora não se possa, no presente trabalho pericial, precisar o montante total pago decorrente da execução das dotações exclusivamente constantes dos três Decretos de suplementação ora analisados, pelo estudo elaborado é possível afirmar que os Decretos investigados tiveram ações executivas e efetivamente pagas no decorrer de 2015, com impacto fiscal concreto negativo sobre o resultado primário do exercício.

79. Com base nessa argumentação, a Senadora Vanessa Grazziotin e a defesa questionaram a possibilidade de compensação de forma a garantir que, ainda que houvesse a execução de parte



dessas suplementações conforme demonstraram os peritos, se teria haviado a não execução de outras despesas de forma que não houvesse uma despesa a maior, em especial, maior do que a autorização incial prevista na Lei Orçamentária Anual. Em relação a esses questionamentos, quesitos 9 da acusação, os autores afirmaram que:

A avaliação acerca de eventual compensação fiscal na execução das ações orçamentárias listadas demandaria investigar se a subexecução de uma ação decorreu da superexecução de outra ação, o que além de transbordar o objeto da Perícia seria incompatível com o cronograma estabelecido para o trabalho pericial. (p. 10, questionamento 4 da defesa, semelhante à resposta apresentada ao pedido de esclarecimento 5.3 da Senadora Vanessa Grazziotin)

80. No entanto, na resposta a quesitos da defesa que questionavam sobre a execução das ações orçamentárias e sobre a execução total da despesa, fica demonstrada que houve sim uma forma de compensação na execução, uma vez que, como ficará provado, não houve uma despesa maior do que o valor autorizado na LOA, nem nos decretos questionados, nem nas despesas como um todo.

81. Em primeiro lugar, ressalta-se que na resposta ao quesito 24 da defesa, os peritos apresentam uma tabela com a execução por ação de cada ação que foi suplementada pelos decretos questionados. Como pode ser visto nas tabelas isoladas, tabelas 34 a 37 do Laudo, nas páginas 124 a 127, mesmo que algumas ações tenham apresentado execução financeira acima da dotação original prevista no relatório, houve compensação dentro do mesmo decreto, de forma que somadas, as ações orçamentárias em conjunto não excederam o valor originalmente autorizado na LOA. Isso pode ser demonstrado na tabela 38 da perícia, página 127, que resume a execução de todos os decretos:

Tabela 38: Resumo dos Decretos

R\$ 1,00

RESUMO				
Crédito	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Total Empenhado na Ação	Total Pago
27/07/2015	12.633.992,559	15.480.994,798	13.682.965,023	11.145.865,961
27/07/2015	408.444,161	478.404,894	336.505,568	263.008,479
20/08/2015	9.529.417,906	10.298.164,760	8.196.334,725	5.875.077,696
20/08/2015	1.008.636,653	1.217.440,264	426.016,188	123.818,785
Totais	23.580.491,279	27.475.004,716	22.641.821,504	17.407.770,921

Fonte: elaboração própria

82. Essa conclusão corrobora os dados apresentados na “Resposta à acusação, apresentada pela Exma. Sra. Presidente da República” na página 242-243, na tabela “Execução Orçamentária dos Créditos Questionados”, em que se demonstra que a execução financeira das ações suplementadas, no âmbito de cada órgão, foi inferior à dotação autorizada na LOA.

83. A esse respeito, manifestou-se assim o advogado da Sra. Presidente da República:

(...) quando observamos o pagamento efetivo da despesa, que começa na fase do empenho após a criação do crédito, notamos que o crédito suplementar criado por meio dos Decretos não foi utilizado. Ora, se a meta fiscal só pode ser afetada com o pagamento efetivo do crédito, é um absurdo argumentar que o crédito criado por meio do Decreto foi incompatível com a meta (p. 242, grifo no original)



Execução Orçamentária dos Créditos Questionados

Órgão	Suplementação Questionada		Autorização Orçamentária		Execução Orçamentária	
	Superávit financeiro	Excesso de arrecadação	LOA	Dotação Atualizada	Empenhado	Pago
Ministério da Educação	662.827,0	594.113,7	19.734.989,4	22.341.938,7	18.137.019,9	14.289.758,7
Justiça do Trabalho	104.699,2	66.237,6	4.450.308,5	5.152.141,0	4.700.994,5	3.918.675,2
Ministério da Defesa	0,0	120.553,4	1.423.494,6	1.544.048,1	1.024.520,6	528.102,1
Ministério da Justiça	111.595,0	0,0	1.345.087,9	1.480.319,8	1.334.174,2	936.429,1
Ministério de Ciência e Tecnologia	0,0	62.685,1	2.813.577,9	2.924.663,0	2.646.805,9	1.800.633,1
Ministério da Previdência Social	56.550,1		1.122.466,9	1.108.466,9	1.068.798,9	987.116,8
Secretaria de Direitos Humanos	15.118,5	0,0	39.358,7	54.477,2	22.657,4	8.217,3
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios		8.918,7	281.548,6	292.353,2	279.582,2	205.707,7
Ministério do Trabalho e Emprego	3.359,4		18.631.576,0	18.634.935,4	17.056.477,7	17.056.477,7
Justiça Eleitoral		2.315,7	1.011.663,7	971.355,9	831.845,0	592.787,6
Justiça Federal		1.462,6	1.342.914,5	1.416.153,0	1.390.748,9	1.068.210,2
Ministério da Integração Nacional		365,7	4.700,0	5.065,7	2.579,5	1.798,6
Total	954.149,2	856.652,5	52.201.686,7	55.925.917,9	48.496.204,9	41.393.914,2



84. Da mesma forma, na resposta aos pedidos de esclarecimento 5 apresentado pela defesa e o questionamento 5.4 apresentado pela Senadora Vanessa Grazziotin, os peritos apresentam a tabela com a execução completa das despesas autorizadas na LOA e suplementadas ao longo do ano. Como se pode ver na tabela 7 dos esclarecimentos, apresentada nas páginas 10 e 75, todas as despesas foram executadas em valor inferior ao autorizado na LOA, pelo congresso nacional, a despeito de uma elevação de mais de R\$ 61 bilhões na dotação autorizada.

Tabela 7: Despesa total executada em 2015

R\$ 1,00

Identificador de resultado primário ⁽¹⁾	Dotação inicial (LOA 2015)	Dotação autorizada	Total Empenhado	Total Pago
0	1.484.359.685.644,00	1.489.197.805.255,00	1.042.241.329.730,46	1.031.896.548.542,22
1	1.191.771.035.190,99	1.237.511.829.741,99	1.200.825.723.181,49	1.146.791.366.372,51
2	125.247.120.677,01	134.517.578.818,01	93.397.749.434,81	64.688.963.341,70
3	65.617.263.589,00	67.592.572.367,00	42.147.252.333,67	24.176.676.508,87
6	9.681.842.341,00	9.666.324.341,00	3.430.515.709,81	44.663.005,62
TOTAL ⁽²⁾	2.876.676.947.442,00	2.938.486.110.523,00	2.382.042.570.390,24	2.267.598.157.830,92

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

Nota:

(1) Legenda dos IRPs (art. 7º, § 4º, da LDO/2015): I - financeira (RP 0); II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) obrigatória, quando constar da Seção I do Anexo III (RP 1); b) discricionária não abrangida pelo PAC (RP 2); c) discricionária abrangida pelo PAC (RP 3); ou d) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6).

(2) Eventual divergência entre os valores totais constantes desta Tabela e da Tabela 38 do Laudo Pericial (DOC 144, p. 127) pode decorrer de ajustes realizados no âmbito do SIAFI.

85. Essa constatação demonstra que suplementações orçamentárias, que são atos de natureza programática, não significam que haverá aumento de despesa, apenas garantem um melhor planejamento e um melhor gasto público. Assim, ainda que algumas das suplementações tenham sido executadas, outras deixaram de ser, de forma a não ampliar o valor executado em relação ao autorizado pelo Congresso Nacional, como ficou provado, as despesas foram executadas em valor menor do que o valor autorizado na Lei Orçamentária Anual.

3.1.2 Da Autoria e dolo da Presidente da República

86. Uma análise dos dados da perícia permite concluir que os decretos foram editados para conferir autorização legal a solicitações dos Ministérios, de modo que a assinatura da Presidente configura, apenas, uma homologação das solicitações técnicas. Como os decretos apenas finalizam uma longa tramitação a partir de solicitações das áreas técnicas até de outros Poderes, inclusive com atestado de disponibilidade das fontes para os créditos, não é possível se falar em dolo.

87. Essa afirmação é resultado, entre outros, da leitura das respostas aos quesitos 5 a 15 elaborados pela Defesa, particularmente os seguintes fatos:

- 1) A consultoria jurídica do Ministério do Planejamento informou em todos os Decretos que “não identificou qualquer óbice ou risco de natureza jurídica capaz de interferir na efetivação dos objetivos da proposta. O Projeto de Decreto está em conformidade com: (i) a competência constitucional da Presidente da República para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (art. 84, IV, da Constituição Federal); (ii) as normas



constitucionais e infraconstitucionais que regulam a abertura de créditos suplementares (art. 167, V, da Constituição Federal, arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964 e art. 4º, incisos I, alínea "a", e V, alíneas "a" e "b", item 1, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015)". Pareceres nº 00794/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU; 00797/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU e 00817/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU;

- 2) Diversos órgãos e inúmeras unidades do poder Executivo e do Poder Judiciário solicitaram os créditos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 3) Houve solicitações e recomendações técnicas para a edição dos decretos, inclusive por meio de notas técnicas e memorandos contendo justificativas do pedido. É de se destacar, especialmente, as notas informativas do Ministério do Planejamento e as Exposições de Motivos do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão em cada decreto;
- 4) A solicitação dos créditos tem origem nas unidades técnicas dos Órgãos, são processados nas unidades setoriais de orçamento e enviados à Secretaria de Orçamento Federal por meio de sistema de informações parametrizado, denominado SIOP;
- 5) Os créditos são analisados na Secretaria de Orçamento Federal, nos termos da Portaria SOF nº 16/2015;
- 6) A análise é realizada por servidores públicos concursados, cargo para o qual há uma carreira específica denominada Analista de Planejamento e Orçamento;
- 7) Os pedidos de abertura de créditos suplementares em favor dos órgãos do Poder Judiciário são encaminhados para a SOF pelo Conselho Nacional de Justiça, inclusive com parecer de mérito e com a indicação das fontes de recursos, memórias de cálculo e relatórios de reestimativa de receitas;
- 8) O processo de solicitação de um crédito é extremamente complexo, contempla uma vasta rede de atores e é operacionalizado por sistema de informações parametrizado para executar uma série de verificações nesses pedidos de modo a evitar erros e ilegalidades;
- 9) Compete aos técnicos do órgão de origem a indicação das fontes para abertura de créditos suplementares, nos termos do art. 7º da Portaria nº 16, de 29 de abril de 2015, da Secretaria de Orçamento Federal.

88. Além disso, as respostas às solicitações de esclarecimento à perícia feitas pela Senadora Vanessa Grazziotin, particularmente o item 5 da conclusão, informam que não foi constatado ato de ordenação de despesas por parte da Presidente.

89. **Imprescindível constatar que essa afirmação afasta a possibilidade de ilegalidade cometida pela Presidente, inclusive diante do acolhimento da tese da acusação.** Se, de um lado, é inequívoco que há ato da Presidente criando a dotação orçamentária, já que ela editou os Decretos, de outro não há ato da Presidente capaz de autorizar o empenho, visto que ela não ordena despesas.



90. É sabido que o Decreto cria a dotação orçamentária no universo do planejamento orçamentário, diferente, portanto, do campo da execução orçamentária. Enquanto que a dotação pertence ao campo do planejamento, por sua vez o empenho, a liquidação e o pagamento pertencem ao universo da execução.

91. Ainda que se acatasse a tese da acusação sobre eventual impacto em meta supostamente orçamentária, seria menos agressivo à legalidade e à segurança jurídica admitir eventual impacto na fase de empenho. Como a perícia informa que não constatou ato de ordenação de despesa presidencial e, além disso, não há provas de que houve ato da Presidente ordenando a despesa, não há que se falar em autoria sob uma perspectiva mais completa dos atos. Portanto, é inquestionável a autoria na edição dos Decretos, assim como também é inquestionável que **não há autoria na ordenação da despesa**.

92. Além disso, apesar de não haver uma resposta cristalina da Perícia sobre a relação entre a execução total das despesas e os decretos de créditos objeto da denúncia, está claro que a execução de parte das programações dos decretos se deu mediante a não execução de diversas outras programações, de modo que não há que se falar em impacto negativo na meta. Os esclarecimentos da Perícia feitos à Senadora Vanessa Grazziottin registrados sob os números 5.2, 5.3 e 5.4 demonstram que não houve impacto.

93. O item 5.2 afirma que “*a vigência da determinação dos limites de empenho e movimentação financeira antecede e incide nas programações*”, ao passo que os demais quesitos, conforme já exposto no tópico anterior, provam que não houve execução acima das dotações da LOA para as ações objeto dos Decretos, tampouco quando se considera o conjunto das programações do ano. Desse modo, afirma-se que o art 13, § 52, da LDO 2015 e o art 1º, § 2º, do Decreto 8.456/2015 foram observados e condicionaram a execução dos créditos suplementares aos limites previstos, tetos estes que não foram ampliados.

94. Além de todo o exposto, o item 7 da Conclusão do laudo pericial informa que documentos da SOF atestam que a Presidente não foi alertada sobre eventual incompatibilidade dos Decretos com a meta fiscal, tal como fica claro na resposta ao quesito 27.

95. Contudo, a resposta ao quesito 26 é ainda mais esclarecedora do que a própria conclusão. A informação mais relevante não é a de que a Presidente não foi alertada, mas sim de que **ela foi informada de que os decretos não afetavam a obtenção da meta**. A resposta ao quesito 26 é clara para cada decreto. Diz o Ministério do Planejamento:

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

96. Portanto, ainda que se crie uma interpretação alternativa sem base jurídica cristalina e consolidada para classificar os decretos como ilegais, está claro que não houve dolo da Presidente da República na assinatura dos Decretos de crédito suplementar questionados.

3.1.3 O cenário fiscal em que foram editados os decretos

97. Na resposta ao questionamento da Senadora Ana Amélia, os peritos trazem algumas observações importantes sobre o cenário fiscal à época da edição dos decretos e sobre a atuação do Governo Federal em meio a uma situação econômica atípica, nas palavras do nobre relator do PLN 5. Os peritos são precisos em afirmar que, no momento da edição do Relatório do 3º bimestre:



ressaltamos não haver evidências que demonstrem, de forma inequívoca, que o Poder Executivo tenha abandonado a perseguição da meta originalmente estabelecida na LDO/2015.

A propósito, importa destacar que, segundo o Relatório de Avaliação citado [Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015], o Poder Executivo havia adotado uma série de medidas visando ao atingimento da meta originalmente estabelecida.

(...)

Complementarmente, a CMO, ao proferir Parecer quando da apreciação da proposta de redução da meta fiscal constante do PLN 5/2015, destacou que o governo teria “utilizado de todos os mecanismos a sua disposição para reequilibrar o orçamento”. O Parecer também destaca “um esforço legítimo para equacionar o déficit público e restabelecer a confiança na capacidade de o país superar os percalços vividos neste momento atípico”.

3.1.3.1 Sobre o contingenciamento em 2015

98. Em resposta aos quesitos 2, 7 e 28 da acusação e 19, 21, 22 e 23 da defesa, cumpre esclarecer os pontos abaixo.

99. O ano de 2015 foi o ano do maior contingenciamento em % do PIB desde o início da LRF.

100. Antes mesmo da aprovação da LOA, o governo realizou uma limitação de empenho para os valores autorizados no período da antevigência do Orçamento. O Decreto 8.389, de 07 janeiro de 2015, limitou o valor mensal das "despesas correntes de caráter inadiável" a 1/18 (um dezoito avos) do valor constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, até que ocorresse a publicação da Lei Orçamentária daquele ano.

101. A publicação da lei orçamentária só ocorreu em 22 abril de 2015, quando foi publicado o Decreto 8.434 que definiu o limite de empenho de despesas pelos órgãos, pelos fundos e pelas entidades do Poder Executivo até o estabelecimento da Programação Financeira de que trata o caput do art. 8º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que deveria ser apresentada pelo Executivo em até 30 dias após a publicação da LOA.

102. Assim em 22 de maio de 2015, foi publicado o Decreto 8.456, com a programação orçamentária e financeira, estabelecendo o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015. Neste Decreto, conforme atesta a Perícia, o limite disponível para empenho e movimentação financeira foi estabelecido nos anexos I e II deste mesmo Decreto.

103. De acordo com o Decreto, os limites totais autorizados seriam definidos de acordo com o quadros abaixo:

ANEXO I LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO RELATIVOS A DOTAÇÕES CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2015

R\$

Obrigatórias		Discretionárias		Total	
Lei	Disponível	Lei	Disponível	Lei	Disponível
122.169.463.305	122.169.463.305	190.170.054.239	120.224.440.023	312.339.517.544	242.393.903.328



104. Este mesmo decreto traz no § 2º do art. 1º a seguinte determinação:

§ 2º Os créditos suplementares e especiais abertos, e os créditos especiais reabertos neste exercício, relativos aos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, ressalvadas as exclusões de que trata o § 1º, terão sua execução condicionada aos limites constantes do Anexo I.

ANEXO II
LIMITES DE PAGAMENTO RELATIVOS A DOTAÇÕES CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2015 E AOS RESTOS A PAGAR (*)

R\$ mil

	ATÉ MAI	ATÉ JUN	ATÉ JUL	ATÉ AGO	ATÉ SET	ATÉ OUT	ATÉ NOV	ATÉ DEZ
Não PAC	79.751.308	96.429.831	113.102.352	129.712.073	146.285.045	162.853.015	179.413.989	195.974.282
PAC	19.227.691	22.543.510	25.859.329	28.950.148	32.040.967	35.131.786	38.222.605	40.491.611
TOTAL	98.978.999	118.973.341	138.961.681	158.662.221	178.326.012	197.984.801	217.636.594	236.465.893

(*) Exclusive emendas individuais com RP 6.

ANEXO III
LIMITES DE PAGAMENTO RELATIVOS A EMENDAS INDIVIDUAIS -
DOTAÇÕES CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2015 E RESTOS A PAGAR (*)

R\$ mil

	ATÉ MAI	ATÉ JUN	ATÉ JUL	ATÉ AGO	ATÉ SET	ATÉ OUT	ATÉ NOV	ATÉ DEZ
TOTAL	634.340	884.338	1.134.336	1.384.334	2.271.523	3.158.712	4.045.901	4.933.090

(*) Emendas individuais com RP 6.

105. Para os demais Poderes, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas apresentado nesta mesma data indicava a necessidade de contingenciamento, a ser feito por ato próprio.

106. Nos bimestres que se seguiram houve mais dois contingenciamentos, em 30 julho de 2015, pelo Decreto 8.496 e, em 27 de novembro de 2015, pelo Decreto 8.580. Em ambos, frente à revisão do cenário de receita e despesas obrigatórias, houve novos contingenciamentos, dessa forma, o limite autorizado pelos Decretos de contingenciamento, nos Anexos I e II foram alterados para os seguintes valores descritos abaixo:

Tabela – Limites de Empenho e Movimentação Financeira Poder Executivo

	Decreto 8.456		Decreto 8.496		Decreto 8.580	
	Anexo I	Anexo II	Anexo I	Anexo II	Anexo I	Anexo II
Limites	242.393.903	236.465.893	233.919.334	228.457.925	222.767.458.	218.413.231



107. No caso dos demais os valores informados a cada nova necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira foram os descritos abaixo e implementados por ato próprio, conforme determina a LRF.

Tabela– montante informado aos demais Poderes, MPU e DPU para limitação de empenho e movimentação financeira

	RARD 2º Bimestre	RARD 3º Bimestre	RARD 5º Bimestre	RARD Dezembro
Contingenciamento	935,4	125,4	1.736,3	-1.736,3

108. De acordo com o Laudo pericial, em resposta ao questionamento 2 da acusação:

“Dado o resultado primário obtido, e considerando a metodologia de cálculo desse resultado constante da LDO/2015, conclui-se que o Poder Executivo cumpriu as metas de resultado fiscal, mesmo com a liberação do limite de empenho e execução financeira promovida pelo Decreto nº 8.581/2015. Logo, os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal 2015” (p. 16).

109. Na pergunta idêntica, quesito 28 da acusação, os peritos trouxeram outra tese:

De fato, o resultado primário para o Governo Federal em 2015 apurado pelo Banco Central foi de déficit de R\$ 118,38 bilhões, enquanto o déficit para o Governo Central foi de R\$ 116,66 bilhões, estando cumpridas, portanto, as metas estabelecidas da LDO/2015.

Se considerarmos, contudo, as metas estabelecidas originalmente na Lei nº 13.080/2015, os impactos fiscais dos Decretos de suplementação ora apreciados e as limitações de empenho e de movimentação financeira efetivadas, o contingenciamento adicional necessário seria conforme apontado na Tabela 13.

Tabela 13: Resultados Fiscais e contingenciamentos efetivos e necessários: exercício de 2015.

Item	LOA	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre	Dezembro	R\$ bilhões
Receita Primária Líquida	1.223,39	1.158,27	1.111,58	1.111,57	1.056,69	1.056,69	
Despesa Obrigatoria	841,75	847,50	858,86	858,84	861,61	861,61	
Despesa Discricionária	326,37	255,49	246,89	246,90	246,90	246,90	
Resultado Primário (Meta)	55,28	55,28	5,83	5,83	-51,82	-51,82	
Contingenciamento	-	(70,88)	(8,60)	0,0	(11,15)	11,15	
Meta vigente	55,28	55,28	55,28	55,28	55,28	-51,82	
Efeitos dos Dec. sup. ⁽¹⁾	-	-	-	(1,75)	-	-	
Contingenciamento necessário	-	(70,88)	(58,05)	(1,75)	(107,10)	107,10	
Valor adicional de contingenciamento necessário	-	-	(49,45)	(1,75)	(95,95)	-	

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e de Despesas Primárias dos 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2015 e de dezembro de 2015.

Notas:

(1) Efeitos primários decorrentes da alteração na programação orçamentária realizada pelos Decretos de crédito suplementar objeto desta perícia.

110. Sobre essa análise cabem algumas ponderações importantes. Em primeiro lugar, os peritos dizem textualmente que as metas foram cumpridas e que “os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal 2015”. Esta afirmação está em linha com a argumentação de que a meta é anual e que os relatórios bimestrais



são relatórios prospectivos para garantir o cumprimento da meta anual. Sendo assim, as metas foram cumpridas e a limitação de empenho e movimentação financeira proposta pelo Poder Executivo foi suficiente.

111. No entanto, a tabela 13 (repetida na tabela 33, em resposta ao quesito 23 da defesa) apontada pela perícia traz algumas imprecisões que merecem ser destacadas.

112. Na coluna referente ao 4º bimestre os autores apontam uma necessidade extra de contingenciamento no valor de R\$ 1,75 bilhão. Esse valor equivale ao suposto impacto fiscal negativo dos Decretos de Crédito Suplementar.

113. No entanto, há um grave erro, pois a limitação imposta pelos decretos de “contingenciamento” não indica um valor de contingenciamento e sim estabelece valores para os limites (tetos) de empenho e de movimentação financeira, nos valores estipulados nas tabelas acima. Portanto, se houver aumento de dotação orçamentária de autorizações sujeitas aos limites, o volume “contingenciado” aumenta no mesmo montante, portanto, esse ajuste indicado na tabela 13 ocorre sem que seja necessário qualquer alteração do decreto de “contingenciamento”.

114. A tabela 13, portanto, incorre num erro grave, ao afirmar que o aumento da autorização orçamentária traria consigo uma ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira. Essa tabela não demonstra que o efeito da suplementação orçamentária é sobre a dotação orçamentária e não sobre os limites para a execução dessas autorizações. Ao omitir a linha referente a dotação orçamentária, a tabela coloca na mesma conta dimensões totalmente diferentes.

115. Para deixar claro este efeito, na tabela abaixo, compara-se os valores da dotação orçamentária das despesas discricionárias de todos os Poderes, constantes dos relatórios de avaliação de receitas e despesas, e os limites autorizados para a execução destas despesas.

116. Conforme pode ser visto na tabela abaixo, na terceira coluna, há a diferença entre o volume total das autorizações (que são afetadas pelos decretos de suplementação orçamentária) e o limite disponível para execução.

Tabela – Comparaçao Dotação Orçamentária e Limites para Execução

Dotação Orçamentária, Limites Fiscais e Execução Financeira	Total das Programações afetadas pelos Decretos de Crédito Suplementar – Todos os Poderes		Observações	
	R\$ milhões	Dotação ou Limite*		
Dotação da LOA	327.123,7		Autorização total aprovada na Lei	
Limite 2º Bimestre	257.201,6	69.922,10	1º Contingenciamento	
Dotação em 30/06	327.377,8			
Limite 3º Bimestre	248.808,0	78.569,80	2º Contingenciamento	
Dotação em 31/07	328.080,3		Alteração da dotação decorrente dos 2 primeiros decretos questionados	
Dotação em 31/08	328.573,8		Alteração da dotação decorrente do último decreto	
Limite 4º Bimestre	248.487,3	80.086,50		
Limite 5º Bimestre	235.605,9	92.967,90	3º Contingenciamento	
Dotação em 31/12	319.628,1		Dotação Final – menor do que a LOA, logo, os decretos nem tiveram o efeito final de ampliar a dotação.	



Limite Final	248.494,1	Descontingenciamento após sanção do PLN 5/2015, Lei 13.199/2015.
Empenhado Total	248.402,8	Execução efetiva, dentro dos limites estabelecidos,
Pagamento Total	245.501,6	sem qualquer interferência dos Decretos

*O limite é obtido pelos valores autorizados a cada relatório bimestral (inclui todos os poderes).

** Equivale a um cálculo implícito do “contingenciamento” no sentido da diferença entre o valor total autorizado pelas dotações orçamentárias e o limite efetivamente disponível para a execução das autorizações.

117. Como pode ser visto, a ampliação da autorização orçamentária, frente a um mesmo limite para execução das despesas, tem o efeito de uma ampliação automática do contingenciamento, anulando portanto, qualquer efeito fiscal da ampliação das dotações orçamentárias autorizadas.

118. Além disto, como pode ser observado nos valores executados, não houve execução além dos valores autorizados pela LOA, até porque os limites autorizados eram muito inferiores a dotação aprovada na LOA originalmente.

119. Portanto, a abertura de créditos suplementares não constituiu autorização para afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário, ao contrário, as suplementações das dotações das dotações, por decreto ou por Projeto de Lei ocorridas ao longo do ano, apenas ampliaram a diferença entre o valor da dotação orçamentária autorizada e o limite efetivo para execução das despesas.

120. Sendo o efeito da edição do decreto suplementar (o mesmo pode ser dito para os PL) apenas o de aumentar a dotação orçamentária, sem ampliar a autorização do gasto financeiro. Portanto, **o efeito dos decretos de crédito suplementar questionados sobre os limites de empenho e sobre os limites de pagamento de que trata o artigo 9º da LRF é nulo, sendo portanto, neutros em relação a obtenção da meta de resultado primário.**

121. Portanto, uma vez existindo um limite para a execução das despesas suplementadas pelos Decretos questionados, como havia, estas suplementações não alteraram os limites existentes. Sendo assim, **as alterações nas suplementações foram neutras para obtenção da meta fiscal, independentemente de o limite definido ter levado em consideração a meta vigente ou a meta proposta no PLN 5.**

122. Na resposta ao quesito 19 da defesa, os peritos trazem uma conclusão que não tem respaldo na legislação.

“Nos decretos de abertura de créditos suplementares, objeto da denúncia, não foram observadas orientações normativas que autorizassem as gestões orçamentárias e financeiras a declinar dos comandos do art. 9º da LRF e, por assim proceder, afastarem-se dos limites de contingenciamento orçamentário” (p. 116).

123. Os peritos citam nessa resposta o art. 9º da LRF e o art. 52 da LDO 2015, mas apenas o § 4º do art. 52, omitindo o § 13º desse mesmo artigo que é explícito em dizer que os decretos de abertura de créditos suplementares NÃO PODEM se afastar dos limites de contingenciamento:

§ 13. **A execução das despesas primárias discricionárias** dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, **decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo**, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando as referidas abertura e reabertura



ocorrerem à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

124. Na resposta ao quesito 20 da defesa, reconhece-se que esses decretos se subordinam aos limites:

“(...) não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos, os quais se subordinam, em última instância, aos limites de contingenciamento e de movimentação financeira” (p.116).

125. Na resposta ao quesito 22 os peritos são precisos ao afirmar que:

“(...) o ato que edita o decreto suplementar apenas consigna o aumento de dotação orçamentária, autorizando a sua inserção no SIAFI, que passa a refletir a dotação atualizada” (p. 119).

126. Portanto, com base nesses trechos, é possível concluir que os decretos não ampliaram os limites para a execução, tendo apenas ampliado a dotação orçamentária.

3.1.3.2 O impacto de um contingenciamento maior em julho de 2015

127. Os peritos afirmam que “considerando a meta de resultado primário efetivamente vigente à época, o contingenciamento deveria ser não apenas de R\$ 8,60 bilhões, como foi operacionalizado pelo Decreto nº 8.496/2015, mas de R\$ 58,05 bilhões” (pp. 21-22). No entanto, os peritos afirmam que não podem avaliar o impacto de tal medida.

128. Na nota técnica conjunta das áreas responsáveis no governo federal pela gestão fiscal (STN e SOF - Nota Técnica Conjunta SOF-STN nº 1/2015 de 23 de outubro de 2015) os técnicos dessas áreas apresentam os impactos de um contingenciamento de R\$ 58,0 bilhões em julho de 2015.

129. No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, foi apurado um decréscimo da projeção das receitas primárias de R\$ 46.683 milhões em comparação com a estimativa do 2º bimestre. Por sua vez, verificou-se um aumento das despesas de caráter obrigatório de R\$ 11.364 milhões. A queda da receita somada ao aumento da despesa obrigatória levaria a novo contingenciamento de R\$ 58.048,0 milhões, sendo R\$ 57.200,5 milhões em despesas discricionárias do Poder Executivo e R\$ 847,5 milhões em despesas discricionárias dos demais poderes.

130. Diante dessas circunstâncias, o contingenciamento de R\$ 57.200,5 em programações do Poder Executivo representaria uma contenção de 96,11% dos recursos disponíveis, em meados do sétimo mês do ano, o que implicaria na interrupção das atividades de todos os órgãos federais em 2015, pois os órgãos teriam suas dotações, classificadas como despesas discricionárias, contingenciadas em sua quase totalidade.

131. Em 2015, até julho, já havia sido contingenciado cerca de 40% das despesas que compreendem as despesas contingenciáveis. Historicamente, trata-se do maior contingenciamento já implementado, cerca de 1,22% do PIB.



3.1.3.3 Sobre o contingenciamento dos demais Poderes

132. Aqui cabe ressaltar que a regra para o contingenciamento dos demais Poderes é diferente da regra do Poder Executivo, pois preserva as atividades básicas desses órgãos. Como pode ser visto no §1o do art. 52 da LDO as atividades dos demais poderes são preservadas:

§ 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:

I - atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015; e

(...)

§ 2o No caso de a estimativa atualizada da receita primária líquida de transferências constitucionais e legais, demonstrada no relatório de que trata o § 4o, ser inferior àquela estimada no Projeto de Lei Orçamentária de 2015, a exclusão das despesas de que trata o inciso I do § 1o será reduzida na proporção da frustração da receita estimada no referido Projeto.

133. Essa regra constante do §2o foi alterada em 2007 devido a uma situação que levaria a um contingenciamento muito grande das atividades básicas do Judiciário e do Ministério Público. Naquele ano, esses órgãos não realizaram por ato próprio o montante de limitação indicado pelo Poder Executivo.

134. Quando da reavaliação de receitas e despesas do 1o bimestre de 2007, observou-se ser necessário o contingenciamento de R\$ 16,4 bilhões, distribuídos proporcionalmente entre os Poderes da União e o MPU, conforme dispunha o art. 77, § 1o, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 - LDO-2007.

135. Nesse sentido, o contingenciamento de R\$ 16,4 bilhões foi assim distribuído: R\$ 15,1 bilhões para o Poder Executivo e R\$ 1,3 bilhão para os demais poderes, sendo R\$ 336,9 milhões relativos ao Poder Legislativo, R\$ 744,0 milhões ao Poder Judiciário e R\$ 165,4 milhões ao Ministério Público da União.

136. Não obstante, o Poder Judiciário e o MPU efetivaram suas limitações de empenho e movimentação financeira em valores inferiores aos indicados no relatório enviado pelo Poder Executivo. Assim, por meio da Portaria Conjunta no 2, de 29 de março de 2007, o Poder Judiciário procedeu a uma limitação de R\$ 217,7 milhões. O MPU, por sua vez, publicou a Portaria no 143, de 12 de abril de 2007, que limitou em R\$ 48,4 milhões suas despesas discricionárias. Ambos contingenciaram apenas 29,26% do valor apontado no RARDP como necessário ao cumprimento da meta de resultado primário.

137. A solução encontrada à época, foi a absorção, pelo Poder Executivo, do valor não contingenciado pelo Poder Judiciário e MPU, correspondente a R\$ 643,3 milhões, para que se garantisse o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no art. 2o da LDO-2007. A medida foi viabilizada pela publicação, no Diário Oficial da União do dia 20 de abril de 2007, de



retificação do Anexo XI do Decreto no 6.076, de 10 de abril de 2007, alterando os valores das despesas discricionárias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do MPU, a fim de torná-los compatíveis com as limitações de empenho efetivadas.

138. Por fim, esclareça-se que a Portaria Conjunta no 2, de 29 de março de 2007, do Poder Judiciário, bem como a Portaria no 143, de 12 de abril de 2007, do MPU, nada dispuseram acerca das motivações do contingenciamento inferior ao estabelecido pelo RARDP.

139. A partir daquele ano a regra para o contingenciamento das atividades passou a ser “na proporção da frustração da receita estimada no referido Projeto” conforme dispõe o §2o acima.

3.1.3.4 Sobre o cenário de receita e a necessidade de alteração da meta

140. Conforme discorrido no item 3.1.3.1, a gestão fiscal durante o ano de 2015 foi caracterizada pela imposição de limites financeiros rigorosos para a execução das despesas primárias, que implicaram no maior contingenciamento em porcentual do PIB desde o início da LRF. Além disso, no primeiro semestre desse mesmo ano o governo já havia implementado ou submetido ao Congresso um conjunto de medidas voltadas para reduzir despesas e para recuperar a arrecadação. A despeito dessas medidas explícitas de ajustamento fiscal, a frustração nas estimativas de receitas comprometeu o esforço de se ampliar o resultado primário. Essa argumentação que atribui ao comportamento atípico ou excepcional das receitas a principal causa da dificuldade de se ampliar o resultado primário está explícita nas diversas manifestações do Poder Executivo e posteriormente foram corroboradas por manifestações do Poder Legislativo.

141. Para exemplificar, seguem-se alguns excertos do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3o Bimestre de 2015 que foram apresentados no laudo pericial em resposta ao quesito 1 solicitado pela Exma. Sra. Senadora Ana Amélia:

11. A meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro para 2015, fixada inicialmente em R\$ 66,3 bilhões, equivalente a 1,2% do PIB, foi definida quando da revisão da LDO em dezembro de 2014. Naquele momento, o governo e o mercado trabalhavam com expectativa de obtenção de um superávit primário de 0,19% do PIB em 2014 e crescimento de 0,80% do PIB em 2015 (conforme apontado pelo relatório Focus de 21/11/2014).

12. Para garantir que essa meta fosse atingida, o governo adotou um amplo conjunto de medidas para reduzir despesas e para recuperar a arrecadação.

13. No âmbito do controle dos gastos, destacam-se: (i) aumento das taxas de juros em diversas linhas de crédito para reduzir os subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) racionalização dos gastos de diversos programas de governo, com revisão das metas; (iii) fim do subsídio à CDE no valor de R\$ 9,0 bilhões; (iv) revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença e; (v) revisão do seguro defeso, do seguro desemprego e do abono salarial. Adicionalmente, deve-se considerar o contingenciamento das despesas discricionárias no valor de R\$ 70,9 bilhões.

14. Com relação à receita, destacam-se as seguintes medidas: (i) elevação da alíquota do IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; (ii) PIS/Cofins sobre importação; (iii) IOF-Crédito para pessoa física; (iv) PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis; (v) PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas e;



(vi) correção de taxas e preços públicos.

15. Além disso, foram enviadas propostas legislativas que visam o aumento da arrecadação: (i) o projeto de Lei 863/2015, que reverte parte da desoneração da folha de pagamento e; (ii) a Medida Provisória 675, que aumenta a CSLL cobrada das instituições financeiras de 15% para 20%.

16. Apesar de todas essas medidas adotadas pelo governo, desde dezembro de 2014, não se observou, até junho, retorno do superávit primário para o nível previsto inicialmente, em função da grande frustração da estimativa de receitas, decorrente de vários choques que ocorreram desde o final de 2014.

17. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que altera a LDO-2015 no sentido de reduzir a meta de resultado primário. O presente relatório de avaliação bimestral já considera o projeto de lei em questão. Em termos nominais, o Projeto de Lei encaminhado fixa a meta de superávit primário do setor público não financeiro consolidado para 2015 em R\$ 8.747,0 milhões, equivalente a 0,15% do PIB, sendo R\$ 5.831,0 milhões do Governo Central.

142. Na mesma direção, a Comissão Mista do Orçamento (CMO), ao proferir Parecer quando da apreciação da proposta de redução da meta fiscal constante no PLN 5/2015, destaca o "contexto excepcional" que dificultou o ajuste fiscal devido à expressiva queda na receita pública. Seguem-se alguns excertos também apresentados no laudo pericial em resposta ao quesito 1 solicitado pela Exma. Sra. Senadora Ana Amélia:

2. Decidimos aceitar a proposta de alteração do PLN 5 encaminhada pelo Executivo, com alguns ajustes. Não podemos ignorar as dificuldades financeiras que o país vem enfrentando. **A queda expressiva da receita pública, de mais de R\$ 197 bilhões em relação à lei orçamentária**, mostra que estamos em um contexto excepcional.

O ajuste está sendo feito a duras penas porque a arrecadação vem respondendo com muita intensidade à queda da atividade econômica, porque houve e há oposição a algumas medidas fiscais propostas e seus efeitos foram atenuados na tramitação dos projetos, e porque a deterioração das condições de mercado dificulta a realização de algumas operações. Do lado das despesas, a rigidez de mais de 90% dos gastos reduz as possibilidades de atuação.

O Governo tem utilizado de todos os mecanismos a sua disposição para reequilibrar o orçamento: realizou contingenciamento recorde de R\$ 79,9 bilhões de despesas discricionárias; propôs uma série de medidas de reforço de arrecadação, algumas ainda em tramitação no Congresso Nacional, e outras de redução dos gastos obrigatórios. Por outro lado, atento às recomendações da Corte de Contas, o Poder Executivo, mesmo diante da restrição orçamentária, efetuou o pagamento de mais de R\$ 13 bilhões de subsídios e subvenções pendentes de anos anteriores.

Temos que reconhecer que há um esforço legítimo para equacionar o déficit público e restabelecer a confiança na capacidade do país superar os percalços vividos neste momento atípico. O projeto ora analisado prima pela transparência ao explicitar a realidade das finanças públicas. Mesmo diante das adversidades, não há abandono da disciplina fiscal. Ao contrário, evidenciam-se todos os esforços realizados que, em vista da conjuntura, apenas começam a produzir os resultados esperados.

[...]

Sabemos que desde o final de 2014 o Brasil está passando por momento de forte desaceleração econômica, em meio a redução da expectativa de crescimento de diversos países emergentes e queda dos preços das commodities e, no plano interno,



retração da economia, realinhamento dos preços administrados e as incertezas trazidas por uma aguda crise hídrica. A frustração de receitas superou as piores expectativas e surpreendeu negativamente os analistas e agentes econômicos. Uma vez esgotados os mecanismos de curto prazo para ampliação das receitas e os meios de limitação dos gastos, a presente proposta, na forma do substitutivo, justifica-se tendo por base o interesse público e a transparência necessária à boa condução da gestão das finanças públicas.

Nesse sentido, tanto os posicionamentos do Poder Executivo quanto do Congresso convergem ao destacar que o governo utilizou "todos os mecanismos a sua disposição para reequilibrar o orçamento", mas que as expectativas não foram alcançadas devido ao comportamento atípico ou cenário extraordinário da arrecadação no ano de 2015. O parecer na CMO vai além e destaca três motivos para a frustração das estimativas de receitas: i) houve oposição às medidas fiscais propostas e seus efeitos foram atenuados na tramitação dos projetos; ii) a arrecadação respondeu com muita intensidade à queda da atividade econômica; e iii) a deterioração das condições de mercado dificulta a realização de algumas operações.

143. As condições econômicas excepcionais do ano de 2015 se referem tanto à imprevisibilidade quanto à intensidade da queda no ritmo de crescimento econômico. Essa imprevisibilidade fica evidenciada quando se analisam as expectativas de taxas de crescimento presentes nos documentos oficiais do governo e no Relatório Focus com as expectativas de mercado. Tais informações estão resumidas na tabela X e foram extraídas das tabelas 1 e 3 do laudo pericial, que constam nas respostas aos quesitos 1 e 2 formulados pela acusação. Verifica-se que no ano de 2015 o governo balizou suas estimativas por expectativas muito próximas das do mercado e que, em função da inesperada deterioração no cenário econômico, tais expectativas foram continuamente revisadas para baixo. Durante a aprovação da LOA em janeiro de 2015, esperava-se um crescimento real da ordem de 0,8% do PIB. Já no mês de dezembro de 2015 a expectativa era de queda real próxima de 3% e também se frustrou porque a mais recente estimativa do IBGE aponta queda real de 3,8% no PIB. A queda real de 3,8% do PIB também é excepcional no sentido sentido de não haver paralelo com nenhum dos anos anteriores desde a vigência da LRF, como se pode observar na tabela X.

Tabela: Taxa anual de crescimento do PIB real (%) – Estimativa do Executivo vs. Estimativa do mercado.

Período	Estimativa do Executivo	Estimativa do mercado
LOA2015 -	0,77	0,8
2º Bim. Dec. 8.456/15	-1,20	-1,20
3º Bim. Dec. 8.496/15	-1,49	-1,76
Dezembro Dec. 8.581/15	-3,10	-3,19

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 2º e 3º Bimestres e Relatório Focus. Elaboração a partir das tabelas 1 e 3 do Laudo Pericial.



Tabela: Taxa anual de crescimento das receitas e despesas primárias (%) – 1998-2015.

Ano	Receita total	Transferências	Despesa total	PIB
1998	10,0	6,8	6,6	0,3
1999	5,6	4,1	-1,3	0,5
2000	6,3	13,8	5,8	4,4
2001	6,3	8,4	7,1	1,4
2002	7,8	10,0	4,7	3,1
2003	-2,5	-4,1	-3,5	1,1
2004	9,2	4,4	8,9	5,8
2005	8,4	16,6	8,2	3,2
2006	4,2	5,4	6,5	4,0
2007	7,0	6,0	6,9	6,1
2008	6,4	14,9	0,9	5,1
2009	-3,9	-11,1	7,0	-0,1
2010	5,4	2,2	6,2	7,5
2011	8,1	11,8	1,9	3,9
2012	-0,7	-2,5	3,0	1,9
2013	3,0	-0,4	5,4	3,0
2014	-3,7	2,0	4,6	0,1
2015	-5,9	-5,2	-2,5	-3,8

Fonte: Elaboração própria a partir das estatísticas do Resultado do Tesouro Nacional e do ajuste de passivos em conformidade com o acórdão TCU 3.297/15.

Nota: Valores reais convertidos pelo deflator implícito do PIB. As transferências consideram apenas a repartição de receitas com estados e municípios. A despesa total foi ajustada para considerar os passivos quitados em dezembro de 2015 junto aos bancos e fundos públicos, em conformidade com o acórdão TCU 3.297/15.

144. Em suma, a avaliação da proposta de alteração da meta fiscal em 2015 deve levar em consideração o contexto extraordinário de crise econômica, bem como sua influência sobre a arrecadação. De fato, há uma ampla literatura econômica empírica que evidencia a existência de uma relação assimétrica da arrecadação que tende a cair proporcionalmente mais nos momentos de crise econômica devido a descasamentos de determinadas bases tributáveis, a exemplo dos lucros das grandes empresas e ganhos de capital, que são mais voláteis e suscetíveis às crises². Essa assimetria é compatível com o fato de a arrecadação tributária no ano de 2015 ter observado sua maior retração

² Ver: ORAIR, R. O. Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2117).



justamente no ano de maior queda do crescimento econômico desde o advento da LRF, como se pode verificar na tabela X. Mesmo diante das inúmeras medidas supracitadas de ampliação da arrecadação.

145. Vale destacar ainda que o ano de 2015 foi um dos únicos no período recente em que se verificou queda real no volume de despesas primárias (ver tabela X) que também reflete o esforço de se promover o ajuste fiscal pelo lado das despesas. Esforço este reconhecido no parecer supracitado da CMO que afirma que "mesmo diante das adversidades" não houve "abandono da disciplina fiscal. Ao contrário, evidenciam-se todos os esforços realizados que, em vista da conjuntura, apenas começam a produzir os resultados esperados." Em conformidade com a estratégia explicitada em nota técnica do Ministério da Fazenda intitulada "Reequilíbrio Fiscal e Retomada da Economia" que estipulava a necessidade de se promover o reequilíbrio fiscal como pré-condição para a retomada do crescimento econômico³. Não obstante, o esforço de ajuste fiscal não logrou êxito em promover essa retomada, diante das incertezas no cenário político interno e dos desdobramentos da crise internacional, além do próprio efeito adverso da redução real dos gastos públicos em um ano de crise econômica.

3.1.3.5 A adequação da LRF a uma situação de crise econômica

146. A situação de alteração da meta proposta pelo Executivo, foi decorrente da revisão do cenário econômico e dos prejuízos trazidos para a prestação de serviços públicos decorrentes de um contingenciamento de mais de 96% das despesas discricionárias.

147. Cabe ressaltar, que o legislador, na formulação da LRF estava ciente dos efeitos deletérios sobre o cenário fiscal de uma redução do cenário econômico e por isso previu que em cenários de baixo crescimento, haveria prazos maiores para cumprimentos de determinadas metas. Isso está explícito no art. 66 que deve ser entendido como uma regra geral para situações como as de 2015, quando a economia teve uma retração real de 3,8%.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

3.1.4 Jurisprudência à época da realização dos atos

148. Havia uma ampla jurisprudência que conferia a legalidade no momento da edição dos atos questionados. As respostas aos quesitos 37 a 40 da defesa e o questionamento 6 defesa permitem reforçar tal afirmação.

149. Em 2009, houve situação idêntica à observada em 2015. O Poder executivo encaminhou em abril um PLN de mudança de meta e já incorporou nos relatórios bimestrais a proposta de alteração de meta, mesmo antes de o PLN ser aprovado pelo Congresso Nacional, como fica explícito no seguinte trecho do Relatório de maio de 2009:

³ Ver: ORAIR, R. O. Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2117).

(...) **o Poder Executivo encaminhou proposta de alteração da meta de resultado primário**, via Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 326, de 14 de maio de 2009, alterando o art. 2º e o Anexo IV da LDO-2009, contemplando a redução mencionada. Assim, **a presente avaliação já leva em consideração as novas metas propostas**, quais sejam: 1,40% do PIB para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e 0,20% para o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais. (p. 5)

Assim, finalizado o segundo bimestre, foi procedida avaliação completa de todos os itens de receitas e despesas obrigatórias primárias do Governo Federal, observando dados realizados até o mês de abril e parâmetros macroeconômicos atualizados, que refletem a realidade atual e as expectativas até o final do exercício. **Após a análise da realização e reprojeção dos itens até o final do ano, combinada com as novas metas fiscais propostas, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R\$ 9,1 bilhões** em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF. (pp. 5-6)

150. Na análise das Contas de 2009, o egrégio Tribunal analisou este fato de forma explícita, como fica claro no seguinte trecho:

“O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PLN nº 15, de 2009) que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o Governo Central e 0,20% do PIB para as Empresas Estatais, sendo proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. Tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional, o que veio a ocorrer em 9/10/2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053/2009. (p. 80)

Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R\$ 9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF.” (Relatório e Parecer Prévio das Contas da União para o exercício de 2001, págs. 80 e 82, grifos nossos)

151. Nas conclusões sobre as contas de 2009, o relatório traz a seguinte observação, que pressupõe que a prática descrita acima não seria considerada uma ofensa ao art. 9º da LRF:

A análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2009, e que **foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.**” (p. 421 – 8. Conclusão)

(http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/Textos/CG%202009%20Relat%C3%B3rio.pdf - As contas do ano de 2009 foram aprovadas pelo TCU em 2010 e pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO em 13/10/2015).

152. Das ressalvas apontadas naquele ano, nenhuma dizia respeito a esse fato. Nesse mesmo relatório referente às contas, em um trecho também da análise da LOA 2009, o tribunal faz uma apresentação dos dados referentes às “Alterações dos Orçamentos” e traz o seguinte quadro na página 79:

Abertura de créditos adicionais – OFSS – 2008 e 2009

Créditos Adicionais	2008	2009	R\$ bilhões
Suplementares	247,2	260,8	
Especiais	4,8	19,5	
Extraordinários	17,9	8,3	
Total Bruto	269,9	288,6	
Cancelamentos	80,3	164,9	
Total Líquido	189,6	123,7	

Fonte: BGU e SOF

153. E sobre o quadro acima, observou-se que houve acréscimo ao Orçamento anual, sem constatar que isso, de alguma forma ferisse a obtenção da meta, mesmo que parte desse aumento tenha ocorrido por Decreto do Presidente da República, durante o período de tramitação do Projeto de Lei que propôs a alteração da meta:

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o Orçamento Anual foi acrescido em R\$ 126,6 bilhões (7,6%), dos quais R\$ 123,7 bilhões foram destinados ao OFSS, que aumentou 7,8%, e R\$ 2,9 bilhões ao Orçamento de Investimento, com um acréscimo de 3,6%. (p. 78)

154. O Decreto sem número, 12.053, de 4 de junho de 2009, por exemplo, utilizava superávit financeiro para abertura de crédito suplementar, conforme o texto do decreto abaixo:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento Fiscal da União (Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008), em favor do Ministério da Educação, crédito suplementar no valor de R\$ 1.041.213.967,00 (um bilhão, quarenta e um milhões, duzentos e treze mil, novecentos e sessenta e sete reais), para atender à programação constante do Anexo I deste Decreto.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:

I - superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008, relativo a Recursos Ordinários, no valor de R\$ 8.301.029,00 (oito milhões, trezentos e um mil, vinte e nove reais); e

II - anulação de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 1.032.912.938,00 (um bilhão, trinta e dois milhões, novecentos e doze mil, novecentos e trinta e oito reais), conforme indicado no Anexo II deste Decreto.

155. Ainda assim, em diversas vezes, os membros do TCU afirmam que nunca se manifestaram sobre esta questão, em especial na análise das contrarrazões encaminhadas pelo Poder Executivo no âmbito do Parecer Preliminar das Contas de 2014, conforme trecho constante da parte referente à “Apreciação da execução orçamentária de 2009”:

Vale ressaltar que, não obstante a ausência de contingenciamento no valor de aproximadamente R\$ 14 bilhões, em descumprimento ao art. 9º da LRF, por ocasião do segundo relatório de avaliação bimestral de 2009, com base na meta fiscal em vigor pela LDO 2009, tal irregularidade não foi objeto de deliberação pelo Tribunal, pois o fato não foi levado ao Relatório das Contas do Governo daquele exercício. Assim, não prospera o argumento de que houve alteração de entendimento do TCU acerca da ilegalidade da ausência de contingenciamento com base em alteração de meta fiscal constante em projeto de lei, já que anteriormente não houve deliberação do Tribunal sobre a matéria.



156. No entanto, além da referência explícita ao fato destacada acima, no ano de 2009, em meio a outro relatório, TC 013.707/2009-0, um Relatório de Acompanhamento da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), houve uma análise desse fato ainda mais explícita.

157. Esse relatório tinha por objetivo acompanhar a arrecadação das receitas primárias da União, (receitas originárias da atividade tributária e da prestação de serviços, excluídas as de natureza financeira) durante o 1º semestre do exercício de 2009, com vistas à avaliação do cumprimento das metas de arrecadação estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais e avaliava as Secretaria da Receita Federal (RFB), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

158. Na análise da área técnica, ainda que a análise fosse sobre a arrecadação, a unidade técnica fez a seguinte observação sobre o fato aqui em discussão:

Sob a justificativa de que o cenário macroeconômico favorável no qual foram aprovadas as metas fiscais originais da LDO 2009 não mais se fazia presente, haja vista os efeitos adversos da crise financeira deflagrada ao final de 2008 sobre a economia do País, o Poder Executivo encaminhou, por meio da Mensagem nº 326, de 14 de maio de 2009, Projeto de Lei ao Congresso Nacional (PLN nº 15/2009) propondo a alteração da meta de resultado primário de 3,80% do PIB para 2,50% no âmbito do setor público consolidado.

(...)

Assim, balizado por metas fiscais em conformidade com o PLN nº 15/2009, o Poder Executivo, em seu Relatório de Avaliação do 3º bimestre, publicado em 20/7/2009, concluiu que a “revisão das estimativas das receitas primárias e das despesas obrigatórias não indica a necessidade nem de limitação, nem de ampliação em relação à avaliação anterior, mencionando que “serão mantidos os limites de movimentação e empenho e de pagamento estabelecidos pela Segunda Avaliação Bimestral”.

(...)

Contudo, cumpre salientar que até o presente momento o Projeto de Lei que versa sobre a redução da meta de superávit primário da LDO 2009 encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Todavia, de modo antecipado, o Poder Executivo modificou sua programação financeira, editando decretos que levaram em conta as novas metas propostas, porém não formalmente estabelecidas, haja vista que, embora iminente, a alteração da LDO 2009 ainda não foi consumada.

Nesse sentido, é cabível que este Tribunal determine à Secretaria de Orçamento Federal que, quando da realização da última avaliação orçamentária bimestral relativa ao exercício de 2009, a ser efetuada até o vigésimo dia após o encerramento do quinto bimestre, se utilize da meta de resultado primário vigente à época, sobretudo se o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 15/2009, que propõe a alteração da meta de resultado primário prevista na LDO 2009, ainda não tiver sido efetivamente aprovado.

159. Na proposta de encaminhamento do referido relatório, há a seguinte determinação:



8.2 determinar à Secretaria de Orçamento Federal que, quando da realização da última avaliação orçamentária bimestral relativa ao exercício de 2009, a ser efetuada até o vigésimo dia após o encerramento do quinto bimestre, se utilize da meta de resultado primário vigente à época, caso o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 15/2009, que propõe a alteração da meta de resultado primário prevista na LDO 2009, ainda não tenha sido aprovado;

160. No entanto, no voto do Relator, Ministro Raimundo Carrero, de 24 de fevereiro de 2010, traz a seguinte observação:

11. Assim, com o advento da Lei 12.053/2009, adequou-se a Secretaria de Orçamento Federal à legislação vigente na ocasião da reavaliação orçamentária do quinto bimestre, perdendo consequentemente o objeto a determinação alvitrada pela Unidade Técnica.

161. No acórdão aprovado pelo Plenário nesse mesmo dia, o ponto referente aos relatórios de receita e despesa foi:

9.1. considerar a arrecadação de receitas primárias da União no primeiro semestre do exercício de 2009 compatível com o estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da Lei 11.768/2008 – LDO 2009, ainda que, em avaliação parcial, tenha sido apurado um resultado 0,63 p.p. inferior à meta prevista;

162. Portanto, não é verdade que a utilização do PLN nos relatórios bimestrais não foi objeto de deliberação pelo Tribunal. Ao contrário, do relatório acima citado, aprovado por ~~meio~~ do acórdão 263/2010 – TCU – Plenário, de 24 de fevereiro de 2010, duas conclusões são explícitas:

- a) de quando da realização da última avaliação orçamentária bimestral relativa ao exercício se utilize da meta de resultado primário vigente à época;
- b) de que com a aprovação do PLN tal determinação perdeu objeto, não merecendo sequer ser feito um alerta ou recomendação ao Poder Executivo.

163. Cumpre observar que em 2015, no último relatório Bimestral, o relatório referente ao 5º bimestre foi observada a meta vigente à época, o que caracterizaria um comportamento condizente com a determinação que poderia ter sido feita em relação aos relatórios bimestrais de 2009. Essa constatação pode ser observada com base no seguinte trecho do relatório do 5º bimestre de 2015:

79. Tendo em vista a projeção de déficit de R\$ 51,8 bilhões para o resultado primário do Governo Central em 2015, conforme demonstrado acima, para o alcance da meta de superávit de R\$ 55,3 bilhões, a necessidade de contingenciamento de despesas discricionárias seria de R\$ 107,1 bilhões (...) (p. 27).

87. Diante do exposto, tendo em vistas a aprovação do PLN nº 5/2015 no âmbito da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional e as implicações econômicas e sociais associadas a um novo contingenciamento, ressaltamos a importância da aprovação do referido projeto no plenário do Congresso Nacional.

164. Portanto, à luz desses fatos, as conclusões da perícia são suficientes para afirmar que uma eventual condenação da Presidente da República feriria a segurança jurídica. A afirmação tem como base a resposta ao item 38 formulado pela defesa, nos seguintes termos:

“Os fatos ora tratados – as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares, editados em julho e agosto de 2015 – ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram.”



165. Porém, como a perícia cita que havia questionamentos a eventos similares por ocasião da manifestação do TCU sobre as Contas de 2014, cumpre esclarecer datas e atos não de eventos similares, mas de questões concretas delimitadas pelo objeto da denúncia.

166. Para tornar incontroverso qualquer fato associado à segurança jurídica no caso da edição de decretos de crédito suplementar que usem como fonte excesso de arrecadação ou superávit financeiro, é fundamental esclarecer que:

- 1) Nos 13 pontos iniciais questionados pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes sobre as Contas de 2014 não havia qualquer menção à edição de decretos de crédito suplementar em suposto desacordo com o artigo 4º da LOA;
- 2) A decisão do TCU sobre a edição de decretos de créditos suplementar à luz do artigo 4º da LOA ocorreu em 07 de outubro de 2015, por meio do Acórdão 2461/2015;
- 3) **O último decreto de crédito suplementar foi publicado em 20 de agosto de 2015, ou seja, antes da mudança no entendimento do TCU;**
- 4) Desde 1995, o TCU destaca a avaliação da gestão orçamentária no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo por meio de um item específico (Alterações do Orçamento) avaliando a movimentação da LOA à luz dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários);
- 5) No relatório sobre as Contas de 2009, há a identificação e avaliação do acréscimo de créditos suplementares na LOA em R\$ 260,8 bilhões (página 79);
- 6) Em 2009, também é incontroversa a edição de 10 decretos de crédito suplementar, 10 deles à conta de superávit financeiro e excesso de arrecadação em períodos em que a meta de resultado primário estava sendo discutida no Congresso Nacional. Naquela oportunidade o Tribunal de Contas da União e Congresso Nacional sequer apontaram ressalvas sobre a criação de dotações por meio de créditos suplementares;
- 7) Após a decisão do TCU de 07/10/2015, o Poder Executivo não editou nenhum decreto de crédito suplementar usando como fonte excesso de arrecadação ou superávit financeiro.

167. Para esclarecer as respostas às perguntas 37, 38, 39 e 40 formuladas pela Defesa, enfatiza-se que:

- 1) Nenhum decreto de crédito suplementar utilizando como fonte excesso de arrecadação ou superávit do exercício anterior foi editado após a decisão do TCU que classificou esses atos como irregulares. Os dois Decretos de crédito suplementar citados na resposta dos peritos foram editados à conta de anulação parcial de dotações orçamentárias.
- 2) No momento dos fatos todos os agentes tinham segurança de que os atos eram legais
- 3) Os decretos de crédito não fizeram parte da apreciação inicial das Contas de 2014 realizada pelo Ministro Nardes e encaminhada ao Poder Executivo em junho de 2015
- 4) O parágrafo 13 do artigo 52 da LDO 2015 cumpre, entre outras, função idêntica à prevista nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira. Ele confere mais segurança jurídica às finanças públicas na medida em que insere em uma Lei que cria comandos para a LOA uma prática consolidada na administração pública. O dispositivo tem teor identico ao que consta



nas Exposições de Motivos dos Decretos de crédito suplementar e nos Pareceres Jurídicos que atestam a regularidade dos atos orçamentários. A outra parte destina-se a alargar esses limites para os demais Poderes. O dispositivo diz, textualmente, que qualquer crédito suplementar para as despesas discricionárias está sujeito ao limite de uma decisão anterior do Chefe de Poder Executivo, qual seja, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Portanto, o efeito desses dispositivos é conferir legalidade para a limitação à qual qualquer crédito suplementar para as despesas discricionárias. Significa que para um crédito suplementar que está sendo criado ser empenhado, será necessário destrar de empenhar outra dotação de igual montante. O dispositivo passa a fazer parte da LDO em 2014.

168. Diante do exposto, afirma-se que a edição dos Decretos estava protegida pela legalidade e, especialmente, pela segurança jurídica.

3.1.5 A Anualidade da meta e eventual convalidação dos atos

169. Em diversos trechos os peritos parecem afirmar que o fator que impedia a publicação dos decretos teria sido o envio do PLN 5 e a incorporação da proposta de meta nos relatórios bimestrais no 3º e do 4º bimestre.

Assim, considerando a ordem cronológica dos eventos acima descrita, bem como o constante agravamento de um cenário fiscal que já se mostrava adverso, como reconhecido pelo Poder Executivo em diversos documentos e pronunciamentos, pode-se concluir que três dos Decretos de crédito suplementar ora analisados não eram compatíveis com a meta de resultado primário constante da LDO/2015, meta essa que só veio a ser alterada em 3 de dezembro de 2015, nos termos propostos no Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG. (p. 193 - do Laudo Pericial)

170. Ainda que, como descrito acima, tenha ocorrido situação semelhante em anos anteriores, que levava os gestores a presumir a legalidade de tal ato e, ainda que, como atestam os peritos, a abertura de crédito estivesse condicionada, não à sua compatibilidade material com a obtenção da meta primária, mas à circunstância temporal de que no momento em que o decreto vem ao mundo jurídico exista plena adequação de todo o Governo à meta primária, vale destacar que o art. 4º da LOA/15 prevê uma condição futura e incerta, desrespeito à meta, cuja ocorrência afastaria a eficácia dos decretos de abertura do crédito suplementar. Ou seja, uma condição resolutória cujo implemento só seria possível verificar ao final do ano, haja visto o caráter anual não só do orçamento, mas da própria meta, nos termos do art. 4º, §1º, da LRF. Tendo a meta sido modificada pela Lei nº 13.199/15, oriunda do PLN nº 5/15, o seu atingimento em 31/12/15, configurou a ausência de implemento da condição resolutória que afastaria a validade dos decretos. Com isso, estes são confirmados pelo Congresso Nacional.

171. Tendo sido essa cumprida, à luz da alteração legislativa levada a efeito na LDO, está autorizada a abertura de créditos suplementares por decreto, conforme a previsão da LOA.

172. Deste modo, nessa tese de que ao afirmar que com o envio do PLN 5 e a sua utilização nos relatórios bimestrais ficaria caracterizada uma condição de “não cumprimento da meta fiscal”, os limites previstos para a abertura de créditos suplementares previstos na lei de orçamento foram revistos antes do final do exercício financeiro. A pergunta a ser feita é se antes da aprovação da lei que altera a meta de resultado primário já é possível a abertura de créditos suplementares com base nos novos limites. É forçoso reconhecer os contornos da dinâmica adotada pelo próprio legislador ao estabelecer como condição para a aludida autorização um evento futuro e incerto, cuja verificação do seu implemento só pode ser realizada ao final do exercício em curso. Nesta hipótese, estamos diante de uma condição resolutória, e não suspensiva. Caso contrário, se fosse necessário o



implemento da condição suspensiva para se considerar autorizada a abertura de créditos suplementares por decreto, esta não poderia ocorrer dentro do exercício em curso, o que inutilizaria a autorização concedida por ocasião da promulgação da lei orçamentária anual.

173. Porém, sendo a condição resolutória, é possível a abertura de créditos suplementares por decreto até o seu implemento. Ou seja, até que seja constatado que no ano em curso não haverá cumprimento da meta, o que, normalmente, só é possível constatar no final do exercício. Com a alteração legislativa da meta, a condição também é alterada, o que produz efeitos sobre a verificação quanto ao seu implemento no final do exercício.

174. De acordo com o raciocínio que embasa o parecer do relator da Comissão especial do Senado, o retrato parcial revelado pelos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias já pode ser utilizado para identificar o implemento da condição resolutória se, a partir deles, já se puder verificar o descumprimento da meta, o que já ensejaria, automaticamente, o cancelamento da autorização para a abertura de créditos suplementares por decreto.

175. Contudo, esse raciocínio não se sustenta, pois tais relatórios, emitidos de acordo com o art. 165, §3º da Constituição Federal e com o art. 52 da LRF, não possuem esses poderosos efeitos, uma vez que seu objetivo é, em nome do princípio da transparência, oferecer uma posição parcial quanto à realidade verificada ao longo de cada bimestre do exercício financeiro. A sua divulgação, embora já possa revelar uma potencial situação de dificuldade a ser confirmada no final do exercício, estimulando que o Poder Executivo tome as medidas exigidas para resolver o descompasso entre a previsão abstrata de receita e despesa e o que foi efetivamente realizado, ainda não permite, antes do final do exercício financeiro, uma conclusão definitiva pela inexistência de cumprimento da meta. Somente após o encerramento do exercício financeiro é possível constatar-se se a meta foi cumprida. E no caso concreto, com a edição da Lei nº 13.199/15, oriunda do PLN nº 05/15, a meta foi cumprida como atesta o Laudo Pericial. A propositura do projeto de lei pelo Poder Executivo tem origem na constatação, por parte deste, e a partir do importante instrumento dos relatórios bimestrais, de que a previsão que fora feita pela LDO não era compatível com o desempenho da economia brasileira no primeiro semestre de 2015.

176. A valer o argumento em sentido contrário, de que os relatórios bimestrais apontando o descumprimento parcial da meta já ensejariam o implemento da condição resolutória que cancelaria a autorização legal para a abertura de créditos suplementares, retirar-se-iam do Poder Executivo os instrumentos de atuação quando esses se fazem mais necessários para garantir a prestação dos serviços públicos e debelar os efeitos da crise econômica que, a partir da frustração da arrecadação tributária, comprometem a meta do superávit, tornando a situação financeira e orçamentária do país inadministrável. Logicamente, tal raciocínio deve ser evitado por relevar extrema irresponsabilidade fiscal.

177. A LOA se refere à necessidade de compatibilidade com a meta fiscal para abertura de créditos, e não ao cumprimento da meta, que só poderá ser avaliado ao fim do exercício. A lei é literal ao determinar compatibilidade com a meta, significando que os créditos estão sujeitos ao limite de gastos, nos termos do já citado art. 52, § 13, da LDO 2015. Caso se admita que os créditos foram publicados numa situação de descumprimento da meta de resultado primário (só admissível se criada a figura da meta a ser cumprida, e não avaliada, em cada bimestre), o questionamento recairia sobre o ato que associa os limites de gasto ao cumprimento da meta, que é o “Decreto de contingenciamento”, e não os Decretos de abertura de crédito orçamentário.

178. Estes, se não ampliam o limite de gasto, não podem ser incompatíveis com a meta (mesmo se ela fosse bimestral), pois não impactam os limites globais de despesa. Desse modo, à



incompatibilidade resultante do contingenciamento insuficiente (vale repetir, concedendo que as metas são bimestrais, e não anuais, de avaliação bimestral, conforme determinam os art 4º, 8º e 9º da LRF), aplicar-se-ia a Lei 10.028/2001, que em seu art. 5º define como infração administrativa passível de multa deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

179. Todavia, vale destacar que a alteração da meta primária foi efetivada em 2015 pelo PLN nº 05/15, que deu origem à Lei nº 13.199, de 03 de dezembro de 2015, que reduziu a meta do resultado primário previsto na Lei nº 13.080/15 (LDO/15).

180. Cumpre destacar, como descrito acima, que a produção de efeitos da lei que altera a meta em relação a todo o exercício financeiro é matéria que já foi objeto de apreciação pelo TCU, em relação ao julgamento das contas do Presidente da República em 2009. Naquela oportunidade, a Corte de Contas entendeu os limites de contingenciamento do exercício poderiam se referir à meta que fora objeto de alteração por lei, mesmo que os decretos de contingenciamento já adequados à nova meta tenham sido editados no período entre o encaminhamento do projeto de lei para o Congresso e a sua aprovação.

181. Como fundamento para justificar a aplicação retroativa da decisão em sentido contrário do TCU, em outubro de 2015, em relação aos decretos editados em julho e agosto do mesmo ano, a DCR procura afastar a aplicação do precedente do TCU de 2009 sobre a situação recente sob o argumento de que o que a Corte de Contas julgou naquela época não era a possibilidade de abertura de crédito suplementar entre a data do encaminhamento do projeto de lei que muda a meta primária e a sua aprovação pelo Congresso Nacional, mas a possibilidade de as regras de contingenciamento refletirem a nova meta proposta, durante a tramitação do projeto de lei a ela relativo.

182. O argumento não procede, não apenas porque o TCU tratou no âmbito das contas das alterações orçamentárias, conforme destacado acima, mas também porque a relevância maior do referido precedente do TCU está na possibilidade da aprovação legal de uma nova meta poder ser aplicada em relação a condicionamentos que a ela subordinam-se durante o tempo que a proposta tramitou no Parlamento. Aliás, se a nova meta retroage para modificar os limites de contingenciamento, fenômeno diretamente relacionado com o atingimento do resultado primário, com muito mais razão é aplicável retroativamente em relação à autorização para abertura de crédito suplementar, que não se refere diretamente à obtenção de superávit primário.

183. A segurança jurídica não admite que o TCU, que em 2009 decidiu que a lei que modifica a meta aplica-se em relação a todo o exercício, inclusive no que tange aos atos originados antes da sua aprovação, e em outubro de 2015 modifique o seu entendimento para atingir a situações ocorridas em julho e agosto do mesmo ano. Mais grave ainda é considerar a possibilidade de caracterizar como criminosa a conduta adotada de acordo com o entendimento jurisprudencial que prevalecia ao tempo de sua prática e que foi referendada pelo próprio Parlamento.

184. Deste modo, a edição de decretos, em 2015, para a abertura dos créditos suplementares foi previamente autorizados pelo artigo 4º da Lei nº 13.115/15, a lei orçamentária anual, de acordo com a meta primária prevista pela Lei nº 13.080/15 (LDO/15), com redação que lhe foi dada pela Lei nº 13.199/15. Não há, portanto, que se cogitar em abertura de créditos suplementares sem autorização legal.

185. Logo, não há que se cogitar, como pretenderam os juristas denunciantes, que a edição de tais decretos possa se subsumir nos itens 2 e 3 do artigo 10 da Lei nº 1.079/50⁴, que sancionam a

⁴ Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:



conduta de exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento, ou a realização de estorno de verbas nos casos em que a atuação do Poder Executivo é amparada por lei.

3.1.6 Efeitos da mudança de jurisprudência

186. O quesito 41 do Laudo Pericial e o item 7 dos questionamentos focam em situações concretas e corriqueiras sobre a dinâmica de abertura de crédito suplementar por decreto e os efeitos de uma interpretação restritiva da compatibilidade da autorização dada pelo Congresso Nacional para a realização dessas alterações em situação que possa ser considerada como de descumprimento da meta fiscal.

187. Não por acaso, autorizações para suplementação das transferências constitucionais ou legais sempre constaram das autorizações para suplementação por decreto das Leis Orçamentárias Anuais, com pequenas variações. O seu principal objetivo é conferir celeridade e flexibilidade na gestão orçamentária. São autorizadas alterações orçamentárias para viabilizar outras determinações constitucionais e legais, além de autorizar movimentações de pequeno valor. Cabe destacar a permissão explícita para a utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro como fontes de recursos para os créditos. Conforme assinalado pelos próprios peritos, no trecho do Laudo Pericial abaixo, a LOA 2015 autorizava 29 possibilidades suplementações por decreto.

(...) destaca-se que o art. 4º da Lei nº 13.115/2015 possui vinte e nove incisos e sete parágrafos. Cada um desses incisos estabelece regras específicas para a abertura de créditos suplementares no âmbito de órgãos, ações orçamentárias ou grupos de natureza de despesa específicos, além de outras possibilidades.

188. Conforme trecho abaixo da peça da Defesa da Presidente no Senado, pág. 100, um exemplo da questão é colocado de forma direta. Trata-se de um caso concreto.

Aqui cabe observar que essa impossibilidade de alteração orçamentária poderia levar a absurdos, como no caso da repartição de receita. Um dos tipos mais comuns de despesa obrigatória que pode ensejar um crédito suplementar por “excesso de arrecadação” é a repartição de receita com os entes da federação, caso a arrecadação efetiva de uma determinada receita que deve ser repartida seja maior do que o valor estimado na Lei orçamentária. Em geral, há prazos legais para serem realizadas, como é o caso do IOF-Ouro, definido no art. 153 da constituição regulamentado pela Lei nº 7.766, de 1989:

Art. 11. O imposto será pago até o último dia útil da primeira quinzena do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.

Parágrafo único. A entidade arrecadadora repassará ao Estado, Distrito Federal ou Município, conforme a origem do ouro, o produto da arrecadação, na proporção do estabelecido no § 5º do art. 153 da Constituição Federal, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhando uma cópia dos documentos de arrecadação ao Departamento Nacional de Produção Mineral (foi grifado).

189. O repasse do IOF Ouro aos estados, municípios e ao Distrito Federal é uma despesa no orçamento da União, regrada pela Constituição Federal e por lei específica, que estabelecem prazos de pagamento pelo particular e de repasse pelo ente arrecadador à unidade da Federação beneficiária.

2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;

3 - Realizar o estorno de verbas;



190. Nos casos de superávit e excesso de arrecadação, se essa despesa não puder ser suplementada por decreto, ato mais célere, a União irá infringir um prazo legal, deixando de repassar aos entes da Federação uma transferência constitucional.

191. Tanto na resposta do quesito 41 do Laudo Pericial (pág. 148) quanto no item 7 dos questionamentos (pág. 15), a Junta pericial apontou que, no caso em análise, a retenção desses recursos arrecadados pela União que estão no orçamento federal, mas não são recursos federais, contraria a constituição.

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, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a imposto, conforme situações ali previstas. Entre essas, não consta a eventualidade do descumprimento de meta fiscal. **Ao contrário, retenções dessa natureza podem ser interpretadas como eventual violação da cláusula pétrea federativa e indicativas da necessidade de intervenção para reorganização das finanças do ente em mora.** (foi grifado pela Junta Pericial)

192. Uma linha de raciocínio similar pode ser estendida às despesas financiadas com recursos de doações e convênios. Não são recursos estritamente da União. Só estão no orçamento porque têm uma finalidade específica, pactuada bilateralmente entre um órgão público federal e um parceiro que não pertence à Administração Pública Federal. Além disso, do ponto de vista lógico o seu impacto fiscal é neutro. É improvável que alguém doe ou convenie para gerar um resultado fiscal melhor. Assim, a receita só existe porque há uma despesa contratual correspondente.

193. Caso venha a prevalecer o entendimento de que não se pode abrir crédito suplementar por decreto com excesso de arrecadação e superávit financeiro em situação que possa ser considerada como de descumprimento da meta fiscal, os efeitos sobre a gestão orçamentária serão deletérios, inclusive com a possibilidade de responsabilização de quem der causa e a judicialização pelos entes subnacionais. Além de impactar as atividades do Estado nos três níveis da Federação, sem que em nada melhore a situação das finanças federais.

3.2 DO PLANO SAFRA

194. O plano safra é adequadamente descrito nos termos da Nota Técnica nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF, de 30 de maio de 2016. De acordo com o referido documento:

7. Em linhas gerais, plano safra é a designação conferida aos programas federais de apoio à produção agrícola, os quais disponibilizam recursos anuais, distribuídos por linha ou subprograma de financiamento, usualmente com início em 1º de julho de cada ano e término em 30 de junho do ano seguinte. Dentre esses programas se destacam as concessões de subvenções econômicas nas operações de crédito rural, regidas pela Lei nº. 8.427, de 27 de maio de 1992.

8. A Lei nº 8.427/1992 autorizou a União a conceder subvenção econômica nas operações de crédito rural, sob a modalidade de equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa e equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural e ainda, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, na forma de rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares, suas associações e cooperativas nas operações de crédito rural contratadas, ou que vierem a ser



contratadas, com as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural. Nesse sentido, os arts. 1º e 5º-A da referida lei estabelecem:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de: (Redação dada pela Lei nº 12.058, de 2009)

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

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

1º Consideram-se, igualmente, subvenção de encargos financeiros os bônus de adimplência e os rebates nos saldos devedores de financiamentos rurais concedidos, direta ou indiretamente, por bancos oficiais federais e bancos cooperativos. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

§ 2º O pagamento das subvenções de que trata esta Lei fica condicionado à apresentação pelo solicitante de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos, com vistas no atendimento do disposto no inciso II do § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

(...)

Art. 5º-A. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenções econômicas na forma de rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares, suas associações e cooperativas nas operações de crédito rural contratadas, ou que vierem a ser contratadas, com as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

9. As competências do MF e do CMN para a regulamentação da matéria foram definidas nos arts. 3º, 3º-A e 5º, *in verbis*:

Art. 3ºA concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de preços, obedecerá aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade, com a participação: (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

I - do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando se tratar das operações previstas no § 2º do art. 2º desta Lei; e (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

II - do Ministério do Meio Ambiente, quando se tratar das operações previstas no inciso IV docapute de produtos extrativos incluídos no § 2º, ambos do art. 2º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

Art. 3º-A. O Conselho Monetário Nacional definirá os limites e a metodologia para o cálculo do preço de exercício para o lançamento de Contratos de Opção Pública e Privada de Venda, nos produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, tendo por base o preço mínimo do produto, as estimativas de custos para o carregamento dos estoques, inclusive os custos financeiros, e do



frete entre as regiões produtoras atendidas e os locais designados para a entrega do produto, podendo, ainda, incluir uma margem adicional sobre o preço mínimo estipulado em função das expectativas de mercado e da necessidade de estímulo à comercialização. (Incluído pela Lei nº 11.922, de 2009)

(...)

Art.5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito.(Redação dada pela Lei nº 10.648, de 3.4.2003) (grifos não constantes do original)

10. Nos termos da lei em referência, a concessão de subvenção econômica obedecerá aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda - MF, do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento- MAPA, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade, e, conforme o caso, com a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e o Ministério do Meio Ambiente – MMA e, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo MF.

11. No âmbito do MF, a matéria vem sendo regulamentada por meio de inúmeras portarias, as quais disciplinam aspectos relacionados à remuneração, período de apuração, prazo de pagamento, índice de atualização, fonte de recursos e outros. Exemplificativamente, a Portaria MF nº. 315, de 21 de julho de 2014, estabeleceu, para o plano safra 2014/2015, ou seja, a partir do 2º semestre de 2014:

Art. 1º Observados os limites, as normas e as demais condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN e por esta Portaria, fica autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros sobre a média dos saldos diários - MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco do Brasil S.A. - BB.

(...)

Art. 2º A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.

§ 1º A equalização devida e sua respectiva atualização serão obtidas conforme metodologias constantes do anexo I e condições constantes do anexo II desta Portaria.

§ 2º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.

§ 3º O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho de cada ano. (grifos não constantes do original).

12. Também exemplificativamente, em relação ao plano safra 2015/2016, regulamentado na forma da Portaria MF nº. 419 e 420, de 26 de junho de 2015 e aplicável a partir do 2º semestre de 2015, foi mantida a previsão de apuração semestral. Nesses termos, as



equalizações apuradas em um determinado semestre se tornam devidas no semestre subsequente, devendo ser atualizadas até o dia do efetivo pagamento.

195. A DCR argui que não foram efetuados os pagamentos ao BB das subvenções do plano safra tão logo devidos, o que configuraria espécie de operação de crédito entre a União e instituição financeira controlada, vedada pela LRF, imputada à Presidente da República. A suposta conduta atribuída à Presidente da República, portanto, pressupõe ao menos três elementos, didaticamente sistematizados a partir das respostas aos diversos quesitos, devidamente referenciados, a saber:

- i) **substrato legal:** o atraso nos pagamentos das subvenções econômicas ao BB configura uma operação de crédito, vedada pela LRF (Quesitos 43, 44, 47, 57, 60, 65 e 66 da defesa);
- ii) **materialidade:** houve atraso nos pagamentos ao BB das subvenções econômicas relativas ao plano safra no exercício de 2015 (Laudo Suplementar indagação 2.1 da Senadora Graziotin, Quesito 62 da defesa e Quesito 3 do Senador Anastasia), e
- iii) **autoria:** a Presidente da República foi a responsável pelo atraso no pagamento ao BB das subvenções econômicas relativas ao plano safra no exercício de 2015 (Quesitos 47 a 55 da defesa).

196. Em que pesce o encadeamento sequencial dos três elementos ora apontados, a inversão da ordem de discussão de cada um dos elementos melhor se adequa aos termos da denúncia e favorece a compreensão da presente argumentação. Veja-se:

3.2.1 Da Autoria

197. Independente da discussão acerca do substrato legal e da materialidade da conduta ora discutida, o Laudo Pericial é conclusivo quanto à não atuação da Presidente da República na execução financeira do plano safra ao asseverar que:

12. Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativos ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos. (grifos não constantes do original)

198. A resposta ao Quesito 47 da defesa, ratificada nas respostas aos Quesitos 48 a 55 da defesa, é categórica quanto a esse aspecto:

47. Qual a atuação da Presidência da República na definição dos montantes e momentos dos pagamentos de subvenção econômica no âmbito do plano Safra?

As competências, na definição dos montantes e momentos dos pagamentos, encontram-se reguladas pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”.

Art. 3º A concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de preços, obedecerá aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade, com a participação:

I - do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando se tratar das operações previstas no § 2º do art. 2º desta Lei; e



II - do Ministério do Meio Ambiente, quando se tratar das operações previstas no inciso IV do caput e de produtos extractivos incluídos no § 2º, ambos do art. 2º desta Lei. [...]

Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito. [...]

Pelo diploma legal, são os Ministros do Poder Executivo, com especial destaque para o Ministro de Estado da Fazenda, definem limites, condições, critérios e forma da concessão da subvenção, inclusive dos respectivos pagamentos, e acompanham e fiscalizam as operações de crédito rural beneficiárias das subvenções respectivamente.

Cumpre ainda informar que, em resposta a solicitação da Comissão Especial de Impeachment, o Ministério da Fazenda informou que “[...] não há ato assinado pela Presidente da República no processo de concessão e pagamento da subvenção.” (DOC 101, p. 2).

Para mais detalhes, ver Quesito 54. (grifos não constantes do original)

199. De outra parte, também não há que se falar em eventual ato omissivo da Presidente da República no que se refere ao atraso do pagamento das subvenções econômicas, uma vez que não há omissão onde inexiste competência para praticar o ato. É que, como restou consignado no laudo pericial no trecho acima transcrito, não está inserida na competência presidencial a decisão sobre o pagamento desses montantes aos bancos, mas na esfera de atribuições do Ministro da Fazenda. Logo, não há que se falar em crime omissivo quando o agente não tem o dever jurídico de praticar a conduta, máxime quando lhe falece competência para tanto.

200. Sobre a tipologia dos crimes omissivos e a Lei nº 1.079/50, vale trazer à colação parecer dos professores Juarez Tavares e Geraldo Prado, que se encontra anexado aos autos deste processo:

Pode-se ver que a Lei nº 1.079/50 contemplou formas omissivas de conduta (art. 5º, inciso 9; art. 8º, incisos 5 e 8; art. 9º, incisos 1, 2 e 3), todas constitutivas de crimes omissivos próprios. Quando quis atribuir a responsabilidade por não impedir a prática de crimes contra a segurança interna do país, não o fez na forma de crime omissivo impróprio, mas como crime omissivo próprio (art. 8º, inciso 5), o que está a indicar que, por sua sistemática, diversamente do que ocorre no Código Penal (art. 13, § 2º), os crimes de responsabilidade por omissão só se expressam na forma de crimes omissivos próprios, ou seja, aqueles cuja omissão vem definida como tal na mesma lei.

Para que haja crime omissivo impróprio é necessário não apenas o descumprimento de um dever especial de impedir o resultado, nas hipóteses em que o agente podia agir, mas também que a omissão se equipare à ação, isto é, que a produção do resultado por omissão possa ser imputada ao agente como se fora por ação. Tal só se pode dar naqueles casos em que a atuação do agente é de tal ordem necessária e imprescindível ao resguardo do bem jurídico que a produção do resultado lhe possa ser imputado como se ele mesmo o tivesse causado por ação. Esses casos só podem ocorrer, porém, quando se trate de atentados a bens pessoais, como a vida, a integridade física ou a liberdade, nos quais



a falta de ação acarreta, desde logo, o desencadear da causalidade, apta a produzir o resultado. A mãe que deixa de fornecer alimento ao filho recém-nascido poderá ser responsabilizada por sua morte por inanição porque é iniludível a relevância de sua atuação para impedi-la, ainda que não tenha atuado diretamente sobre a causalidade. Nesse caso, sem dúvida, a omissão se equipara à ação. **O mesmo não se pode dizer, porém, quando se trate de omissão administrativa.** Isso vale tanto para os crimes de responsabilidade, quanto para os delitos comuns. **(grifos não constante do original)**

201. Como se pode ver a partir da citação acima, os crimes de responsabilidade que foram imputados à Presidente da República, pelos artigos 10 e 11 da Lei nº 1.079/50, não comportam a modalidade omissiva.

202. Por outro lado, o relator da Comissão Especial do Senado, a despeito de não identificar qualquer ato da Presidente da República que pudesse, no âmbito do plano safra, ser caracterizado como operação de crédito, procura extrair a responsabilidade presidencial do dever de zelo compatível ao de direção superior da Administração Pública Federal, nos termos do art. 84, II, da Constituição Federal, confundindo a supervisão geral que o Chefe do Poder Executivo tem sobre os seus subordinados, a quem pode delegar atribuições que não lhe sejam exclusivas, com a atribuição originária de competência legal a outra autoridade, cujo feixe de atribuições concentra as atividades inquinadas pelos denunciantes de atentatórias à Constituição. Na verdade, sendo as competências para a gestão financeira das subvenções econômicas do plano safra atribuídas diretamente pela lei ao Ministro da Fazenda, e não ao Presidente da República, a conduta descrita no relatório jamais poderia ter sido atribuída à Chefe de Estado, a quem falece competência para agir.

203. Na verdade, não existindo competência legal da Presidente da República para determinar os pagamentos da subvenção econômica no âmbito do plano safra, não há que se falar em conduta que lhe seja exigível e muito menos em omissão. No caso concreto, a competência do Ministro da Fazenda não deriva sequer de uma delegação do Presidente da República, mas de uma atribuição originária do próprio legislador. Deste modo, não há suporte jurídico para se cogitar em crime de responsabilidade por omissão na conduta do atraso do pagamento das subvenções econômicas do plano safra.

204. Por oportuno, cumpre também trazer à consideração Parecer do Senador Acir Gurgacz no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO relativo às contas do exercício financeiro de 2014. O eminente Senador alerta para a necessidade da adequada individualização da responsabilidade do Presidente da República na apreciação das contas públicas. Nesse sentido:

É preciso, no entanto, definir o objeto do julgamento que o Congresso Nacional deve realizar para que os congressistas possam exercer suas plenas prerrogativas no caso dentro do papel constitucional que lhes cabe.

A delimitação é relevante porque não parece razoável atribuir todas as minúcias do funcionamento da máquina pública à responsabilidade do Chefe do Governo. O foco do julgamento deve se guiar pela relevância, mas não abundância das matérias colocadas à responsabilidade do Presidente.

Por outro lado, está em questão no julgamento político não um governo em abstrato, uma política em tese. Trata-se de julgar a conduta de um mandatário, de um titular de poderes políticos conferidos pela Constituição e pelo voto popular, a partir dos elementos trazidos nas contas.



A Carta Magna, não por acaso, diferencia esses tipos de apreciação em seu art. 49, inciso IX: por um lado, o Congresso aprecia os relatórios sobre os planos de governo, mas julgá "as contas prestadas pelo Presidente da República". Ou seja, parece não restar dúvidas de que o julgamento é personalíssimo. É o mandatário quem tem as contas julgadas, não o governo em geral. (grifos não constante do original)

205. Ainda nesse sentido, o Senador Acir Gurgacz faz uma importante e oportuna discussão sobre o papel do TCU e do Congresso Nacional na apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, em especial nos dias atuais, em que se observa acentuada confusão de papéis e atribuições e, consequentemente, ocasionado profundas distorções, como o próprio acolhimento da presente denúncia. Veja-se:

O Egrégio Tribunal de Contas da União anualmente envia o parecer prévio que elabora, intitulado "Contas do Governo da República - Exercício 'x'", para o julgamento do Congresso Nacional, como se fossem as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. No ora caso relatado, "Contas do Governo da República - Exercício de 2014".

Tal denominação remete a uma abrangência que parece não se ajustar à delimitação que acima se fez em conformidade com o ordenamento jurídico. Se fosse apenas uma questão de nomenclatura, analisado o objeto conforme a restrita exigência constitucional, atendida estaria a norma, perdendo sentido o debate.

No entanto, não é isso que se constata na documentação enviada à deliberação congressual. A terminologia empregada pelo Tribunal tem total correspondência com o que analisou, porém, é o que nos parece, não atende à restrição constitucional.

Este Colegiado já identificou por diversas vezes a impropriedade da nomenclatura; porém, embora a tenha por vezes corrigido, não enfrentou a essência da questão: qual seria o conteúdo das contas presidenciais. a parcela que o Tribunal deve analisar mediante parecer prévio.

Na análise das Contas de 2014. a Corte, preenchendo o vácuo legislativo, cita que seu Parecer Prévio se ampara em seu Regimento Interno, na sua Resolução nº 142. de 2001, no art. 36 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 56 da LRF, entre outros dispositivos legais.

Entretanto. nenhuma das normas citadas foi aprovada conforme a competência firma da no art. 49. IX. CF. As matérias exclusivas do Congresso Nacional são veiculadas mediante decreto legislativo ou resolução, o que não ocorre no caso.

As normas internas expedidas pelo próprio Tribunal menos ainda poderiam ser invocadas. O TCU, com todo o respeito que merece, não desempenha atividade legiferante, salvo para cuidar da administração interna; tampouco poderia substituir o Congresso Nacional na matéria.

No art. 224. o Regimento da Corte estabelece que o Relator das contas pode efetuar as "fiscalizações que entenda necessárias à elaboração do seu relatório". Ou seja. com base nesse dispositivo. pode o Relator, discricionariamente, decidir quais atos, fatos, programas ou políticas públicas serão fiscalizados para compor o parecer a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Não nos parece que tamanha discricionariedade esteja alinhada ao atual texto da Carta Política. que separou, precisamente, as competências do Tribunal e do Congresso Nacional. Ao primeiro, cabe julgar as contas dos administradores públicos, de maneira



geral. Ao segundo, compete com exclusividade julgar as contas presidenciais (CF. art. 71, I e II).

Embora o Congresso Nacional não tenha cuidado adequadamente da preservação de suas competências, o vazio legislativo não deveria ser suprido por outro órgão ou Poder, por mais prestígio que tenha e mereça.

Mas não se trata de apenas zelar pelas competências do Poder Legislativo, o que não seria pouco. Na verdade, no respeitoso e abrangente Relatório e Parecer Prévio elaborados pelo Tribunal, verifica-se que este fundiu, indistintamente, matérias de caráter eminentemente técnico-jurídicas sob a responsabilidade de gestores públicos, para estabelecer conexão direta com atribuições do primeiro mandatário do País. Ou seja, combinou os incisos I e II do art. 71 da Constituição, para compor a prestação das contas presidenciais de 2014.

O próprio Parecer alerta que as contas da Presidente representam, consolidação das "contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes de orçamento federal" (item 1. 1.3).

Mais: o Relatório revela que o Parecer Prévio contempla "informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público" (Introdução, terceiro parágrafo). A questão merece ser enfrentada devido às consequências políticas e jurídicas para os prestadores de contas.

A união desses universos apenas é compreensível se o objetivo for mostrar visão abrangente de toda a atuação governamental, por vezes necessária, haja vista que metas e objetivos fixados para o Governo federal podem ser afetados por eventos ocorridos no âmbito dos demais Poderes e do Ministério Público, fato que deve ser levado em consideração na apreciação das contas presidenciais. Mas deveriam ser mostrados especificadamente, para permitir a clara distinção entre o que se imputa ao Presidente e o que é de responsabilidade dos demais agentes públicos.

Isso porque o resultado do julgamento pelo Legislativo não poderá contaminar (seja para aprovar ou rejeitar) as contas relativas a outros responsáveis pelos dinheiros públicos, cuja competência de julgamento pertence ao Tribunal (art. 71. 11. CF).

Veja-se que o Tribunal alerta, no mesmo citado item 1.1.3, que sobre as contas individuais "pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso 11, da Constituição Federal". Esclarece, ainda, que as contas atribuíveis a outros gestores serão julgadas posteriormente pelo Tribunal.

206. O Senador Acir Gurgacz ainda lastreia o seu entendimento em balizada doutrina. Veja-se:

A junção dos documentos, conforme ora identificada, enfrenta a oposição da mais abalizada doutrina. O ex-Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios - TCDFT, Jorge Ulisses Jacoby, traz a seguinte orientação:

Se o Chefe do Poder Executivo não pratica ato de ordenador de despesas, não estará sujeito a julgamento pelo tribunal de contas; contudo, se o fizer, será julgado como qualquer ordenador de despesas, na forma da competência definida no art. 71, inc. li, da Constituição Federal. Desse modo, não pode o Chefe de Poder ser chamado



a responder por ato de subalterno se não exerceu a função de ordenador de despesas, limitando-se à chefia política.

Bandeira de Mello apontou a grave consequência de não se apartar as contas diretas e pessoalmente imputáveis ao Presidente da República, que no seu entendimento *terão de passar por exame substancial*, daquelas concernentes aos ordenadores de despesa:

Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem tem sido tradicional e erroneamente confundida com a apreciação substancial das contas do Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos. Sempre existirá algum servidor da administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom e honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos à receita e despesa públicas. **É um contra-senso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, enquanto agentes da administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal.** Sem embargo, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave. *(negritamos)*

(...)

207. Por fim, arremata o Senador Acir Gurgacz quanto à cautela necessária à aferição de responsabilidade do Presidente da República, o que é validamente estendido a esta CEI 2016 e que, por certo, norteará a atuação dos seus responsáveis integrantes:

Em razão do exposto, é necessário ponderação ao incluir fatos e atos nas contas presidenciais. **Antes, é preciso configurar a vinculação direta do ato com o Chefe de Governo, analisar a legitimidade, eficiência e economicidade, sua repercussão financeira e orçamentária, o atingimento dos fins pretendidos, o potencial de ofensa à coisa pública.**

(...)

A aferição da responsabilidade do Presidente da República precisa ser cautelosa, os indícios devem estar claramente evidenciados e a conexão com a conduta presidencial deve ser comprovada, não presumida, bem assim realizada a subsunção do fato à previsão legal. É mister ter em conta que o julgamento envolve questões muito além da necessidade de constatar irregularidades e punir o vício: tem íntima relação com a estabilidade das instituições.

208. Logo, afastada a autoria da Presidente da República, não há que se falar em crime de responsabilidade, restando, portanto, nesse aspecto, prejudicado o impeachment.



3.2.2 Do substrato legal

3.2.2.1 Do conceito de operação de crédito

209. As chamadas *pedaladas fiscais* constituem o apelido genérico dado a negócios jurídicos de natureza jurídica diversa, como o atraso nos repasses de recursos do Tesouro Nacional para que os bancos públicos paguem benefícios sociais como o Bolsa-Família, Minha Casa Minha Vida, seguro desemprego etc, mas também o atraso no pagamento de subvenção econômica para equalização de juros, como ocorre no Plano Safra.

210. Os defensores da tese de que as pedaladas constituem crime de responsabilidade alegam que a medida se traduz, na verdade, em operação de crédito entre a União e os bancos federais, o que seria vedado pela Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Na verdade, o pedido de impeachment que foi acolhido pelo Presidente da Câmara dos Deputados parte da premissa, esposada pelo Parecer do TCU que recomendou a rejeição das contas da Presidente da República em 2014, de que, em face do adiantamento dos recursos para pagamento dos benefícios sociais pelos bancos e do atraso no repasse desses pelo Governo, essas instituições financeiras passariam a deter um ativo contra a União. E que isso equivaleria a uma operação de crédito, vedada pelo artigo 36 da LRF, que proíbe a operação de crédito pelo ente estatal junto à instituição financeira por ele controlada.

211. Inicialmente, cumpre destacar que a norma do artigo 36 da LRF veio ao mundo jurídico em um contexto histórico dos anos de 1980 e 1990 em que os governos estaduais sangravam os bancos por eles controlados por meio de operações de crédito nunca saldadas e acima de suas capacidades de financiamento, o que acabou por levar a liquidação de quase todos eles. Deste modo, para evitar que o patrimônio dos bancos estaduais se esvaísse levando a sua destruição, com prejuízo de toda a sociedade, a LRF proibiu que os bancos públicos realizassem operações de crédito com os governos que os controlam. Logicamente tais situações em muito se afastam de passivos liquidados ao longo do mesmo exercício. De qualquer modo, é preciso definir o que é juridicamente uma operação de crédito, no âmbito do contexto normativo em questão, a fim de evitar que outras relações jurídicas, que sejam de interesse da sociedade e das instituições financeiras oficiais, tenham que deixar de ser efetivadas.

212. Para tanto, o Direito Financeiro positivo pátrio estabelece o conceito de operação de crédito, nos casos em que é devedora a pessoa jurídica de direito público, no artigo 29, III da LRF, em definição harmonizada com a do artigo 3º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, a quem compete dispor e limitar as operações de crédito contraídas pelos entes federativos, de acordo com o artigo 52 da Constituição Federal.

213. Dispõe o artigo 29, III da LRF:

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 termos de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

214. Por sua vez, dispõe o artigo 3º da Resolução do Senado nº 43/01:

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão



de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito: (Renumerado do parágrafo único pela Resolução n.º 19, de 2003)

I - 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;

II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento **a posteriori** de bens e serviços.

§ 2º Não se equiparam a operações de crédito: (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003)

I - assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução; (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003)

II - parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida. (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003)

215. Poder-se-ia tentar inserir, como fez o relator da Comissão Especial do Senado, Senador Anastasia, as chamadas pedaladas fiscais na expressão genérica *outras operações assemelhadas*. Porém, tal subsunção não seria válida, pois o texto legal, embora adotando uma cláusula geral, não admite a inserção daquilo que não guarda a natureza de operação de crédito, como destaca Régis Fernandes de Oliveira⁵, ao comentar o artigo 36 da LRF:

Ressalte-se que o que a lei vedou foi operação de crédito. Nada mais. Logo, não há qualquer impedimento que se renegocie dívida junto ao INSS ou a dívida do FGTS. A operação de crédito vem definida no inciso III do art. 29 da Lei e não alcança nenhuma transação ou novação que os entes federados procurem obter. São eles tributários (contribuições) e não há qualquer ato negocial. Decorre a obrigatoriedade de seu pagamento de lei e, pois, no caso de inadimplemento, não ficam os entes federados proibidos de efetuarem qualquer negociação para repactuarem o débito. Seria absurda a solução contrária, mesmo porque agrediria a própria noção de pessoa jurídica na liberdade de seu comportamento. A lei foi bastante clara ao vetar o endividamento excessivo, que torne inviável o ente federal.

216. Vale destacar que a lição acima, embora trate de débitos de natureza tributária, aplica-se ao caso em questão, uma vez que, a partir de uma interpretação da expressão *operação de crédito* que preserva os limites hermenêuticos do instituto, exclui das vedações do artigo 36 da LRF as situações

5 OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 460.



que não decorram de um negócio jurídico bilateral celebrado com a finalidade de instituição financeira entregar, ou pôr à disposição da fazenda pública que a controla, recursos financeiros a serem restituídos mediante o pagamento de uma taxa de juros, mas de débitos originados da lei, como, no caso em questão, aqueles surgidos do inadimplemento contratual em uma relação de prestação de serviços.

217. De acordo com as lições de Orlando Gomes⁶, ao definir os contornos do contrato que tem como objeto uma operação de crédito:

O uso do crédito está largamente difundido na sociedade moderna. Proliferam os negócios jurídicos cuja função econômica consiste precisamente na obtenção de um bem a ser restituído mais tarde, transmitido pela confiança depositada no adquirente e pelo interesse de quem o transfere de retirar uma utilidade econômica dessa transferência.

O contrato de crédito, por excelência, é o mútuo. Na vida comercial, sobrelevam os contratos bancários: o desconto, o depósito, a abertura de crédito em conta corrente, o financiamento, e tantos outros.

São pressupostos do crédito: 1º, o valor dado a crédito há de ser tomado do patrimônio da pessoa que o concede e transferido ao patrimônio da que o recebe; 2º, o valor dado a crédito há de ser transmitido em plena propriedade a pessoa que a pessoa que o recebe; 3º, o valor dado a crédito há de consistir em coisa fungível.

218. Como se extraí das lições do mestre baiano, a operação de crédito pressupõe a transferência de propriedade dos recursos da instituição financeira para o mutuário, acarretando o reconhecimento, por parte deste de um passivo. Quando o mutuário da operação de crédito é o poder público, por envolver o aumento do endividamento estatal com reflexos no montante da sua dívida pública, alguns requisitos devem estar presentes, como a prévia autorização orçamentária, a necessidade de lei específica e o controle exercido pela Senado Federal. Mas de todo modo, os recursos que são objeto da operação de crédito devem necessariamente circular pelo Tesouro Nacional.

219. Nesse conceito e a esse regramento não podem ser subsumidos quaisquer montantes constantes no passivo contábil da entidade pública, como o nascimento de débitos com instituições financeiras decorrentes do inadimplemento de obrigações contratuais, a partir da ausência de repasses de recursos para o pagamento de subvenções sociais pelos bancos públicos ou do atraso no pagamento de subvenções econômicas. Não se pode confundir *operação de crédito* com o surgimento de um crédito em decorrência de um inadimplemento contratual ou de obrigação legal que, obviamente, não sofrem as mesmas restrições legais. A União, como qualquer outro contratante, deve responder pelo inadimplemento das obrigações por ela assumidas com as instituições financeiras que contrata, ainda que seja controladora dessas entidades. Assim, o mero adiantamento de valores por meio do fluxo de caixa para suprimento de fundos no âmbito na relação contratual entre a União e os bancos públicos, sem que tenha sido contratada qualquer operação de crédito, não se submete ao regramento jurídico das operações de crédito, inclusive no que se refere à vedação do art. 36 da LRF.

220. Se assim não fosse, não seria possível à União contratar qualquer serviço com os bancos públicos, diante do risco sempre existente de inadimplemento de qualquer das obrigações estatais, o que geraria um direito de crédito que não estaria submetido aos ditames normativos das operações de

6 GOMES, Orlando. *Contratos*. 17 ed. Atualização e notas de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 97.



crédito. Estando correto esse raciocínio, a União só poderia contratar os seus serviços com bancos privados, o que, decerto, é absurdo que demonstra o equívoco do caminho hermenêutico que levou a tal conclusão, e que, portanto, não deve ser adotado.

221. Contudo, conforme visto, o processo de impeachment só trata de atos praticados no atual mandato presidencial. Por essa razão, as chamadas pedaladas fiscais se limitam ao atraso do pagamento das subvenções econômicas no âmbito do plano safra, em 2015.

222. E em relação ao atraso do pagamento de tais subvenções devidas pelo Governo Federal ao BB no âmbito do plano safra, considerado pelos denunciantes como operação de crédito vedada pelo artigo 35 da LRF, ensejadora do crime de responsabilidade, o relatório do Senador Anastasia, aprovado pelo Plenário do Senado Federal, sustenta que o conceito de *operação de crédito* do artigo 29, III, da LRF vai muito além do que há muito se conhece no direito privado, e do que possa ser revelado pelo sentido literal do aludido texto legal, englobando todas situações em que o Governo se torna devedor do banco público, entendimento que acabou por ser esposado pelo laudo pericial. Ao contrário do que ocorre nas chamadas pedaladas fiscais, identificadas inapropriadamente como operação de crédito pelo TCU em relação às contas do Governo de 2014, e que não são objeto do processo de impeachment, o inadimplemento de subvenções econômicas no âmbito do plano safra sequer constitui adiantamento de recursos que a União deva aos beneficiários de prestações públicas.

223. Neste programa governamental a relação de crédito se dá entre o BB e o agricultor. O Governo paga, de acordo com a Lei nº 8.427/92, uma subvenção econômica relativa à *equalização* dos juros praticada pelos bancos. Ou seja, o BB empresta dinheiro para os agricultores com taxas beneficiadas e o Governo lhe paga a diferença entre a taxa de juros praticada e a taxa de mercado. Ora, do eventual atraso no pagamento da subvenção econômica para o BB não nasce uma operação de crédito, e tampouco há qualquer antecipação de pagamento que a União devesse aos agricultores. O que há é a prática de juros mais baixos do que os praticados pelo mercado financeiro, devendo o Governo uma subvenção ao banco em função dessa diferença.

224. Embora reconheça que tal interpretação não deriva da literalidade do texto, o parecer do relator defende que a aplicação do dispositivo ao caso decorre do *espírito da lei*, baseado na ideia de responsabilidade fiscal.

225. O que o parecer do relator denomina de *espírito da lei*, é revelado na interpretação jurídica pelo aspecto teleológico da norma, que nos revela a intenção reguladora do legislador. De acordo com o raciocínio chancelado pela Comissão Especial, não se nega que o inadimplemento das subvenções econômicas não está contemplado por qualquer das expressões contidas na referida norma legal, que define operação de crédito como “*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*”, sendo a ela equiparada pelo §1º do mesmo artigo “*o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.*”

226. E nem poderia ser diferente, uma vez que o próprio texto não permitiria, sequer a fôrceps, o enquadramento do inadimplemento das subvenções econômicas no aludido dispositivo legal. Contudo, segundo o relator, a caracterização deste como operação de crédito derivaria da cláusula geral, “*outras operações assemelhadas*” que, segundo a tese de sua excelência, autorizaria, em nome do princípio da responsabilidade fiscal, que fossem atraídas para a disciplina da norma em exame qualquer forma de endividamento, presente ou futura, do Governo com os bancos públicos,



decorrentes de quaisquer atos jurídicos sejam eles derivados da vontade, da lei ou decorrentes de atos ilícitos.

227. O problema é que o inadimplemento de uma obrigação *ex-lege*, como é o pagamento de subvenções econômicas no âmbito do Plano Safra, não pode ser enquadrado em qualquer dos sentidos possíveis oferecidos pela literalidade do texto legal, uma vez que todos os institutos jurídicos elencados pelo artigo 29 da LRF guardam traços comuns de semelhança, que delineiam o núcleo central de uma operação de crédito, há muito revelada pelo Direito Privado como sendo um contrato em que o credor bens fungíveis (geralmente dinheiro) de seu patrimônio para o devedor, que se compromete a devolvê-lo, ou o seu equivalente da mesma espécie e quantidade, em determinado prazo. Assim, a operação de crédito dá-se pela troca de uma prestação presente pela promessa de uma prestação futura, pressupondo a existência de um aspecto temporal e o elemento confiança. Quase sempre a celebração do contrato de operação de crédito envolve o pagamento de juros pelo devedor, o que, no entanto, não é elemento essencial do contrato. Aliás, a presença de juros em um contrato não o caracteriza como operação de crédito, uma vez que pode estar presente em qualquer relação contratual, especialmente quando destina-se a mensurar o inadimplemento no cumprimento da obrigação por uma das partes.

228. Note-se que esses elementos centrais estão presentes em todos os negócios jurídicos elencados pelo art. 29 e o seu §1º da LRF. Todos eles derivados da vontade, e não da lei. Todos eles envolvendo a transferências de bens do credor para o devedor. Todos eles prevendo a restituição de tais valores para o credor. As formas jurídicas adotadas em cada um dos negócios jurídicos acima aludidos preservam esses elementos essenciais das operações de crédito e a sua previsão pela lei revela uma enumeração exemplificativa que não se desprende destes, sequer, no que se refere à cláusula geral “*operações assemelhadas*”, que não alcança, pois fora dos limites possíveis oferecidos pelo texto, outros negócios jurídicos que não se assemelhem, a partir dos seus elementos centrais, com os enumerados no texto.

229. Deste modo, o enquadramento do inadimplemento de subvenções econômicas no conceito de operação de crédito do art. 29, III, da LRF não deriva de um processo de interpretação da lei, mas de uma tentativa de sua integração analógica a partir do recurso ao chamado de princípio da responsabilidade fiscal. Porém, tal iniciativa não é permitida em nosso ordenamento jurídico, uma vez que as normas proibitivas, como a que deriva da combinação do art. 29, III, com o art. 36, ambos da LRF, que veda a realização de operação de crédito entre a entidade pública e o banco por ela controlado, não comporta integração, uma vez que não oferece lacuna a ser colmatada. Deste modo, são vedadas apenas aquelas operações previstas na norma proibidora. Ainda que assim não fosse, a integração por analogia oferece a possibilidade de aplicação de uma norma jurídica a casos nela previstos a partir de uma relação de identidade valorativa entre as duas situações, o que evidentemente não se revela entre o contrato de operação de crédito e o inadimplemento de uma obrigação *ex-lege*, duas figuras que não guardam qualquer similitude. Aliás, o ordenamento jurídico brasileiro não prevê operações de crédito que não sejam derivadas da vontade, mas da lei. A expressão *operação* envolve um conjunto de meios convencionais empregados para atingir a um resultado comercial ou financeiro, não englobando a obrigação decorrente da prática de um inadimplemento contratual ou decorrente de lei.

230. Não é por outra razão que a Junta Pericial, quando perguntada pela Senadora Vanessa Graziotin, na indagação 2.1, na página 88 do laudo suplementar, qual o embasamento doutrinário ou jurisprudencial da equiparação do atraso de pagamentos das subvenções econômicas às operações de crédito não traz qualquer contribuição da doutrina ou dos Tribunais à sua tese, limitando-se a citar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MPCSP que, no entanto, não traz qualquer equiparação nesse sentido. É preciso reconhecer que as citações do aludido manual trazidas pelo laudo



pericial referem-se à teoria da prevalência da essência sobre a forma, não fazendo qualquer referência, ainda que remota, à equiparação pretendida. Vale destacar ainda que mesmo as lições doutrinárias trazidas ao longo do laudo original e do laudo suplementar sobre o tema também falam da prevalência da essência sobre a forma, não fazendo qualquer alusão à pretensa analogia entre inadimplemento de obrigação legal e operação de crédito.

231. E nem poderia ser diferente, pois a aplicação da teoria do abuso de forma, que surgiu no direito financeiro alemão para coibir o planejamento tributário praticado com abuso de direito ou com simulação, é doutrina aplicável aos casos de desarmonia entre os dois elementos, quando se admite o afastamento da forma para o atingimento da essência do negócio jurídico que originalmente já era subjacente a uma moldura que com ela não se coadunava.

232. A desconsideração do negócio jurídico praticado com abuso de forma, pressupõe a prática de um ato, ou um conjunto deles, cuja forma escolhida não se adequa à finalidade da norma que o ampara, ou à vontade e aos efeitos dos atos praticados esperados pelo agente, o que autoriza à Administração Pública a requalificação do ato em relação a si própria. Deste modo, o vício é original ao nascimento do negócio jurídico, e não uma vicissitude decorrente do inadimplemento das obrigações nele previstas.

233. Por certo, tal raciocínio não pode ser aplicado ao plano safra que, desde 1992 vem produzindo os seus regulares efeitos para os agricultores, instituições financeiras e Governo, não havendo que se buscar em suas molduras legais outra natureza jurídica que não a de subvenção econômica, obrigação decorrente da lei, e não do contrato, e que jamais poderia ser transmutada para uma relação contratual de crédito.

234. Para aplicar a teoria da prevalência da essência sobre a forma seria preciso demonstrar que o Governo concebeu o plano safra com a intenção de realizar operações de crédito vedadas pelo ordenamento jurídico ou sem a observância de sua pertinente regulação, travestida do falso manto de viabilizar a concessão de crédito subsidiado aos agricultores.

235. Por outro lado, o reconhecimento de tais vícios levaria à União a negar os efeitos de tais operações, visto que não é obrigada a recorrer ao Poder Judiciário para desconsiderar os atos praticados com abuso de forma, pois não é possível requalificar o negócio jurídico para operação de crédito e, ao mesmo tempo, manter em relação à Fazenda Nacional os efeitos de um negócio cuja forma revelada não corresponderia à substância.

236. Porém, tal raciocínio beira ao absurdo já que não há qualquer vício imputado à condução do Plano Safra, cuja forma se adequa à sua essência. Se há harmonia entre forma e essência, não há que se falar em sua requalificação como operação de crédito.

237. Vale destacar que, embora o plano safra exista desde 1992, o TCU, antes da prática dos atos em exame, nunca considerou que o inadimplemento da União no pagamento de subvenções econômicas ao BB se caracterizasse como operação de crédito. Ao contrário, chegou inclusive negar a natureza jurídica creditícia ao saldo devedor do Governo nas contas de suprimento com bancos públicos. Alegam os defensores do impeachment que a jurisprudência do TCU dominante até 2014 não pode ser aplicada ao caso em questão em razão ao montante e ao período de atraso dos pagamentos verificados.

238. Naturalmente que tal argumento não pode ser aceito em razão da impossibilidade de se modificar a natureza de uma relação jurídica em virtude dos montantes envolvidos. Seria tão disparatado quanto negar a aplicação da jurisprudência de décadas do Supremo Tribunal Federal, no



sentido de não constituir crime de estelionato a emissão de cheque pré-datado sem fundos a um caso concreto, em razão do alto valor do cheque. Deste modo, o atraso no pagamento de uma subvenção econômica jamais poderia autorizar a sua mutação em operação de crédito em razão do seu alto valor e do tempo decorrido entre o vencimento e a liquidação da dívida.

239. Diante do exposto, é inconteste que o suposto atraso no pagamento das subvenções econômicas no âmbito do plano safra não constitui operação de crédito.

3.2.2.2 Do conceito de operação de crédito conforme o TCU

240. Não obstante os aspectos ora demonstrados, suficientes para afastar a tipificação de atraso no pagamento de subvenções como espécie de operação de crédito, recente jurisprudência do TCU conferiu acepção ampla ao conceito de operação de crédito definido na LRF e passou a considerar atrasos em repasses de recursos e no pagamento de subvenções a instituições financeiras como modalidade de operação de crédito e, desse modo, no caso de instituições públicas, operações vedadas pela LRF.

241. O processo de construção e consolidação desse entendimento no âmbito do próprio TCU, em especial a sua cronologia, é parte fundamental da discussão hora em apreço, seja para fins de verificação da adequação legal do referido entendimento propriamente dito, seja para a determinação dos seus efeitos no tempo e consequente avaliação da responsabilização. Desse modo, segue o histórico associado a esse conceito controvertido de operação de crédito e apenas recentemente consolidado no âmbito do Tribunal.

3.2.2.2.1 Da representação do MPjTCU – agosto de 2014

242. Historicamente, as portarias do MF relativas ao pagamento de subvenções econômicas, entre elas o plano safra, sempre toleraram atrasos, compensados com mecanismos de atualização de seus valores, a exemplo das Portarias MF nº. 315/2014 e MF nº 419/2015. Os atrasos eventualmente observados também não haviam sido questionados por órgãos jurídicos ou de controle.

243. Não obstante, em agosto de 2014, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MPjTCU representou ao TCU quanto à existência de indícios de atrasos e outras irregularidades nos repasses do Governo Federal a instituições financeiras e aos demais entes federados, à ausência de registro de dívidas e despesas primárias nas estatísticas fiscais e à obtenção de crédito em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3.2.2.2.2 Do relatório da SecexFazenda – dezembro de 2014

244. A referida representação foi instruída pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda – SecexFazenda. Na ocasião, aquela Secretaria, na esteira do entendimento dos auditores técnicos e da diretoria competente, concluiu, em apertada síntese, que os referidos atrasos configurariam operação de crédito vedada pela LRF e que não teriam sido regularmente captados pelas estatísticas fiscais oficiais.

3.2.2.2.3 Do posicionamento dos órgãos jurídicos competentes – abril de 2015

245. Ainda nessa fase de instrução, o relatório então produzido foi apreciado pela Advocacia Geral da União – AGU, por meio de sua Consultoria Geral da União – CGU, quanto aos aspectos relacionados aos atrasos nos repasses de programas sociais, pela Procuradoria da Fazenda Nacional – PGFN, quanto aos atrasos no pagamento de subvenções, e pela Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – PGBCen, no tocante às estatísticas fiscais.



246. Os diversos pareceres rechaçaram as irregularidades apontadas. Particularmente quanto aos atrasos no pagamento de subvenções, o PARECER/PGFN/CAF/Nº 35/2015, de 1º de abril de 2015, concluiu:

24. Ora, o pagamento de subvenções ao BNDES e ao Banco do Brasil S/A, ou mesmo a qualquer outra instituição financeira, não caracteriza operação de crédito tal como definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº. 101, de 2000, ainda que ele tenha ocorrido de forma extemporânea e acrescido de juros de mora e de atualização monetária. Parece evidente que, quando se comprometeu a pagar as subvenções econômicas, a União não assumiu qualquer compromisso financeiro em razão de contrato com o fim de adquirir crédito junto ao Banco do Brasil S/A ou ao BNDES. Em verdade, seguindo portarias vigentes e válidas editadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, que possui a competência para dispor sobre a forma e o tempo do pagamento das subvenções econômicas, a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, realizou os pagamentos das subvenções econômicas àquelas entidades com observância dos prazos legais. **E quando deixou de os cumprir, a União tornou-se simplesmente inadimplente com os bancos credores da subvenção, em virtude de descumprimento de dispositivo normativo (portaria) e não contratual.**

(...)

26. Importante ressaltar que, nas subvenções econômicas mencionadas no relatório de fiscalização, a relação jurídica se estabelece entre a União e o BNDES e entre aquela e o Banco do Brasil S/A. Em nenhum momento a União tem obrigação de pagar subvenção econômica ao mutuário do financiamento celebrado com a instituição financeira, esta sim beneficiária da transferência dos recursos federais. Isso está bem claro nas portarias ministeriais citadas pelos técnicos do Tribunal de Contas da União (ver, por exemplo, a Portaria nº 315, de 21 de julho de 2014, em especial os seus arts. 3º e 4º). Resulta daí que não se pode admitir a tese de que o BNDES ou o Banco do Brasil S/A estariam a cumprir obrigação alheia para se ressarcir posteriormente.

III

27. Ante o exposto, o parecer é no sentido de que os pagamentos de subvenções econômicas realizadas pela União ao BNDES e mesmo ao Banco do Brasil S/A, ainda que feitas com atraso, não caracterizam operação de crédito tal como definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº. 101, de 2000. (grifos não constantes do original).

247. Conforme se observa, até o início de abril, data vênia o entendimento da SecexFazenda, permanecia o entendimento dos órgãos jurídicos do Executivo quanto à regularidade da programação financeira dos repasses de recursos e do pagamento de subvenções a instituições financeiras, ainda que diante da ocorrência de eventuais atrasos.

3.2.2.4 Do parecer do MPjTCU – abril de 2015

248. Em parecer exarado em 6 de abril de 2015, o MPjTCU aquiesceu, com pequenos ajustes, com os termos da proposta de encaminhamento da SecexFazenda.

3.2.2.5 Do Acórdão TCU nº. 825/2015-TCU-Plenário – abril de 2015

249. O TCU, por meio do Acórdão TCU nº. 825/2015-TCU-Plenário, de 15 de abril de 2015, entre outros aspectos, julgou irregular a programação e a execução financeira relacionada aos programas de subvenção econômica junto ao BNDES, no âmbito da Lei nº. 12.069/2009, e ao BB, no tocante à Lei nº. 8.427/1992, até o exercício 2014, por estarem em desacordo com a LRF, além de



condenar a não captura desses passivos pelas estatísticas fiscais elaboradas pelo BACEN. Nesse sentido, entre outras, exarou as seguintes determinações:

9.1.2. registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP);

9.1.2.1. os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional", inscritos na contabilidade da referida instituição financeira;

9.1.2.2. os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

(...)

9.5. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas pela edição das Portarias do Ministério da Fazenda 122, de 10 de abril de 2012, 357, de 15 de outubro de 2012, e 29, de 23 de janeiro de 2014, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:

9.5.1. determinar ao Ministério da Fazenda que efetue o pagamento dos valores devidos ao BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei 12.096/2009, de acordo com cronograma, de prazo de duração o mais curto possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias;

9.5.2. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei; e

9.5.3. determinar a audiência dos gestores listados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em relação à realização de operação de crédito, consubstanciada na concessão e utilização de recursos próprios do BNDES para o pagamento de benefícios de responsabilidade da União no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), contrariando o que estabelecem o § 1º, inciso I, do art. 32, o art. 36 e o art. 38, inciso IV, 'b', todos da Lei Complementar 101/2000:

9.6. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas nos títulos "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:

9.6.1. determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias;

9.6.2. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei;

9.6.3. determinar a audiência dos gestores listados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em relação à realização de operações de crédito, consubstanciadas na concessão e utilização de recursos próprios do Banco do Brasil para o pagamento de subvenções de responsabilidade da União registradas nas contas 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional' da instituição financeira, contrariando o que estabelecem o § 1º, inciso I, do art. 32, o art. 36 e o art. 38, inciso IV, 'b', todos da Lei Complementar 101/2000:

250. Com o advento do acórdão em apreço, portanto, o TCU manifestou o entendimento de que o período de atraso observado até aquele momento no pagamento de subvenções econômicas às



instituições financeiras públicas configuraria operação de crédito vedada pela LRF e, por conseguinte, condenou sua prática e determinou a sua regularização, por meio do pagamento dos valores devidos em prazo que deveria constar de cronograma a ser apresentado à Corte e o consequente registro dos passivos nas estatísticas fiscais.

3.2.2.6 Dos embargos de declaração: Acórdão TCU nº. 992/2015-TCU-Plenário – abril de 2015

251. Não obstante, a AGU e a PGBacen opuseram embargos de declaração em desfavor do Acórdão TCU nº. 825/2015-TCU-Plenário. Particularmente quantos aos aspectos afetos às subvenções, os embargos ofertados se justificariam por haver uma contradição entre o teor do voto condutor do acórdão ora recorrido e o próprio acórdão, como segue, *in verbis*:

O voto condutor do acórdão depura a necessidade de que sejam ouvidas autoridades e ex-autoridades sobre a existência de indícios de atrasos e outras irregularidades nos repasses do governo federal, ausência de registro de dívidas e despesas primárias nas estatísticas fiscais e obtenção de crédito em desconformidade com a lei de responsabilidade fiscal. Entretanto, o acórdão também pressupõe que há a configuração de ‘operação de crédito’, como se o Tribunal já houvesse decidido que houve atraso, que tal atraso configurou infração legal e que essa infração legal é aquela capitulada na Lei de Responsabilidade Fiscal.

252. O referido embargo foi conhecido, mas rejeitado no mérito, em grande medida, sob o argumento de que o acórdão recorrido não contemplava qualquer sanção ou cerceamento de direito dos gestores, ex-gestores ou da União, os quais, nas respectivas audiências, teriam assegurados o contraditório e a ampla defesa, oportunidade em que seriam plenamente exercidos.

3.2.2.7 Do pedido de reexame - maio de 2015

253. Na sequência e dentro do prazo recursal, foram interpostos pela AGU e PGBacen pedidos de reexame, com efeito suspensivo, de diversas determinações consignadas no Acórdão TCU nº. 825/2015-TCU-Plenário, no intuito de afastar o caráter ilegal atribuído às condutas e, consequentemente, obter a suspensão do prazo para apresentação dos cronogramas de pagamento.

254. A admissibilidade foi analisada pela Secretaria de Recursos – Serur, que se manifestou favorável à admissibilidade dos recursos, opondo-se parcialmente, todavia, à concessão do efeito suspensivo. Após, foram os autos remetido ao relator, Ministro Vital do Rego.

3.2.2.8 Da apreciação do efeito suspensivo do pedido de reexame - julho de 2015

255. Com efeito, o relator Ministro Vital do Rego, no tocante às subvenções, o conheceu do recurso e o recebeu em seu efeito suspensivo no tocante ao item 9.1 e subitens e subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.3.1, 9.3.2, 9.4.1, 9.5.1, 9.6.1. e 9.8.1⁷. A esse respeito, cumpre trazer à colação, pela clareza de raciocínio, o excerto do voto do relator Ministro Vital do Rego, extraído da Nota Técnica nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF, de 30 de maio de 2016:

⁷Não se conheceu dos recursos quanto aos itens relativos a “alerta” (9.7.1), recomendação (9.12), audiência dos gestores (9.2.4, 9.3.4, 9.4.3, 9.5.3, 9.6.3, 9.7.2 e 9.10) e ciência ao MPF (9.2.3, 9.3.3, 9.4.2, 9.5.2, 9.6.2 e 9.14).

No exame preliminar de admissibilidade, o item 9.8 foi dado como não impugnado, já que não constou da relação de itens recorridos apresentada pela AGU no tópico “do pedido”, e o exame das razões recursais não permitiu evidenciar, de pronto, a impugnação.



Passo a analisar, então, a proposta de adoção de medida cautelar que suprime o efeito suspensivo destes pedidos de reexame. **De antemão, lembro que o cumprimento das determinações recorridas, em especial das contidas nos itens 9.2.1, 9.3.1, 9.5.1 e 9.6.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, representará o desembolso de alguns bilhões de reais, o que demandará planejamento cuidadoso, dado o elevado impacto financeiro desses pagamentos.** Foi justamente por considerar que despesa tão vultosa não poderia ser feita de maneira urgente, que o Tribunal previu, nos referidos dispositivos do decisum, que o governo federal apresentasse cronogramas de parcelamento dos desembolsos determinados. A demora no atendimento aos comandos do acórdão, portanto, é de algum modo prevista e necessária neste caso.

8. Além disso, o argumento de que a postergação da regularização contábil das operações e da quitação dos saldos devedores daria ares de continuidade à ofensa perpetrada contra a Constituição Federal e a LRF carece de fundamento. A finalidade dos pedidos de reexame interpostos pela União e pelo Banco Central é justamente rediscutir se houve afronta à carta magna e à lei complementar. A bem do princípio do devido processo legal, não se pode, nesta fase processual, considerar como definitivas e inquestionáveis as deliberações recorridas. Tal análise será feita quando da avaliação do mérito dos recursos, não neste momento de exame de admissibilidade.

9. No que se refere às medidas de ajuste fiscal anunciadas pelo governo federal, sem entrar no mérito de sua conveniência e oportunidade por não ser essa a matéria destes autos, o fato é que a providência sugerida pelo titular da Serur não contribuiria para amenizar o ônus decorrente desses ajustes. Para quitar os saldos negativos junto às instituições financeiras e ao FGTS, a União deixará de aplicar esses recursos em outras finalidades, agravando a necessidade de ajuste fiscal. **Por isso, o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário foi sábio ao determinar que os saldos devedores sejam cobertos de forma gradual.**

10. Resta, portanto, avaliar o risco de que a atribuição de efeito suspensivo a estes recursos dê margem para que a União continue a adotar a prática das “pedaladas”. Se isso ocorrer, ou seja, se os órgãos federais continuarem a se valer de antecipações de recursos de instituições financeiras para honrar seus compromissos, o saldo das contas de suprimento ficará cada vez mais negativo, exigindo sacrifício maior para sua recomposição, no caso de a decisão definitiva sobre os recursos ser desfavorável ao governo federal. Essa preocupação ganhou força recentemente, quando diversos periódicos repercutiram que o governo federal, em 2015, continuou a adotar a prática de atrasar os repasses do tesouro à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil e ao BNDES dos recursos necessários para pagar benefícios sociais e equalização de taxas de juros.

11. Ressalto, neste ponto, que o acórdão recorrido determinou a imediata cessação da prática de atrasar os repasses de recursos às instituições financeiras apenas no que se refere aos pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família (item 9.2.2), do seguro-desemprego e do abono salarial (9.3.2), além dos royalties da Lei 7.990/1989 (9.8.1) e do salário educação (9.9.1). Desses, apenas os itens 9.2.2 e 9.3.2 foram objeto de recurso. Portanto, e pelos motivos até aqui apresentados, não cabe falar em periculum in mora no tocante aos demais itens do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário. A análise seguinte refere-se exclusivamente ao possível perigo da demora no cumprimento dos itens 9.2.2 e 9.3.2.



12. É polêmica, no TCU, a questão da abrangência dos efeitos suspensivos. O enunciado da Decisão 188/1995-TCU-Plenário tentou pacificar a matéria da seguinte forma: “considerar como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, praticar qualquer ato ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida, sujeitando-se o infrator à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, combinado com o art. 220, II, do Regimento Interno”. Nesse mesmo sentido, dispuseram diversos julgados recentes, a exemplo dos Acórdãos 1.159/2014, 473/2015 e 1.213/2015, todos do TCU-Plenário.

13. Na sessão plenária de 8/10/2014, no entanto, o Tribunal absteve-se de sumular o entendimento da referida decisão, fundamentado nos seguintes argumentos do titular da Secretaria das Sessões (Acórdão 2.663/2014-TCU-Plenário):

considerando que a presente proposta de se elaborar súmula em face do entendimento normativo contido na Decisão Plenária 188/1995 contraria a doutrina acerca do efeito suspensivo dos recursos;

considerando, também, que o mencionado entendimento não encontra respaldo na jurisprudência sobre o efeito suspensivo dos recursos no âmbito do Poder Judiciário;

considerando, adicionalmente, que o TCU dispõe de instrumento processual adequado para evitar a "ineficácia de decisão de mérito", que é o objetivo último do entendimento normativo em apreço, decorrente do seu poder geral de cautela, exercido por meio da expedição de medida cautelar, nos termos do art. 276 do Regimento Interno;

considerando, ainda, que alguns dos precedentes citados para embasar a súmula em estudo trazem a compreensão, na sua fundamentação, que a prática de ato considerado ilegal em descumprimento de deliberação, enquanto sob efeito suspensivo, não acarreta, ipso facto, sanção, em oposição ao contido na decisão de caráter normativo que se propõe sumular (Acórdãos 850/2005 e 2.051/2009, ambos do Plenário); e

considerando, por fim, que consoante disposto no art. 6º do Regulamento da Comissão de Jurisprudência, a tese a ser sumulada não deve estar contemplada em norma, ainda que revelada em decisão de caráter normativo, segundo a interpretação formulada pela Dijur,

acolho as instruções da extinta Adcon, da Conjur e da Dijur desta Seses para propor à Comissão de Jurisprudência o arquivamento do presente processo, cujo estudo foi elaborado em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 266/2007-Plenário.

14. Vê-se, portanto, que, caso os presentes pedidos de reexame venham a ser conhecidos com atribuição de efeito suspensivo, eventual descumprimento dos itens recorridos poderá não acarretar qualquer sanção.

15. Apesar desse risco, considero que não é o caso de expedição de medida cautelar. A atribuição de efeito suspensivo aos pedidos de reexame é imposição regimental,



ditada pelo art. 285, c/c 286, parágrafo único, ambos do RI/TCU. **Decidir de outra forma seria razoável, apenas, em situações excepcionais, nas quais o acórdão recorrido tratasse de matéria firmemente consolidada na jurisprudência da Corte, cujo descumprimento resultasse na execução de despesas irreversíveis ou irrecuperáveis. Não é o caso.**

16. Lembro que a STN, o Banco Central do Brasil e os demais órgãos e entidades envolvidos nas transações tratadas nestes autos não tiveram oportunidade de se manifestar, formalmente, antes da prolação do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário. Embora o procedimento adotado guarde consonância com as disposições do RI/TCU e não afronte o princípio do devido processo legal, é preciso considerar que o referido decisum refere-se a um tema complexo e inédito. A primeira oportunidade que os representantes dos órgãos oficiais têm de apresentar seus argumentos dá-se nesta fase recursal.

17. Além disso, a STN divulgou nota de esclarecimento, em 24/6/2015, na qual informa que “os recursos destinados ao pagamento do Programa Bolsa Família têm sido liberados tempestivamente e de acordo com a solicitação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), não havendo pendência de liberação de recursos. O mesmo tem se dado com os recursos destinados ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial disponibilizados pela STN, os quais também têm sido liberados, tempestivamente, e de acordo com a solicitação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), não havendo pendência de liberação de recursos”. Portanto, considero baixo o risco de descumprimento dos itens 9.2.2 e 9.3.2 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário. (grifos não constantes do original)

3.2.2.2.9 Do relatório da SERUR sobre o pedido de reexame – outubro de 2015

256. A instrução do pedido de reexame no âmbito da SERUR acentuou a contravérsia.

7.5. **Não obstante o presente tópico referir-se à qualificação, ou não, de determinados fatos como operações de crédito, deve-se ressaltar que o fenômeno denominado de “pedaladas fiscais” é mais abrangente que a contratação irregular de operações de crédito. Como gênero, compreende outras espécies de irregularidades que afetam a correta estimativa dos resultados primário e nominal, e, por conseguinte, a transparência das finanças públicas, a exemplo da não contabilização ou o retardamento no pagamento de obrigações pela União, com o fim de influenciar a situação fiscal.**

7.6. Em outras palavras, o eventual não enquadramento de determinado fato como operação de crédito não afastaria, por si só, a configuração da denominada pedalada, justificando-se, por conseguinte, determinações corretivas e a eventual punição de quem lhe deu causa.

7.7. Essa observação é importante porque, em seu recurso, a União empreende grande esforço em negar a natureza de crédito das operações discutidas nos autos. Omite-se, contudo, quanto ao enfrentamento do conteúdo propriamente dito das determinações, conteúdo esse que, como será abordado no item seguinte desta instrução, independe da qualificação dada ao fato gerador da dívida. Verifica-se, assim, que a não impugnação do conteúdo das providências práticas determinadas pelo Tribunal (o que implica aquiescência) mitiga a relevância, para os fins deste recurso, de qualificar as condutas adotadas como operação de crédito ou, eventualmente, outra espécie de “pedalada fiscal”.

7.8. **Tal qualificação é polêmica, e há de ser feita no momento próprio, já que as situações discutidas nos autos são diversificadas, e a existência de operação de crédito parece mais bem caracterizada em umas do que em outras.**



7.9. No caso dos adiantamentos concedidos pela Caixa para o pagamento do Programa Bolsa Família, por exemplo, são frágeis os argumentos apresentados pela União no intuito de considerar esses adiantamentos como mera prestação de serviços.

7.10. Nesse caso, verifica-se que a Caixa atua, precipuamente, como agente operador do programa, mediante remuneração pactuada com o Governo Federal (art. 12 da Lei 10.836 e art. 16 do Decreto 5.209/2004). No contrato firmado entre a União e a Caixa existem cláusulas que, além de regular a relação principal, referente a essa prestação de serviços, também regulam uma relação acessória, por meio da qual, na ausência dos aportes da União, a Caixa adianta recursos próprios para o pagamento dos benefícios, criando um passivo para a União, a ser pago posteriormente, conforme demonstra a subcláusula nona do contrato (peça 67, p. 11).

7.11. Esse tipo de cláusula acessória viabiliza a possibilidade do surgimento da operação de crédito, pois permite à União utilizar os recursos da Caixa para o pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família. Com isso, extingue-se a obrigação originária da União, relativa ao pagamento aos beneficiários do programa, e, em seu lugar, surge uma segunda obrigação. Essa segunda obrigação, por sua vez, não tem por causa uma contraprestação de serviços pela Caixa, mas sim a disponibilização de recursos, aportados pela instituição financeira para suprir a obrigação da União para com os beneficiários do programa.

7.12. Por outro lado, é necessário considerar que a eliminação desses saldos negativos na conta de suprimento de fundos do programa (enquadrados até agora como operação de crédito) exigiria a transferência antecipada, pela União, da totalidade de recursos que potencialmente poderiam ser sacados pelos beneficiários. E já se sabe, de antemão, que nem todos os beneficiários realizam tempestivamente os saques a que têm direito. Em consequência, a supressão dos saldos negativos seria obtida à custa da ociosidade de recursos da União na conta vinculada ao programa – o que igualmente contrariaria os fins da LRF, de aprimorar a gestão financeira dos escassos recursos públicos.

7.13. Evidentemente que deve haver o planejamento das transferências prévias de recursos pela União, tomando por base o histórico de saques do programa. **De todo modo, é forçoso reconhecer que se o repasse dos recursos não for integral, sempre haverá o risco da existência de saldos negativos na conta de suprimento do programa, iniciando-se nova discussão, consistente em saber em quanto tempo esse saldo deveria ser regularizado para não se configurar o tipo de operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF.** A sede natural desse debate é o exame das audiências dos gestores, que está em curso sob a condução do Relator a quo.

7.14. A mesma dificuldade de enquadramento também se observa no caso das subvenções econômicas sob a modalidade de equalização de taxas de juros. Nessa hipótese, a obrigação de pagar já é constituída originariamente tendo a União como devedora e a instituição financeira como credora. A dívida para com a instituição não decorre de uma operação de crédito, mas sim da subvenção autorizada por lei. Nessa hipótese, caso haja atraso no pagamento, não há adiantamento de recursos para a União saldar a dívida originária – o que não impede que igualmente se discuta a necessidade de fixação de um termo para que a dívida seja paga.

7.15. Essa situação pode ser facilmente inserida no contexto das denominadas pedaladas fiscais, caso se caracterize o retardamento do pagamento de obrigações com o objetivo de melhorar a situação das estatísticas fiscais. Mas saber se, além disso, o retardamento também caracteriza a hipótese de operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF requer exame mais detido, objeto da análise das audiências determinadas pelo Tribunal.



7.16. Para o objeto do presente recurso, no entanto, a discussão não é relevante, pois as determinações formuladas pelo Tribunal podem subsistir ou podem ser excluídas independentemente do que se decidir, em definitivo, sobre a natureza das operações, como se demonstrará nas alíneas “b” e “c”, infra. Ou seja, o que cumpre avaliar, neste momento, é se o comando prático determinado pelo Tribunal deve ser mantido ou deve ser tornado sem efeito. E tal avaliação, no caso concreto, não depende do juízo sobre a natureza da operação em si (juízo esse indispensável para outro fim, de aplicar ou não punição aos gestores). Realça-se que o efeito devolutivo do recurso é limitado às questões que cabe ao órgão ad quem julgar, contidas nos itens contra os quais o recurso foi conhecido (a chamada “extensão” do efeito devolutivo), e, no exame dessas questões, aos fundamentos relevantes para o debate (“profundidade” do efeito devolutivo). **(grifos não constantes do original)**

257. Conforme se observar, os auditores que instruíram o pedido de reexame não enquadram o atraso no pagamento das subvenções como operação de crédito. O Diretor da Unidade Técnica, por sua vez, foi ainda mais incisivo nesse sentido e concluiu que, muito embora possa vir a ser uma irregularidade que afete a situação fiscal da União, não haveria, a priori, elementos para inclui-la no conceito de operação de crédito descrito na LRF:

47. Especificamente acerca das subvenções econômicas sob a modalidade de equalização de juros (itens 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido), os auditores federais informantes discordam do seu enquadramento como operação de crédito, nos seguintes termos:

7.14. A mesma dificuldade de enquadramento também se observa no caso das subvenções econômicas sob a modalidade de equalização de taxas de juros. Nessa hipótese, a obrigação de pagar já é constituída originariamente tendo a União como devedora e a instituição financeira como credora. A dívida para com a instituição não decorre de uma operação de crédito, mas sim da subvenção autorizada por lei. Nessa hipótese, caso haja atraso no pagamento, não há adiantamento de recursos para a União saldar a dívida originária – o que não impede que igualmente se discuta a necessidade de fixação de um termo para que a dívida seja paga.

7.15. Essa situação pode ser facilmente inserida no contexto das denominadas pedaladas fiscais, caso se caracterize o retardamento do pagamento de obrigações com o objetivo de melhorar a situação das estatísticas fiscais. Mas saber se, além disso, o retardamento também caracteriza a hipótese de operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF requer exame mais detido, objeto da análise das audiências determinadas pelo Tribunal.

48. De fato, na linha apontada pelos auditores, o que se vislumbra nessa operação não é o uso do dinheiro da instituição financeira para saldar obrigações do Tesouro, o que caracterizaria uma operação de crédito tal como visto nos casos do Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial, mas sim a constituição de uma dívida tendo a União como devedora e a instituição financeira como credora.

49. Desta feita, a “pedalada fiscal” pode decorrer não da constituição de uma operação de crédito tal como descrito na LRF, mas sim do eventual não adimplemento dessa dívida no prazo previsto, o que também comporia um passivo não saldado do Tesouro com impacto nas metas fiscais da União, mas em rubrica diferente das operações de crédito.

50. No tocante à efetiva realização desses pagamentos, especificamente em relação aos saldos a pagar ao BNDES em decorrência do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, o levantamento feito pela Secex-Fazenda apurou a quantia de mais de R\$ 19 bilhões, conforme tabela 15 (peça 137, p. 54), **boa parte dos quais já vencidos de acordo com o estabelecido por portarias editados pelo Ministério da Fazenda. Trata-se, portanto, de**



irregularidade que afeta a situação fiscal da União, não havendo, a priori, elementos para inclui-la no conceito de operação de crédito descrito na LRF. (grifos não constantes do original)

258. Não obstante, o Secretário da SERUR, diferentemente do entendimento dos auditores técnicos e do diretor competente, concluiu, em apertada síntese, que os referidos atrasos configurariam operação de crédito vedada pela LRF. Em seu entendimento:

5. Além da incompetência para editar tal portaria, no ponto aqui questionado, postergar o pagamento de obrigações, obrigando a instituição financeira a se submeter a um cronograma de pagamento elástico, é uma operação de financiamento. A equalização em si não é, pois, quando fosse devida, deveria ser arcada pelo Tesouro. **Entretanto, acumular o devido de forma a transformá-lo em dívida e parcelar seu pagamento é uma operação de crédito com a inusitada característica de que quem determina o montante, a forma de pagamento e a quantidade de parcelas é o devedor.** Eis aí mais uma anomalia combatida pelo art. 36 da Lei Complementar 101. Como apontado por José Maurício Conti, em obra organizada por Ives Gandra intitulada de Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal (p. 296/297), “o art. 36 consagra uma regra fundamental para garantir a gestão fiscal responsável”, pois “constatou-se ao longo do tempo que uma das maneiras mais utilizadas para aumentar desmesuradamente a dívida do setor público ocorria pela contratação de empréstimos por parte da unidade da Federação com a instituição financeira controlada. Essa modalidade de operação de crédito dificulta em muito sua fiscalização e torna mais simples o endividamento que excede os limites máximo permitidos”.

6. Em sendo assim, sob a justificativa de escalaron pagamentos, em verdade realiza-se uma operação de crédito que devia estar autorizada em lei. Em outras palavras, inova-se primariamente no ordenamento através de portaria, quando este exige lei em sentido estrito. **(grifos não constantes do original)**

3.2.2.2.10 Do novo parecer do MPjTCU – novembro de 2015

259. Em parecer exarado em 26 de novembro de 2015, o MPjTCU aquiesceu, com pequenos ajustes, com os termos da manifestação do Secretário da SERUR.

3.2.2.2.11 Do Acórdão nº. 3.297/2015-TCU-Plenário - dezembro de 2015

260. Com efeito, o pedido de reexame foi apreciado por meio do Acórdão nº. 3.297/2015-TCU-Plenário, em 7 de dezembro de 2015, o qual, apesar de conhecido, teve seu provimento negado, no tocante aos aspectos afetos às subvenções econômicas. Desde então, as medidas necessárias ao seu regular cumprimento foram devidamente adotadas, conforme se verá.

3.2.2.2.12 Da Prestação de Contas da Presidente da República em relação ao exercício de 2014

261. Paralelo a essa discussão, transcorria a análise do processo de Prestação de Contas da Presidente da República em relação ao exercício de 2014. Em que pese ainda pendente de pronunciamento definitivo no âmbito do processo específico, as supostas irregularidades apontadas no Acórdão nº. 825/2015-TCU-Plenário foram carreadas para o processo de Prestação de Contas da Presidente da República em relação ao exercício de 2014 e fundamentaram o parecer prévio daquela Corte de Contas pela sua reprovação, conforme Acórdão nº. 2.461/2015-TCU-Plenário, em 7 de outubro de 2015.



262. Observe-se que nesse processo, a Corte de Contas atua como órgão opinativo e auxiliar ao Congresso Nacional, a quem compete constitucionalmente deliberar sobre as contas do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido é que, não obstante os termos do Acórdão nº. 3.297/2015-TCU-Plenário, Parecer do Senador Acir Gurgacz no âmbito CMO relativo às contas do exercício financeiro de 2014, diversamente do entendimento manifestado pelo TCU, concluiu pela sua aprovação com ressalvas.

263. Ao enfrentar a natureza das subvenções econômicas na forma da Lei nº 12.096/2009, cujo raciocínio é extensivo à subvenção concedida pelo plano safra, e sua concessão no exercício de 2014, assevera o relator:

Também releva assinalar que a própria LRF trata as subvenções como categoria distinta daquela dos empréstimos, financiamentos, refinanciamentos, composições de dívidas, com o se observa do § 2º do art. 26 dessa Lei, que regula a transferência de recursos públicos para o setor privado. Na dicção da Lei, as subvenções são uma das formas possíveis de transferência de recursos para o setor privado. Confira-se: Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

(...)

Em conclusão, e em face de todo o exposto, temos que:

I. A concessão de subvenção econômica a título de equalização de taxas de juros autorizada pela Lei nº 12.096/2009, para execução do PSI, não configura "operação de crédito", no conceito estabelecido pela LRF :

II. O prazo de 24 meses para pagamento das despesas com equalização integra a metodologia de apuração e pagamento dessas despesas, não afronta autorização legislativa conferida pelo art. 1º. § 6º, da Lei nº 12.096/2009, não transmuta a natureza da despesa, definida pelo legislador como "subvenção econômica" (e não despesa de capital, própria de amortização de dívidas), nem a transforma em "operação de crédito", nos moldes definidos pela LRF ; e

III. Como não se trata de "operação de crédito", não há que se falar em consignação na lei orçamentária anual, de receitas ou despesas de capital.

Isso não obstante, ou seja, ainda que não se trate de contratação irregular de operação de crédito, os apontamentos feitos pelo TCU são bastante claros em demonstrar a inadimplência da União perante o BNDES e instituições financeiras credenciadas em relação aos pagamentos da equalização devida no âmbito do PSI.

A existência de passivo de R\$ 19.6 bilhões pendentes de pagamentos ao final de 2014 evidencia as deficiências de planejamento e do desacerto da gestão orçamentária e financeira sob a responsabilidade do Poder Executivo, o que indica, com veemência, a necessidade de serem adotadas medidas urgentes para correção desses desvios que colocam em risco o equilíbrio das contas públicas e a aferição do cumprimento de metas fiscais, em desacordo com os princípios da gestão fiscal instituídos pela LRF.

Por essas razões, é louvável a iniciativa da Presidente da República de diante da controvérsia suscitada nos casos sob análise, editar o 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".



O referido Decreto regulamentou diversos aspectos relativos à matéria, entre os quais a vedação à realização de contratos de prestação de serviço com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenham cláusulas que permitam a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis e a descentralização de dotações orçamentárias do Ministério da Fazenda para os órgãos e entidades responsáveis pela contratação dos serviços. **No entanto, achamos pertinente incluir como "ressalva" a existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou pagos com atrasos junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37, CF, e no art. 1º, LRF.** (grifos não constantes do original)

264. No entendimento manifestado pelo autor, a inadimplência de uma despesa relativa ao pagamento de uma subvenção econômica não tem o condão de transformar a referida despesa em um operação de crédito vedada pela LRF. Conforme assevera o Relator, não se observa no caso concreto a realização de quaisquer espécies de operação de crédito ou qualquer outra forma de violação da LRF.

265. Nesse sentido, ainda que a contrário senso, é pertinente trazer à consideração preocupação com a confusão e papéis e responsabilidades manifestada pelo Parecer do Senador Acir Gurgacz, por ocasião da apreciação das contas do exercício financeiro de 2014:

Além de confirmar a confusão de matérias, o Parecer Prévio torna evidente a possibilidade de um *bis in idem* de julgamento, com desprestígio ao Parlamento: **o mesmo fato ou conduta inquinada de ilegalidade pode vir a ser julgado primeiro pelo Congresso, e, posteriormente, pelo Tribunal, podendo, inclusive, resultar em afastamento da legalidade ou ilegalidade já apreciada pelo Congresso Nacional por ocasião do julgamento da totalidade das contas presidenciais que lhe foram apresentadas no Parecer Prévio.**

Essa engenharia permite, lamentavelmente, responsabilizar diretamente o Chefe do Poder Executivo por contas ilíquidas, que não lhe dizem respeito diretamente, e sem a prévia averiguação da existência de desvio do gestor imediato subordinado. Evidentemente que esse mecanismo atenta contra o ordenamento, tanto porque leva ao Congresso matéria que o TCU deveria decidir por ele próprio (art. 71, 11, CF), quanto porque fragiliza o julgamento congressual, que pode ser revisto ainda que parcialmente pela Corte em segundo julgamento. A par disso, possibilita a responsabilização do Presidente da República por fatos e atos atribuídos a subordinados. (grifos não constantes do original)

266. É essa mesma confusão que se observa no momento. A Presidente da República está sendo responsabilizada por ato, em tese, praticado por subordinado, que sequer foi apreciado pela Corte de Contas. Isso porque a mesma conduta ora imputada à Presidente da República é objeto de fiscalização em trâmite no TCU (TC 027.923/2015-0), na qual o Ministério da Fazenda, Ministério das Cidades, Banco do Brasil S.A., o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Caixa Econômica Federal, o Ministério do Trabalho e Previdência Social, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, a Secretaria do Tesouro Nacional, e o Banco Central do Brasil são fiscalizados por repasses do Tesouro Nacional aos bancos federais e ao FGTS.

267. Nos termos do referido processo, a Secex-Fazenda, unidade técnica do TCU, conclui pela existência de irregularidades e propugna pela oitiva de diversas autoridades. Esse encaminhamento, contudo, ainda não foi nem mesmo pautado e muito menos apreciado pelo Colegiado do Tribunal.



Desse modo, extremamente adequado e aplicável ao caso em apreço a cautela sugerida pelo eminente Senador Acir Gurgacz.

268. Todavia, na remota e absurda hipótese de vir a se compreender em definitivo que os atrasos no pagamento das subvenções referente ao plano safra no exercício de 2015 como operação de crédito, há que se considerar todos o histórico da discussão, o que, conforme cronologicamente relatado, denota a ampla controvérsia quanto ao enquadramento ou não dos fatos noticiados na representação como espécie de operação de crédito vedada pela LRF e, assim, em respeito ao primado da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, aplicar os efeitos desse novo entendimento a partir da decisão final do TCU nº. 3.297/2015-TCU-Plenário, bem como reconhecer a conformação da execução financeira a partir dos seus termos, tendo em vista o adimplemento de todo o passivo logo em sequência à referida decisão e ainda dentro do aludido exercício. Nesse sentido, é também a manifestação do relator Senador Acir Gurgacz:

Em relação à irretroatividade da lei, conquanto a Corte tenha a opinião de que interpretação nova sobre fatos pretéritos possa retroagir, porque a ação do controle é, via de regra, a posteriori, e os princípios constitucionais não podem ser subvertidos para justificar o descumprimento da lei e de que a modulação temporal, tal como suscitada nas contrarrazões. Representaria, na verdade, uma espécie de 'salvo-conduto' às 'pedaladas fiscais' (p. 826). o fato relevante a ser destacado - e o que importa para esta análise - é que aquela Corte, pelas informações constantes nos autos, nunca havia examinado e se manifestado, no caso concreto, sobre eventuais irregularidades. por exemplo. das contas de suprimento mantidas pela União junto à Caixa ou em relação aos pagamentos de subvenção para o BNDES, BB e FGTS , objeto da presente controvérsia.

No caso da Caixa, ao longo de mais de quatorze anos, os contratos foram renovados anualmente e não consta que, em algum momento, a possibilidade de ofensa à LRF tenha sido cogitada, seja pelos órgãos de controle, seja pelos respectivos órgãos jurídicos. **Pelo contrário, existem vários pareceres expressos tanto do órgão jurídico da Caixa (Nota Jurídica na 0093/2014), quanto da Controladoria-Geral da União (Parecer ASMG/CGU/AGU/O 1/20 15), entre outros, atestando que tais transações não se enquadram no conceito jurídico de operação de crédito dado pela LRF, dando a segurança necessária ao Poder Executivo para atuar como atuou. Por outro lado, e. conquanto correta a conclusão do Tribunal de que a modulação temporal invocada pela AGU não pode se constituir em "salvo conduto" a eventuais irregularidades praticadas por gestores, não se pode perder de vista que também o intérprete não possui salvo conduto para interpretar as normas sem as penas imposta pelos princípios de respeito à segurança jurídica e a boa fé objetiva, ínsitos ao estado de direito a que todos se submetem. o TCU, conforme consignado no voto condutor do Acórdão 992/2015- Plenário, entendeu não "ser razoável" classificar como operação de crédito meros atrasos de curíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro. Registrhou, ainda, que a "magnitude" dos valores seria um fator determinante da classificação da operação.**

Os critérios nos quais se baseou, para classificar as movimentações da conta de suprimento como operações de crédito apenas no exercício de 2014, e não nos anteriores, comprovam a complexidade da matéria. Aceita a tese, saber se um prazo é "razoável" ou quando determinada transação financeira assume "magnitude" inaceitável, passaria a depender de avaliação totalmente subjetiva, segundo a ótica e critérios personalistas de quem faz a avaliação. Note-se que até mesmo o conceito de despesa pública considerada "irrelevante" não foi deixado ao livre arbítrio do intérprete, pois a LRF definiu, no § 3º do art. 16, que este deveria ser definido pelas leis de diretrizes orçamentárias. Nesse passo. e apenas para ilustrar, há que se ponderar que se os saldos devedores nas contas de suprimento mantidas na Caixa caracterizam operação de crédito



em favor da União, então o inverso, ou seja, os saldos positivos verificados ao longo dos anos, conforme informado pela AGU, também poderiam ser interpretados como operação de crédito, em benefício da Caixa, vez que o respaldo contratual e condições financeiras são únicos. Neste caso, tais operações também seriam nulas (art. 33, LRF), porque contratadas sem autorização legal (art. 32, LRF), exatamente pelas mesmas razões e fundamentos já explicitados neste Relatório. Tal interpretação praticamente inviabilizaria a operacionalização, nos moldes em que atualmente concebidos, de todos os programas sociais operados pela Caixa e onde há incerteza no volume de saques diários.

Assim, considerando os precedentes da Suprema Corte, reputamos absolutamente relevantes os princípios da segurança jurídica e da boa fé objetiva, razão pela qual devem ser considerados para convalidar atos realizados repetidamente pelos gestores há mais de uma década, sem que nunca se tenha cogitado, nem pelos órgãos jurídicos das partes contratantes, nem pelos órgãos de controle, qualquer ilegalidade sobre eles. Qualquer mudança de entendimento deverá ser acolhida como aprimoramento da gestão pública, a ser aplicada para casos futuros. No ponto, não se pode ignorar a presunção de legitimidade dos atos administrativos realizados ao longo de anos consecutivos. Por fim, consideramos que tal entendimento está perfeitamente embasado não só na jurisprudência como também no inciso XIII do Parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1994, que determina que, nos processos administrativos, devem ser observados, entre outros critérios, "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação" (grifos não constantes do original)

269. Corrobora esse entendimento, a resposta da Junta Pericial ao Quesito 38 da Defesa. Veja-se:

38. No momento dos fatos ora tratados, qual era o entendimento sobre sua legalidade?

Os fatos ora tratados – as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de créditos suplementares, editados em julho e agosto de 2015 – ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram. Contudo, 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 nº 1464/2015 – TCU – Plenário, de 17 de junho de 2015.

As subsequentes mudanças de entendimentos acerca desses fatos decorrem dessas controvérsias e são marcadas de maneira objetiva por alterações normativas que avançam nos incentivos à boa-fé processual e procedural das partes.

Por exemplo, a regulamentação do pagamento das equalizações, ao longo de 2015, reduziu a margem de incertezas no tocante aos procedimentos de validação das informações prestadas e respectivos prazos de pagamento.

O pagamento do período de apuração de 1º de janeiro a 30 de junho de 2015 foi disciplinado, pela Portaria nº 517, de 23 de dezembro de 2014, do Ministério da Fazenda, arts. 2º, § 2º, e 4º, *caput*. Nesse contexto, a equalização era devida no primeiro dia, após o período apurado, mas as planilhas com as informações pertinentes poderiam ser encaminhadas, pelo Banco do Brasil, até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim do período, sem prazo ou condição específica para sua validação, pela STN, ou exigência explícita da conformidade atestada para a apresentação da solicitação formal de pagamento da equalização.

A Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda, que autoriza o pagamento de equalizações geradas entre 1º de julho de 2015 e 31 de dezembro de 2015, determinou a verificação de conformidade, pela STN, até o último dia do mês do envio das informações, e a "atualização" da



equalização paga após o primeiro dia do mês subsequente à validação de conformidade pela STN. Contudo, ainda não incluía exigência explícita da conformidade atestada para a solicitação de pagamento.

O pagamento da equalização relativa a 1º de julho a 31 de dezembro, conforme o art. 3º da Portaria nº 915, de 7 de dezembro de 2015, do Ministério da Fazenda, que revogou a Portaria nº 419, concede prazo de cinco dias úteis, a contar do dia seguinte à data do recebimento das planilhas ou da reapresentação de suas versões corrigidas para validação. A atualização do valor da equalização ocorre, desde o último dia deste prazo de validação, até a data do efetivo pagamento. A conformidade atestada passa a ser requerida para o encaminhamento da solicitação formal de pagamento.

Tais mudanças institucionais, entre outras, como o reconhecimento contábil dessas obrigações, pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central do Brasil, resultaram da controvérsia instaurada em torno de normas e procedimentos considerados normais por aqueles que os praticavam.

3.2.3 Da materialidade

270. A materialidade, por sua vez, pressupõe a ocorrência do atraso e a configuração da inadimplência. Para tanto, cumpre analisar a execução financeira dos programas de subvenção econômica ao longo do exercício de 2015, em particular do plano safra, sobejamente caracterizada na Nota Técnica nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF:

2.4. Da execução financeira dos programas de subvenção econômica no exercício de 2015

28. A execução orçamentária e financeira de 2015 foi lastreada na Lei nº. 13.080, de 2 de janeiro de 2015 - LDO 2015, e na Lei nº. 13.115, de 20 de abril de 2015 - LOA 2015.

29. Antes de expor a execução financeira dos programas de subvenção econômica realizada no exercício de 2015, contudo, cumpre fazer uma breve revisão de conceitos e dispositivos legais aplicados à despesa pública, particularmente quanto ao seu regular pagamento, com vistas à adequada compreensão dos esclarecimentos solicitados.

2.4.1. Da despesa pública

30. Conforme preconiza a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a constituição da despesa pública, em regra, passa pelas seguintes etapas, a saber: i) empenho; ii) liquidação e, por fim, iii) pagamento.

31. Nos termos da referida lei, art. 58, “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.” Seu pressuposto é a previsão de disponibilidade orçamentária para aquela finalidade.

32. A liquidação, por sua vez, art. 63, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. É o procedimento em que se afere: i) a origem e o objeto do que se deve pagar; ii) a importância exata a pagar; e, iii) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Particularmente, no caso em apreço, o período de apuração constitui a etapa de liquidação, após o que a despesa está apta para o pagamento.

33. Ocorre que a discussão acerca da existência de créditos de instituições financeiras junto ao Tesouro Nacional tem se dado exclusivamente a partir dos registros constantes das informações contábeis daquelas instituições, independente da observância das etapas do processo de reconhecimento da despesa pública, o que, em que pese em conformidade com



as normas contábeis específicas aplicadas, em especial as determinações do Cosif 1.17.2, CPC 00, CPC 30 e artigo 177 da Lei 6.404/76, levam à escrituração de créditos que ainda não foram adequadamente liquidados pelo órgão competente.⁸

34. Essa situação se verifica uma vez que as instituições financeiras fazem seus registros, pelo regime de competência, os quais são apurados da perspectiva contábil mensalmente e divulgados trimestralmente. O Tesouro Nacional, por sua vez, em face do período regulamentar semestral de apuração, apenas reconhece a despesa depois dessa etapa. Logo, observa-se, ao longo do tempo, discrepâncias entre os valores contabilizados no ativo das instituições financeiras e os regularmente devidos pelo Tesouro Nacional, na forma da legislação vigente, o que, caso não seja adequadamente esclarecido, pode induzir a erro e a análises equivocadas, conforme se observará.

35. Por fim, se dá o pagamento, na forma do art. 64, consumado, por meio de ordem de pagamento exarada por autoridade competente, o qual determina que a despesa seja paga. **Oportuno salientar que todo esse fluxo deve se dar em conformidade com o atendimento da meta de resultado primário definida, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da programação financeira do exercício.**

36. Uma vez regularmente reconhecida uma determinada despesa pública, é possível que o seu pagamento venha a concorrer com outras despesas da mesma natureza ou não. Nessas circunstâncias, de modo geral, as despesas públicas são pagas conforme a ordem cronológica de sua constituição, comando explicitamente imposto à Fazenda Pública em diversos dispositivos, constitucionais e legais, em respeito ao princípio da isonomia.

37. A Constituição Federal, por exemplo, estabelece em seu art. 100, que os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios. Veja-se:

Constituição Federal

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, **far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios** e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (grifos não constantes do original)

38. Por sua vez, a Lei nº. 4.320/1964, quando dispõe sobre os pagamentos imputados à Fazenda Pública, também reafirma a ordem cronológica de sua constituição para fins de seu pagamento, *in verbis*:

Art. 37. **As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.**

(...)

⁸Informações disponibilizadas pelo Banco do Brasil no “Comunicado ao Mercado” de 22/08/2014, em resposta a solicitação da Comissão de Valores Mobiliários.



Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, **far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos**, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim. (grifos não constantes do original)

39. Nesse mesmo sentido, o Código de Civil de 2002, ao disciplinar os aspectos relacionados à imputação de pagamento, é explícito quanto à observância da ordem cronológica de constituição da obrigação na realização do pagamento, *in verbis*:

CAPÍTULO IV

Da Imputação do Pagamento

Art. 352. **A pessoa obrigada por dois ou mais débitos da mesma natureza, a um só credor, tem o direito de indicar a qual deles oferece pagamento, se todos forem líquidos e vencidos.**

Art. 353. Não tendo o devedor declarado em qual das dívidas líquidas e vencidas quer imputar o pagamento, se aceitar a quitação de uma delas, não terá direito a reclamar contra a imputação feita pelo credor, salvo provando haver ele cometido violência ou dolo.

Art. 354. Havendo capital e juros, o pagamento imputar-se-á primeiro nos juros vencidos, e depois no capital, salvo estipulação em contrário, ou se o credor passar a quitação por conta do capital.

Art. 355. **Se o devedor não fizer a indicação do art. 352, e a quitação for omissa quanto à imputação, esta se fará nas dívidas líquidas e vencidas em primeiro lugar. Se as dívidas forem todas líquidas e vencidas ao mesmo tempo, a imputação far-se-á na mais onerosa.** (grifos não constantes do original)

A programação e execução financeira relativa ao exercício de 2015, particularmente os pagamentos realizados, conforme se verá, preconizou o pagamento das despesas mais antigas já constituídas, portanto, conforme a ordem cronológica de vencimento, em conformidade com a legislação vigente. Logo, **independente da legalidade ou não das práticas de execução financeira adotadas até 2014, seus efeitos se irradiavam sobre a execução financeira de 2015, tendo em vista, em particular, a ordem regular de pagamentos a ser observada. Em consequência, a decisão sobre a forma de regularização dos passivos constituídos até o final do exercício de 2014 também alcançava a execução financeira de 2015.**

(...)

2.4.3. Da execução financeira do Plano Safra no exercício de 2015

52. As obrigações constituídas no exercício de 2015 no âmbito de equalização de taxas de safra agrícola, conforme a legislação vigente, referem-se aos pagamentos mensais de dezembro de 2014 a novembro de 2015, bem como os pagamentos semestrais do 2º semestre de 2014 e 1º semestre de 2015.

53. Nos termos da denúncia acolhida, **de acordo com o 4º balanço trimestral de 2014, eram devidos pela União ao BB, em 31 de dezembro de 2014, cerca de R\$ 10,9 bilhões**, assim considerados os valores devidos em função dos subsídios agrícolas “outros créditos – b) diversos – Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola – Lei nº. 8.427/1992”.



54. No entanto, conforme salientado anteriormente, em que pese as demonstrações contábeis do BB, em 31 de dezembro de 2014, tenham considerado como crédito o referido montante, no momento, o valor liquidado, portanto, reconhecido pelo Tesouro Nacional, em 31 de dezembro de 2014, era de **R\$ 8.331 milhões**, conforme tabela a seguir:

Tabela 7 – Valores devidos em 31 de dezembro de 2014

	Equalização de Taxas			(R\$)
	Dívida em 31/12/2014	Valores devidos em 1/1/2015	Valores contabilizados pelo BB	
Custeio	2.719.624.712	800.513.841	3.520.138.554	
Comercialização	152.581.810	51.516.440	204.098.249	
Pronaf	4.763.122.274	1.348.303.396	6.111.425.671	
Investimento	693.446.410	420.321.656	1.113.768.066	
Álcool	2.964.972	-	2.964.972	
Total	8.331.740.178	2.620.655.334	10.952.395.512	

Fonte: STN – data-base: 31 de outubro de 2015

55. Desse modo, entre o montante consignado nas demonstrações contábeis da instituição bancária e o exigível do Tesouro Nacional, em 31 de dezembro de 2014, havia uma diferença de **R\$ 2.620 milhões**, referente a equalização de taxas da safra agrícola, que se tornaria exigível, para o Tesouro Nacional, somente a partir de janeiro de 2015.

56. Em relação ao exercício de 2015, as demonstrações contábeis do BB apontaram a seguinte evolução:

Tabela 8 – Evolução das obrigações no exercício 2015 - BB

Agentes	3º trimestre de 2015 (30/9/2015)	1º semestre de 2015 (30/6/2015)	1º trimestre de 2015 (31/3/2015)	(R\$)
BB	11.764.708.000	13.459.428.000	12.715.116.000	

Fonte: Demonstrações contábeis BB.

57. Vê-se, do exposto, que eventualmente, mesmo sem a necessária liquidação da despesa, os valores registrados pela instituição variam ao longo do tempo, conforme os pagamentos executados pelo Tesouro Nacional. Os próprios valores considerados na denúncia já se encontravam desatualizados, de modo que as demonstrações contábeis referentes ao 3º trimestre de 2015, de R\$ 11.764 milhões já apontam montante inferior ao especificado nas demonstrações referente ao 1º semestre de 2015, de R\$ 13.459 milhões, em aproximadamente, R\$ 1.694 milhões.

58. Cumpre destacar que os valores constantes das demonstrações contábeis são cumulativos e não permitem, diretamente, diferenciar as obrigações constituídas no exercício e os correspondentes pagamentos.

59. Não obstante, considerando os registros das despesas públicas no âmbito do Tesouro Nacional e tendo em vista o período regulamentar de apuração das despesas, a **constituição de novas despesas até 30 de setembro de 2015 era de R\$ 6.142 milhões**, conforme tabela a seguir:

Tabela 9 – Obrigações constituídas até 30 de setembro de 2015 - STN

(R\$)



Agentes	Ações	Vencimentos até 30/09/2015
BB	Agrícolas (subvenção)	6.142.403.042
	0298 - Comercialização	101.159.875
	0294 - Custeio	1.879.364.390
	0301 - Investimento	1.027.872.755
	0281 - PRONAF	3.134.006.022
	00EI - Álcool	-

Fonte: STN – valores atualizados até 31/12/15

60. Em que pese o montante de obrigação até então constituída em relação ao exercício de 2015, até 30 de setembro, foram pagos ao BB, a título de subvenção econômica, **R\$ 5.259,6 milhões**. Destaque-se que para esse exercício, foram pagos de **R\$ 16.515,5 milhões**, frente a obrigações de 2015 de **6.155,02 milhões**. Veja-se, nesse sentido, a tabela a seguir:

Tabela 10 – Valores a serem pagos em 2015 (janeiro a dezembro de 2015)

(R\$)

Agentes	Ações	Vencimentos até 30/09/2015	Pagamentos até 30/09/2015	Vencimentos 2015	Pagamentos 2015
BB	Agrícolas (subvenção)	6.142.403.042	5.259.600.744	6.155.019.017	16.515.527.869
	0298 - Comercialização	101.159.875	148.711.652	101.159.875	300.791.187
	0294 - Custeio	1.879.364.390	1.423.840.808	1.883.261.151	4.842.582.563
	0301 - Investimento	1.027.872.755	233.718.999	1.027.883.905	1.794.882.411
	0281 - PRONAF	3.134.006.022	3.451.528.973	3.142.714.084	9.573.962.138
	00EI - Álcool	-	1.800.313	-	3.309.571

Fonte: STN – valores atualizados até 31/12/2015

61. Conforme se observa, os valores pagos em 2015 superam os valores devidos referentes às obrigações constituídas no exercício.⁹ Essa situação evidencia a regularidade da programação e execução financeira realizada em 2015 e ainda o esforço de liquidação do estoque já exigível em 2014 com a consequentemente redução dos saldos sujeitos à atualização que, naturalmente, apresentam crescimento.

62. Comparativamente, em 2014, foram pagos ao BB, a título de subvenção econômica referente a equalização de taxas da safra agrícola, **R\$ 874,8 milhões**, referente a capital e encargos financeiros, conforme tabela a seguir:

Tabela 11 – Valores pagos em 2014 (janeiro a dezembro de 2014)

(R\$)

⁹ A variação de saldos observado nas demonstrações contábeis do BB está relacionada ao registro das subvenções que se tornaram exigíveis no curso do ano de 2015 e/ou que se tornarão exigíveis no ano de 2016 e à atualização produzida pela taxa SELIC (TMS) sobre os saldos remanescentes.



Pagamento de subvenção ao Banco do Brasil 2014	
Ação	Valores pagos
Comercialização	7.321.368
Custeio Agropecuário	409.672.208
Investimento Rural	97.616.813
PRONAF	360.204.641
Total Geral	874.815.031

Fonte: STN

(grifos constantes do original)

271. Depreende-se do exposto que, independente da discussão acerca da natureza do fato, se subvenção econômica propriamente dita ou operação de crédito, desde o início de 2015, foi iniciada a regularização dos passivos referente ao plano safra. Verifica-se ainda que os valores pagos conforme regular programação financeira do exercício de 2015 foram equivalentes às obrigações constituídas no ano. Todavia, em respeito à cronologia a ser observada no pagamento da defesa pública, tais valores foram empregados no pagamento de despesas referente ao mesmo credor, da mesma natureza e anteriores àquelas constituídas no exercício.

272. A resposta ao Quesito 62 da Defesa combinada a resposta ao Quesito 3 do Relator Senador Anastasia corroboram o ocorrido. Veja-se:

62 Qual foi o valor da subvenção gerado em 2015? Essa subvenção de 2015 foi paga em 2015?

O valor da subvenção gerado em 2015 encontra-se discriminado na primeira coluna da Tabela 43 a seguir, elaborada a partir de tabelas constantes do Anexo 01 do DOC 112, isto é, da resposta do Banco do Brasil ao Ofício nº 99/2016 – CEI2016.

Tabela 43: Subvenção gerada e paga em 2015

PERÍODO REFERÊNCIA (COMPETÊNCIA)	DE	VALOR ORIGINAL DA EQUALIZAÇÃO DEVIDA (SUBVENÇÃO, EM R\$)	DATA DO PAGAMENTO DOS VALORES PELA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
DEZ/2014		2.610.817.757	23/12/2015
JAN/2015		2.483.448	23/12/2015
FEV/2015		2.196.195	23/12/2015
MAR/2015		2.460.876	23/12/2015
ABR/2015		2.348.368	23/12/2015
MAI/2015		2.561.379	23/12/2015
JUN/2015		3.008.327.842	23/12/2015
JUL/2015		2.521.965	24/12/2015
AGO/2015		2.362.078	24/12/2015
SET/2015		2.228.419	24/12/2015
OUT/2015		2.185.907	24/12/2015
NOV/2015		2.142.129	24/12/2015
DEZ/2015		3.384.824.442	26/01/2016
EQUALIZAÇÃO GERADA EM 2015		6.416.643.048	-

Fonte: elaboração própria, com base em DOC 112, Anexo 01.



Desse modo, o valor original da subvenção gerado em 2015 foi de cerca de R\$ 6,4 bilhões. Ademais, a equalização de competência de dezembro de 2015 foi paga em 26 de janeiro de 2016, isto é, no primeiro mês do ano subsequente.

3. Ocorreram atrasos, no ano de 2015, relativamente ao pagamento do estoque acumulado de subvenções devidas pela União ao Banco do Brasil a título de equalização da taxa de juros (rubrica do passivo "Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola")?

Conforme descrito no Quesito 1 supra, o Banco do Brasil informou, por meio do Anexo 01 do Ofício BB/DIRAG 2016/000835, que o saldo na rubrica "Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola" era de R\$ 10.914.593.752,00 em 31 de dezembro de 2014.

No mesmo documento consta que não houve pagamentos por parte do Tesouro Nacional entre os meses de julho de 2014 e de março de 2015 (período de 9 meses), o que caracteriza atraso de pagamento do estoque acumulado de subvenções devidas pela União.

A evolução do saldo patrimonial da referida rubrica, os valores dos resultados mensais e o fluxo dos pagamentos pela STN constam da Tabela 48.

Tabela 48: Passivo junto ao Banco do Brasil e pagamentos pela STN: Plano Safra

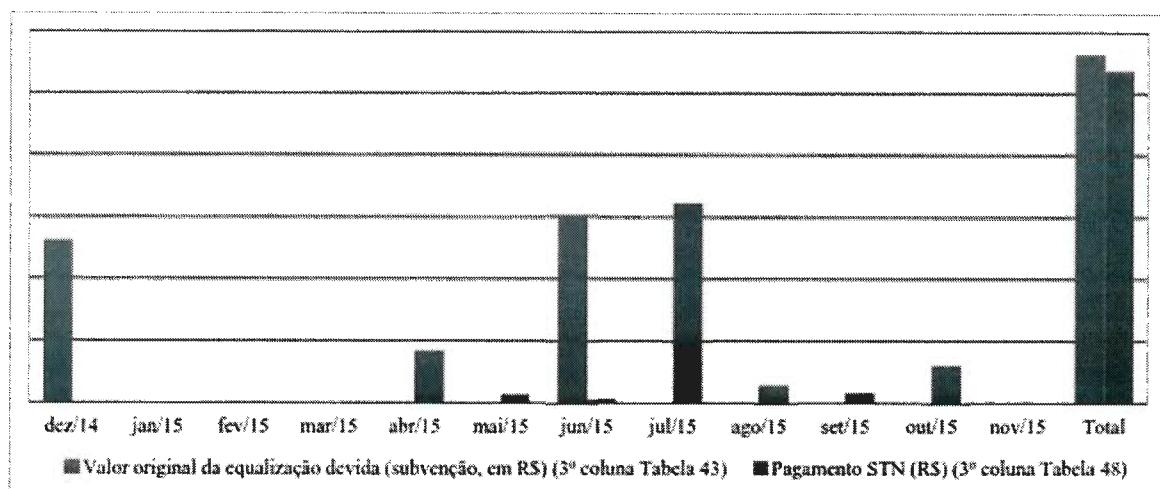
Mês	Resultado Mensal (R\$)	Pagamento STN (R\$)	Saldo Patrimonial (R\$)
jul/14	460.980.285	0	8.404.715.691
ago/14	466.346.736	0	8.871.062.427
set/14	478.788.038	0	9.349.850.464
out/14	513.011.713	0	9.862.862.177
nov/14	513.691.953	0	10.376.554.130
dez/14	538.039.622	0	10.914.593.752
jan/15	649.727.646	0	11.564.321.397
fev/15	535.561.951	0	12.099.883.348
mar/15	615.232.370	0	12.715.115.718
abr/15	598.740.955	840.694.757	12.473.161.916
mai/15	601.347.282	146.174.006	12.928.335.193
jun/15	602.582.914	71.490.193	13.459.427.914
jul/15	706.925.755	3.229.934.682	10.936.418.987
ago/15	672.477.074	288.020.349	11.320.875.712
set/15	623.499.174	179.667.201	11.764.707.684
out/15	671.401.707	606.932.967	11.829.178.595
nov/15	648.093.461	0	12.475.951.376
dez/15	643.005.275	9.733.976.425	3.384.982.050

Fonte: Ofício BB/DIRAG 2016/000835. Elaboração própria.

273. A Tabela 43 do Quesito 62 da Defesa apresenta, em sua terceira coluna, os valores originais de equalização devida no exercício. De acordo com a regulamentação vigente, na qual se apuram semestralmente os valores devidos, constituem obrigações a serem pagas no exercício de 2015, as equalizações referentes ao 2º semestre de 2014 e ao 1º semestre de 2015, o que totaliza cerca de R\$ 5,6 bilhões.

274. Por sua vez, a Tabela 48, empregada na resposta ao Quesito 3 do Relator Senador Anastasia, aponta, em sua terceira coluna, os pagamentos efetuados ao longo do exercício de 2015, os quais totalizam cerca de R\$ 15 bilhões. Observe-se, todavia, que até novembro, portanto, dentro da regular programação financeira do exercício, a tabela aponta o pagamento de cerca de R\$ 5,4 bilhões, valor bastante expressivo e aproximado ao valor das despesas constituídas. O Gráfico a seguir compara os dados de ambas as tabelas:

Gráfico I - Evolução dos valores devidos e valores pagos em 2015 - dez/2014 a nov/2015 - plano safra



275. Essa constatação permite concluir que se os recursos empregados no pagamento do passivo tivessem sido empregados no pagamento das obrigações constituídas no exercício, não obstante algum pequeno atraso dentro do próprio exercício, o que deve ser entendido como razoável, não haveria sequer de ser questionada a regularidade da execução financeira de 2015.

276. A esse respeito, oportuno salientar que se observa na execução da programação financeira particular conformação aos termos da decisão do Ministro Relator Vital do Rego que apreciou o efeito suspensivo do Pedido de Reexame e que produziu efeitos de julho a dezembro de 2015, quando da apreciação de mérito do recurso, conforme revela os próprios termos da Nota Técnica nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF

18. O relator, ao apreciar a matéria, sabiamente, reconheceu o elevado impacto financeiro da decisão e seus efeitos sobre a programação orçamentária e financeira em curso e a necessidade de se conferir prazo razoável para a efetivação das medidas necessárias ao pagamento dos montantes devidos.

19. Ademais, o relator afastou a tese de que a eventual “postergação da regularização contábil das operações e da quitação dos saldos devedores daria ares de continuidade à ofensa perpetrada contra a Constituição Federal e a LRF” e ainda reconheceu que o descumprimento dos itens recorridos não poderia acarretar qualquer sanção, por entender que o escopo do recurso perpetrado era exatamente rediscutir a existência ou não de afronta à legislação, em respeito à doutrina e à jurisprudência regente referente ao processamento dos recursos.

20. A jurisprudência da Corte de Contas, na qual se embasou o voto do relator, reconhece que a atribuição do efeito suspensivo a uma determinada decisão, afasta, durante a vigência dos seus efeitos, a própria eficácia da decisão recorrida, conforme entende o judiciário e leciona a doutrina. Nesse sentido, assevera BERMUDES (2000), que “o efeito suspensivo obsta a eficácia da decisão judicial, proferida no processo, na extensão do recurso que o produz.” Logo, ao receber o pedido de reexame em seu efeito suspensivo, não há que se falar em descumprimento dos itens recorridos.¹⁰

21. Verifica-se, do exposto, que a mera continuidade de práticas consideradas irregulares pelo TCU, mas regularmente atacadas pela legitima via recursal, não pode

¹⁰BERMUDES, Sérgio. Considerações sobre o efeito suspensivo dos recursos cíveis. Revista da EMERJ, v. 3, n. 11, 2000. http://www.emerj.tj.rj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_66.pdf

ser considerada com uma nova irregularidade, ou mesmo impor o dever de agir de forma imediata para equacionar a questão, às vezes, mediante a adoção de medidas de elevada complexidade e repercussão, antes que se tenha um provimento definitivo sobre a matéria, sob pena de se causar elevada instabilidade em situações jurídicas já constituídas.

22. Com efeito, muito embora tenha sido atribuído efeito suspensivo a todos os dispositivos do referido acórdão que determinavam a apresentação de cronograma de pagamento, **o Tesouro Nacional, desde o início do exercício, regularizou o fluxo de repasse de recursos de todos os programas e transferências apontados no referido acórdão.**

23. A natureza e a magnitude dos valores referentes às subvenções econômicas conferiram maior complexidade à regularização desses pagamentos, como a identificação das fontes de recursos, eventual obtenção de orçamento suplementar e o cumprimento das metas fiscais. Reitera-se, por oportuno e pela adequada compreensão do tema, posicionamento do ilustre Relator do Pedido de Reexame, Ministro Vital do Rego:

(...) De antemão, lembro que o cumprimento das determinações recorridas, em especial das contidas nos itens 9.2.1. 9.3.1, 9.5.1 e 9.6.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, representará o desembolso de alguns bilhões de reais, o que demandará planejamento cuidadoso, dado o elevado impacto financeiro desses pagamentos. Foi justamente por considerar que despesa tão vultosa não poderia ser feita de maneira urgente, que o Tribunal previu, nos referidos dispositivos do decisum, que o governo federal apresentasse cronogramas de parcelamento dos desembolsos determinados. A demora no atendimento aos comandos do acórdão, portanto, é de algum modo prevista e necessária neste caso.

(...)

9. No que se refere às medidas de ajuste fiscal anunciadas pelo governo federal, sem entrar no mérito de sua conveniência e oportunidade por não ser essa a matéria destes autos, o fato é que a providência sugerida pelo titular da Serur não contribuiria para amenizar o ônus decorrente desses ajustes. Para quitar os saldos negativos junto às instituições financeiras e ao FGTS, a União deixará de aplicar esses recursos em outras finalidades, agravando a necessidade de ajuste fiscal. **Por isso, o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário foi sábio ao determinar que os saldos devedores sejam cobertos de forma gradual.** (grifos não constantes do original)

24. Vê-se, do exposto, que a regularização do fluxo de pagamentos das subvenções econômicas é complexa. A determinação para apresentação de cronograma para a adequação dos pagamentos foi inclusive um reconhecimento dessa complexidade. **Conforme estabelece o art. 71, inc. IX da Constituição Federal, o TCU, mesmo diante de situações reconhecidamente ilegais, pode assinalar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.** Usualmente, o Tribunal previamente determina esse prazo. No presente caso, contudo, determinou, preliminarmente, a submissão de cronograma de pagamento ainda a ser apreciado, o que, salvo melhor juízo, revela a preocupação com a adequada estimação do prazo necessário à regularização dos passivos.¹¹ (grifos constantes do original)

¹¹Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;



O Tribunal de Contas da União (TCU) esclarece, a respeito do processo 021.643/2014-8, de relatoria do ministro José Múcio, que **não há qualquer determinação do tribunal para que o pagamento dos recursos referentes às chamadas “pedaladas fiscais” seja feito em parcela única ou diferido no tempo.**

A Advocacia-Geral da União e o Banco Central do Brasil apresentaram recursos contra o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que estão sob relatoria do ministro Vital do Rêgo. **Neste momento, estão suspensos os efeitos do referido acórdão e o processo encontra-se em análise pela unidade técnica competente. O TCU somente se pronunciará quanto ao mérito após apreciação dos recursos pelo plenário.** Nota de esclarecimento - 23/10/15 13:49 (grifos não constantes do original)

25. Cumpre salientar que toda a discussão acerca da regularidade da execução orçamentária e financeira implementada, em particular, em 2014, tem repercussão na execução orçamentária e financeira de 2015. Isso porque, a execução orçamentária e financeira de um dado exercício é delineada ainda no exercício anterior, por ocasião do envio, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias – LDO e Orçamentária Anual - LOA, respectivamente, em 15 de abril e 31 de agosto, que entre outros aspectos, delimitam o espaço orçamentário e fiscal do exercício e são encaminhadas. Logo, ambos os instrumentos foram concebidos e, em grande parte, executados considerando ainda a controvérsia acerca da regularidade das práticas orçamentárias e financeiras.

26. Observe-se ainda que o efeito suspensivo conferido ao pedido de reexame interposto contra o Acórdão nº. 825/2015-TCU-Plenário, nos próprio entendimento do relator, susta provisoriamente os efeitos da decisão até o julgamento do recurso e “**mesmo a prática de ato considerado ilegal em descumprimento de deliberação, enquanto sob efeito suspensivo, não acarreta (ria), ipso facto, sanção, em oposição ao contido na decisão de caráter normativo que se propõe sumular** (Acórdãos 850/2005 e 2.051/2009, ambos do Plenário)”, e nem mesmo o “**eventual descumprimento dos itens recorridos poderá (ria) não acarretar qualquer sanção**”.

277. Essa lógica foi inclusive referendada pelos Acórdãos TCU nº. 825 e 3.397/2015-TCU-Plenário, que reconheceram a possibilidade de regularização dos passivos no tempo, visto que sua determinação foi no sentido de apresentação de cronograma de pagamentos.

278. Por fim, cumpre destacar que todo o passivo remanescente foi regularizado no exercício de 2015, como evidenciado na resposta ao Quesito 62 da Defesa, já transcrita, e mesmo dos termos da Nota Técnica nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF:

2.5.4. Do pagamento dos passivos

74. Conforme salientado anteriormente, diferentemente dos outros passivos, os atrasos relativos às subvenções econômicas geraram estoque de obrigações, o que, em razão da magnitude dos valores referentes, conferiam maior complexidade à regularização desses pagamentos.

75. Muito embora a determinação do Acórdão TCU nº. 3.397/2015-TCU-Plenário fosse no sentido de apresentação de cronograma para a realização dos pagamentos, o entendimento firmado na referida decisão alterou, em definitivo, o momento da apropriação das referidas obrigações na apuração das estatísticas fiscais, pelo BACEN, de modo que todas as obrigações da União com bancos públicos e fundos passaram a ser imediatamente contabilizadas como despesas primárias e, consequentemente, integrar as estatísticas fiscais.



76. Desse modo, o pagamento de todo as obrigações naquele exercício era medida necessária para fins de cumprimento da meta de resultado fiscal. Considerando o passivo e as obrigações constituídas ao longo de todo o exercício de 2015, conforme os termos do Acordão TCU nº. 3.397/2015-TCU-Plenário, foram pagos BNDES e ao BB cerca de R\$ 48 bilhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 12 - Pagamento de subvenções econômicas

Discriminação	Passivo em 31.12.14 atualizado	Obrigações de 2015	Pagamento realizado em 2015
valores devidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre;	21.455	8.582	30.037
valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil relativos aos itens “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”	12.110*	6.155	18.207*

Fonte: Siafi - valores apurados em 29/12/2015

*Na rubrica “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional, para os valores demonstrados em “Passivo em 31/12/2014 atualizado” e “Pagamento realizado em 2015” foram considerados direitos decorrentes de operações renegociadas por meio da Lei 9.138/95 e Resolução CMN-2.238/96, referentes ao diferencial de equivalência em produto e direitos de equalização de taxa, decorrentes de operações realizadas com recursos do BNDES/FINAME, renegociadas por meio da Lei 9.138/95 e Resolução CMN-2.238/96 no âmbito da COFIS/STN

77. Portanto, tendo em vista o atendimento o Acórdão TCU 825/2015, no exercício de 2015 foram pagos:

a) Períodos de referência até 2014: R\$ 33.565 milhões

- Pagamentos semestrais até o período de apuração referente ao 1º semestre de 2014 (inclusive);
- Pagamentos mensais até o período de apuração referente a novembro de 2014.

b) Período de referência 2015: R\$ 14.737 milhões

- Pagamentos mensais do período de apuração dezembro de 2014 até novembro de 2015 e semestrais do 2º semestre de 2014 e 1º semestre de 2015.

2.6. Da apuração das estatísticas fiscais

78. Conforme pode ser observado na tabela abaixo, o alcance da meta fiscal do exercício de 2015 foi verificado para todas as esferas de governo previstas na LDO 2015, com folga de R\$ 298 milhões no âmbito do Governo Federal, R\$ 4,2 bilhões dos Governos Regionais, totalizando R\$ 4,5 bilhões no agregado do Setor Público. Cumpre esclarecer que tais valores refletem a meta fiscal ajustada nos termos da LDO 2015 vigente, assim como o resultado fiscal realizado já considera o impacto do equacionamento de passivos na forma do Acórdão TCU n. 3.297/2015.

79. Além da meta fiscal do exercício, a LRF prevê a observância de metas quadrimestrais intermediárias, as quais na eventualidade de descumprimento ensejam a indicação de medidas corretivas. Em 2015, a meta fiscal relativa ao segundo quadrimestre – restrita ao



Governo Federal – foi atendida com folga de R\$ 2,8 bilhões. Esse valor considerou a meta de R\$ 18,0 bilhões e o resultado realizado no montante de R\$ 15,2 bilhões. Vale mencionar que essa avaliação à época antecedeu o Acórdão n. 3.297/2015, e, portanto, o resultado primário considerado estava alinhado à estatística divulgada pelo Banco Central Brasil à época (setembro/2015). Não houve avaliação no primeiro quadrimestre, uma vez que a LOA 2015 foi sancionada apenas em abril e o decreto de programação com as metas quadrimestrais foi implementado em maio.

ESFERA DE GOVERNO	Até o 2º Quadrimestre			Exercício de 2015		
	Meta (A)	Resultado (B)	Desvio (B)-(A)	Meta (*) (A)	Resultado (B)	Desvio (B)-(A)
SETOR PÚBLICO	<i>(sem meta quadrimestral)</i>			-115.766	-111.249	4.518
Governo Federal	-18.003	-15.216	2.787	-118.682	-118.384	298
Governo Central	-17.000	-14.884	2.116	-118.682	-116.656	2.027
Estatais Federais	-1.003	-332	671	-	-1.729	-1.729
Governos Regionais	<i>(sem meta quadrimestral)</i>			2.916	7.135	4.219

(*) valor mínimo, inclui abatimento previsto na LDO 2015.

Obs.: em 2015 não havia meta fiscal intermediária quadrimestral, uma vez que a LOA 2015 foi aprovada em abril daquele ano e o decreto de programação com as metas quadrimestrais foi implementado em maio.

279. Ante todo o exposto, restam afastados todos os aspectos caracterizadores do substrato legal, da materialidade e da autoria da denúncia no tocante aos atrasos no pagamento das obrigações referente ao plano safra no exercício de 2015. Por oportuno, destaco ainda a conclusão da Nota Técnica nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF:

86. Ao longo de 2015, buscou-se executar a programação e execução financeira realizada da melhor maneira possível, com acentuado esforço de liquidação do passivos anteriores ao referido exercício em que pese, o cenário econômico desafiador e o seu consequente impacto fiscal.

87. Ademais, tendo em vista a interposição de pedido de reexame contra o Acordão TCU nº. 825/2015- TCU-Plenário, em relação ao seu mérito propriamente dito, o qual foi conhecido e atribuído efeito suspensivo, e ainda considerando a indissociável repercussão dos termos da referida decisão na execução orçamentária e financeira do exercício de 2015, a adoção de quaisquer outras medidas antes do solucionada a sua controvérsia, além de não ser de imediata implementação, como demonstra todos os atos praticados por ocasião do encerramento do exercício, poderia influenciar o próprio julgamento do recurso.

88. Cumpre ainda reiterar que, por ocasião da apreciação da admissibilidade do próprio recurso, o Ministro Relator afastou a tese de que a eventual “postergação da regularização contábil das operações e da quitação dos saldos devedores daria ares de continuidade à ofensa perpetrada contra a Constituição Federal e a LRF” e ainda reconheceu que o descumprimento dos itens recorridos não poderia acarretar qualquer sanção, por entender que o escopo do recurso perpetrado era exatamente



rediscutir a existência ou não de afronta à legislação, em respeito à doutrina e à jurisprudência regente acerca do efeito suspensivo dos recursos.

89. Na ocasião, o Ministro Relator asseverou ainda que a jurisprudência da Corte de Contas, na qual se embasou, reconhece que a atribuição do efeito suspensivo a uma determinada decisão, afasta, durante a vigência dos seus efeitos, a própria eficácia da decisão recorrida, conforme entende o judiciário e leciona a doutrina. Logo, ao receber o pedido de reexame em seu efeito suspensivo, não haveria que se falar em descumprimento dos itens recorridos.

90. Por todo o exposto, cumpre ainda asseverar que nem mesmo o atraso no pagamento das obrigações relativas ao exercício de 2015 pode ser considerado ilegalidade, uma vez que inerente à execução financeira inserta em um mesmo exercício e por sequer ter apresentado qualquer repercussão em termos de apuração de resultado fiscal, devidamente capturado pelas estatísticas fiscais do BACEN.

4. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

280. Ante todo o exposto, restam afastados todos os aspectos caracterizadores do substrato legal, da materialidade e da autoria da denúncia.

281. Os decretos de crédito orçamentário editados pela Presidente da República são constitucionais e legais, já que respeitaram o art. 167, V da Constituição Federal, o art. 52, § 13 da LDO, o art. 4º da LOA 2015 e o §2º do art. 1º do Decreto 8.456/2015.

282. Foi assegurada a compatibilidade com a meta fiscal, nos termos do art. 4º da LOA, pois a nenhum decreto de crédito se seguiu a ampliação dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias. Logo, os Decretos apenas ampliaram dotações orçamentárias que estão sujeitas a limites orçamentários e financeiros, nos termos dos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, do art. 52, § 13 da LDO e do §2º do art. 1º do Decreto 8.456/2015.

283. A meta a que se refere o artigo 4º da LOA é de natureza exclusivamente financeira e qualquer interpretação diferente será ilegal e violará a segurança jurídica. A meta possui previsão na LRF (§ 1º do artigo 4º e art. 9º) e na LDO (art. 2º), ao passo que a metodologia de apuração, consolidada há mais de 25 anos, é realizada pelo Banco Central nos termos da Mensagem que encaminha o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

284. Além da legalidade, a edição dos Decretos estava protegida pela segurança jurídica. O último decreto de crédito com base em excesso de arrecadação ou superávit financeiro apurado em balanço foi publicado em 20/08/15, enquanto que a decisão do TCU que criou uma nova interpretação é de 07/10/15.

285. Os decretos foram editados para conferir autorização legal a solicitações dos Ministérios, de modo que a assinatura da Presidente configura, apenas, uma homologação das solicitações técnicas. Como o decreto apenas finaliza uma longa tramitação a partir de solicitações das áreas técnicas até de outros Poderes, inclusive com atestado de disponibilidade das fontes para os créditos, não é possível se falar em dolo. Portanto, ainda que se crie uma interpretação alternativa sem base jurídica para classificar os decretos como ilegais, resta claro que não houve dolo da Presidente.

286. O limite de empenho e pagamento necessário para garantir o atingimento da meta fiscal é global para todo o Governo Federal, subdividido por ministério. Não há teto de limite por programação ou por ação. Logo, a execução financeira de uma programação isolada é insuficiente para determinar se há impacto negativo na meta fiscal. A execução de qualquer programação

isoladamente não tem, em si, significado para a análise das consequências fiscais. O resultado fiscal se avalia no confronto entre o total das receitas primárias arrecadadas e despesas primárias pagas.

287. Como não há provas de que houve a ampliação dos limites distribuídos aos Ministérios, a execução financeira de ao menos uma ação de cada Decreto, conforme cita a perícia, não impactou negativamente a meta fiscal porque para a execução de parte dos créditos houve, necessariamente, a não execução de outras dotações autorizadas, o que garantiu a compatibilidade com a meta fiscal.

288. Não há efeitos negativos sobre a obtenção da meta resultado primário decorrentes da utilização do superávit financeiro do exercício anterior e do excesso de arrecadação como fontes para suplementação de despesas primárias. A utilização desses tipos de fonte de recursos em créditos específicos não pode ser analisada isoladamente do conjunto de receitas e despesas primárias do exercício, demonstrada nos RARDP. Quando uma unidade monetária dessa fonte é utilizada para a abertura de crédito, igual valor de fonte primária deixa de ser utilizada, anulando assim o seu efeito sobre o resultado fiscal.

289. O uso de fontes de excesso de arrecadação e superávit financeiro é feito para a otimização da gestão do caixa da União, melhorar a qualidade do superávit primário e evitar a troca de fontes, que é realizada por mera Portaria da Secretaria de Orçamento Federal.

290. De acordo com a legislação em vigor, a única hipótese de incompatibilidade com a meta seria se o governo federal não tivesse limitado pagamento na medida necessária para cumprir a meta vigente, tese que também só seria válida se houvesse meta bimestral a cumprir. A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece meta anual, nos termos do seu artigo 2º, sendo apurada por metodologia do Banco Central, na qual a meta só é afetada com ampliação dos pagamentos efetivamente realizados, e não por meio de autorizações orçamentárias sem impacto em limites de pagamento.

291. Os arts 8º e 9º da LRF determinam a avaliação bimestral da meta anual, o que não se confunde com previsão legal de meta bimestral. De todo modo, ainda que concedendo hipoteticamente à acusação a validade da tese do descumprimento de meta bimestral, a eventual irregularidade seria relativa ao Decreto de programação, e não aos Decretos de crédito, que são mera autorização orçamentária, não tendo, pois, o condão de ampliar automaticamente os limites do Decreto de Contingenciamento para as despesas. Por conseguinte, Decretos de crédito não têm impacto sobre a meta fiscal vigente ou proposta, pois o art. 52, § 13, da LDO e Decreto nº 8.456/2015 determinam que créditos suplementares e especiais terão sua execução condicionada aos limites de empenho e pagamento.

292. Em relação à denúncia referente ao Plano Safra, preliminarmente, a própria Junta Pericial conclui que não há ato comissivo da Presidente da República na execução financeira do plano safra. Do mesmo modo, não há que se cogitar a sua responsabilização por conduta omissiva na supervisão de ato de subalterno, conforme reconhecido no Parecer do Relator Acir Gulgarz da Prestação de Contas referente ao exercício de 2014 e em entendimento da melhor doutrina.

293. Do mesmo modo, é forçoso concluir que não há subsunção do fato à norma, ou seja, tais atrasos não se enquadram no conceito de operação de crédito vedado pela LRF, conforme pretende fazer crer a denúncia. Não obstante, na remota e absurda hipótese de vir a se compreender em definitivo que os atrasos no pagamento das subvenções referente ao plano safra no exercício de 2015 como operação de crédito, há que se considerar todos o histórico da discussão, o que, conforme cronologicamente relatado, denota a ampla controvérsia quanto ao enquadramento ou não dos fatos noticiados na representação como espécie de operação de crédito vedada pela LRF e, assim, em respeito ao primado da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, aplicar os efeitos desse novo



entendimento a partir da decisão final do TCU nº. 3.297/2015-TCU-Plenário, bem como reconhecer a conformação da execução financeira a partir dos seus termos, tendo em vista o adimplemento de todo o passivo logo em sequência à referida decisão e ainda dentro do aludido exercício.

294. Por fim, resta ainda afastada eventual materialidade, tendo em vista os pagamentos de valores equivalentes às obrigações constituídas efetuados dentro da regular execução financeira do exercício de 2015, ainda que sujeitos a atrasos toleráveis em um juízo de razoabilidade.

295. É o parecer.

Brasília, 04 de julho de 2016.



Ricardo Lodi Ribeiro



Rodrigo Octávio Orair



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

TERMO DE CONCLUSÃO

Faço os presentes autos CONCLUSOS ao Exmo. Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, tendo em vista a apresentação do seguinte recurso:

- DOC 140 – recurso da Denunciada contra o indeferimento do pedido de juntada dos documentos relativos à colaboração premiada do Sr. Sérgio Machado (fls. 22606 a 22662).

Brasília, em 6 de julho de 2016

LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO FILHO

Escrivão da Denúncia nº 1, de 2016



**SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário**

TERMO DE JUNTADA

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

1. Lista de presença da 27^a reunião (fls. 23540 e 23541);
2. Mandados de intimação dos peritos e dos assistentes (fls. 23542 a 23547);
3. Decisão do Exmo. Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, sobre o recurso da Denunciada contra o indeferimento do requerimento de juntada dos documentos relativos à colaboração premiada do Sr. Sérgio Machado – DOC 140 (fls. 23548 a 23564);
4. Ata da 27^a reunião (fls. 23565 a 23700).

E, por ser expressão da verdade, dou fé.

Brasília, em 6 de julho de 2016.


LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO FILHO

Escrivão da Denúncia nº 1, de 2016





SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE COMISSÕES

Reunião: 27ª Reunião da CEI2016

Data: 05 de julho de 2016 (terça-feira), às 11h

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

COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT 2016 - CEI2016

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



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE COMISSÕES

Reunião: 27ª Reunião da CEI 2016

Data: 05 de julho de 2016 (terça-feira), às 11h

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

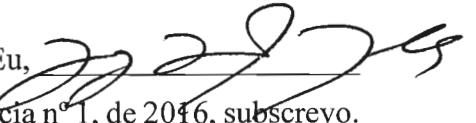
NÃO MEMBROS DA COMISSÃO

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Cleary Dey", is placed on the first line of a table with ten rows. The table is intended for signatures of non-members of the commission.

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Mandado de Intimação

O Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial do Impeachment, MANDA, por este instrumento, intimar o Sr. **João Henrique Pederiva** para comparecer à 27ª reunião da Comissão Especial do Impeachment, a ser realizada no dia 5 de julho de 2016, às 11h, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho, no Anexo II do Senado Federal, **com a finalidade de prestar depoimento na condição de perito.**

Cumpra-se na forma da lei. Brasília, em 5 de julho de 2016. Eu, (Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), escrivão da Denúncia nº 1, de 2016, subscrovo.

Senador **RAIMUNDO LIRA**

Presidente da Comissão Especial do Impeachment



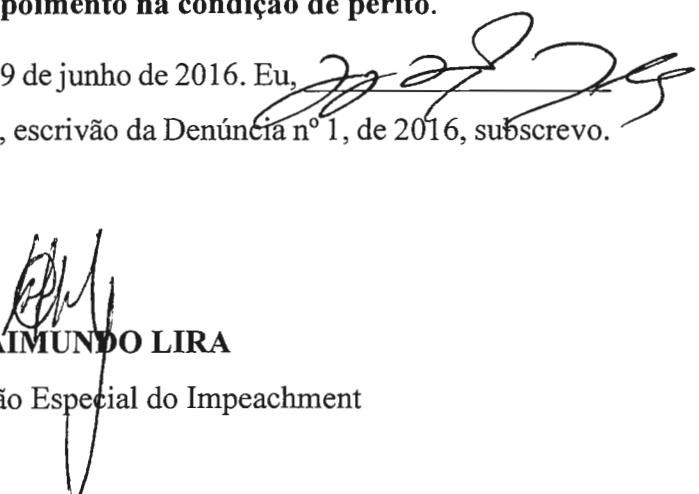
SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Mandado de Intimação

O Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial do Impeachment, MANDA, por este instrumento, intimar o Sr. **Fernando Alvaro Leão Rincon** para comparecer à 27^a reunião da Comissão Especial do Impeachment, a ser realizada no dia 5 de julho de 2016, às 11h, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho, no Anexo II do Senado Federal, **com a finalidade de prestar depoimento na condição de perito.**

Cumpra-se na forma da lei. Brasília, em 29 de junho de 2016. Eu,

(Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), escrivão da Denúncia nº 1, de 2016, subscrevo.


Senador **RAIMUNDO LIRA**

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

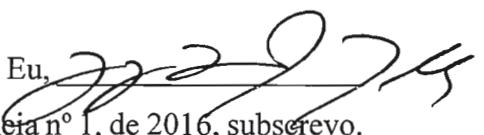
*Recebido
em 4/7/16
of. Raimundo Lira*


SENADO FEDERAL
Folha. 1º 23543
60

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Mandado de Intimação

O Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial do Impeachment, MANDA, por este instrumento, intimar o Sr. **Diego Prandino Alves** para comparecer à 27ª reunião da Comissão Especial do Impeachment, a ser realizada no dia 5 de julho de 2016, às 11h, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho, no Anexo II do Senado Federal, **com a finalidade de prestar depoimento na condição de perito.**

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

Senador **RAIMUNDO LIRA**

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

De acordo

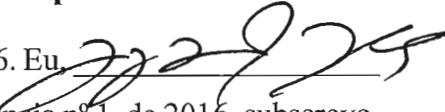
29.6.16



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Mandado de Intimação

O Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial do Impeachment, MANDA, por este instrumento, intimar o Sr. **Rodrigo Octávio Orair** para comparecer à 27^a reunião da Comissão Especial do Impeachment, a ser realizada no dia 5 de julho de 2016, às 11h, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho, no Anexo II do Senado Federal, **com a finalidade de prestar depoimento na condição de assistente pericial**.

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

Senador **RAIMUNDO LIRA**

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

23545
Sc

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Mandado de Intimação

O Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial do Impeachment, MANDA, por este instrumento, intimar o Sr. **Ricardo Lodi Ribeiro** para comparecer à 27ª reunião da Comissão Especial do Impeachment, a ser realizada no dia 5 de julho de 2016, às 11h, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho, no Anexo II do Senado Federal, **com a finalidade de prestar depoimento na condição de assistente pericial**.

Cumpra-se na forma da lei. Brasília, em 29 de junho de 2016. Eu,

(Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), escrivão da Denúncia nº 1, de 2016, subscrevo.

Senador **RAIMUNDO LIRA**

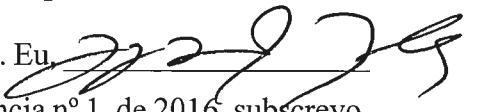
Presidente da Comissão Especial do Impeachment

23546
ca

**SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário**

Mandado de Intimação

O Senador Raimundo Lira, Presidente da Comissão Especial do Impeachment, MANDA, por este instrumento, intimar a Sra. **Selene Péres Nunes** para comparecer à 27ª reunião da Comissão Especial do Impeachment, a ser realizada no dia 5 de julho de 2016, às 11h, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho, no Anexo II do Senado Federal, **com a finalidade de prestar depoimento na condição de assistente pericial**.

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


Senador RAIMUNDO LIRA

Presidente da Comissão Especial do Impeachment

23547

Sc

Trata-se de recurso interposto pela Presidente da República contra decisão da Comissão Especial do processo de *impeachment* que “*houve por bem indeferir requerimento de juntada de documentos relativos à colaboração premiada do ex-Presidente da Transpetro, Sr. Sérgio Machado (PET 6138/2016-STF)*”.

A recorrente alega que tal requerimento de juntada

“*(...) foi fundamentado na importância irrefutável que referidos elementos de prova exercem para a comprovação da tese da defesa que, desde a sua primeira manifestação na Câmara dos Deputados, vem sustentando a existência de um vício insanável que permeia o presente processo desde a sua origem: o desvio de poder*” (grifos no original).

Afirma, nessa linha, que, na defesa apresentada ao Senado, “*a arguição acerca da ocorrência de desvio de poder deve ser qualificada, indiscutivelmente, como um dos principais argumentos sustentados pela Sra. Presidenta da República, tanto no âmbito estritamente jurídico, como também no próprio âmbito da valoração política admitida em processos de impeachment*”.

Sustenta, ademais, que a negativa de provimento do recurso anterior, manejado com esse mesmo intento, não teria se dado “*por entender que as provas requeridas seriam ‘estranhas’ ao objeto do processo*”. Mas ao revés,

“*(...) implicitamente, ao que tudo indica, entendendo que elas seriam pertinentes, solicitou informações ao Sr. Relator do processo onde haviam sido produzidas, para verificar, se poderiam ou não, por força do sigilo legal, serem obtidas e remetidas aos autos deste processo de impeachment. E, note-se, única e exclusivamente por estarem sob sigilo – não por serem estranhas ao objeto do presente recurso – veio*

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário
a negar acolhida ao recurso interposto pela Sra. Presidente da República".

Acrescenta, ainda, que

"(...) parece indiscutível que dos fundamentos aludidos na decisão que negou o acolhimento ao recurso da Sra. Presidenta da República, não se extrai qualquer menção à impertinência ou irrelevância da prova em relação ao objeto desse processo de impeachment. Por outra via muito distinta, fundamentou-se a negativa do recurso apenas no resguardo do sigilo necessário à garantia do sucesso das investigações, na medida em que também oponível ao Parlamento, de acordo com precedente da Corte Suprema".

Argumenta, contudo, que

"(...) veio o Sr. Ministro Relator do processo em que foi produzida a delação premiada do Sr. Sérgio Machado, a pedido da Procuradoria Geral da República, a determinar o levantamento do sigilo destas provas. Com efeito, estão elas inteiramente disponíveis ao acesso público, seja no âmbito dos depoimentos prestados pelo referido delator, seja no que diz respeito aos áudios por ele entregues como comprovação dos fatos delatados".

Diante disso, a recorrente requereu, novamente, à Comissão Especial, a juntada daquela colaboração premiada aos autos do processo de *impeachment*, mas o pleito foi indeferido, nos termos constantes das notas taquigráficas, abaixo transcritas, no ponto que interessa:

*"O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Vou colocar em votação o que definiu o Relator, a posição do Relator.
O Relator entende que este recurso está precluso, que já foi votado aqui na Comissão, que já foi decidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, e ele entende que esteja precluso.*



SENADO FEDERAL
FL.nº 23549
SGM

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

As Sras e os Srs. Senadores que acompanham a posição do Relator permaneçam como estão. (Pausa.) Aprovada a posição do Relator”.

Inconformada com o indeferimento, aduz que “o óbvio direito da Sra. Presidente da República de proceder à juntada aos autos de elementos probatórios públicos, por ela legitimamente obtidos, foi cerceado e claro em evidente abuso do seu legítimo direito de defesa”.

Ressalta, ademais, que

“(...) diante das alegações feitas por esta defesa, desde o início do procedimento, acerca da ocorrência de desvio de poder que macularia jurídica e politicamente o presente processo, não se pode, a qualquer pretexto, afastar o direito de se fazer prova sobre tal alegação que, além de central ao direito de defesa, é essencial ao esclarecimento dos julgadores”.

Na sequência, acrescenta que “impedir a juntada desse valioso material probatório, nesta fase instrutória, significa sepultar definitivamente importante tese de defesa legitimamente sustentada ao curso de todo esse processo”.

Em reforço, destaca que

“(...) não teria havido nenhuma decisão definitiva a respeito de ser produzida esta prova nos autos. Havendo liberação do sigilo, uma circunstância, por óbvio, superveniente, estaria superado o obstáculo para a produção da prova”.

Requer, por derradeiro, o provimento do recurso “com o objetivo de que seja reformada a decisão proferida pela Comissão Especial de Impeachment do Senado Federal, para que,



SENADO FEDERAL
FL. n.º 23550

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

obedecendo ao devido processo legal em suas dimensões material e substancial, seja admitida a juntada dos documentos PET 6138/2016-STF, relativos à colaboração premiada do ex-Presidente da Transpetro, Sr. Sérgio Machado”.

É o relatório. Decido.

Bem examinado o pleito abrigado neste recurso, sublinho, inicialmente, que, das 14 (catorze) imputações constantes da denúncia, originalmente nela incluídas pela acusação, apenas 2 (duas) passaram pelo juízo prévio de admissibilidade realizado na Câmara dos Deputados.

Com a lealdade que a caracteriza, a própria defesa relembra, com precisão, que

“(...) uma vez ofertada a Denúncia por suposta prática de crime de responsabilidade contra a Sra. Presidenta da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha, no dia 2 de dezembro de 2015, entendeu por recebê-la apenas parcialmente. Desse modo, originalmente, o presente processo de impeachment foi aberto com base, estritamente, em apenas duas acusações, a saber: (I) a edição de seis decretos não remunerados, nos meses de julho e agosto de 2015, todos fundamentados no art. 38 da Lei nº. 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2.015 (Lei Orçamentária Anual de 2015); e (II) o inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil S/A, em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural (‘Plano Safra’), ao longo do ano de 2015” (grifei).

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

De sua parte, a Comissão Especial instituída na Câmara dos Deputados elaborou parecer, aprovado pelo Plenário daquela Casa, que procedeu ao enquadramento legal das condutas acima descritas, conforme segue:

*“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 responsabilidade: - **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)”* (grifei).

Ato contínuo, o Presidente da Câmara dos Deputados encaminhou ofício ao Presidente do Senado Federal com o seguinte teor:

*“Comunico a Vossa Excelência que a Câmara dos Deputados **AUTORIZOU** a instauração de processo, por crime de responsabilidade, em virtude da **abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem autorização do Congresso Nacional** (Constituição Federal art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2); e da **contratação ilegal de operações de crédito** (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3), após apreciar o parecer oferecido pela Comissão Especial, constituída nos termos do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950 e art. 218, § 2º do Regimento Interno, para proferir parecer à Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015, apresentada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República,*



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Dilma Vana Rousseff, mediante voto favorável de 367 (trezentos e sessenta e sete) de seus membros, registrando-se, ainda, 137 (cento e trinta e sete) votos contrários, 7 (sete) abstenções e 2 (duas) ausências.” (grifei).

Sufragando a delimitação da denúncia levada a efeito na Câmara, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 34.130/DF, deixou registrado em ata o que consta a seguir:

*“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**” (grifei).*

No mesmo diapasão, anoto que o parecer aprovado pelo Plenário do Senado Federal sobre a admissibilidade da denúncia também deixou assentado que as condutas supostamente ilegais praticadas pela Presidente da República consistiriam apenas:

*“(i) Na ofensa aos art. 85, VI e art. 167, V da Constituição Federal, e aos art. 10, item 4, e art. 11, item 2 da Lei nº 1.079, de 1950, **pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional**, e b) Ofensa aos art. 85, VI e art. 11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, **pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União**” (grifei).*

Assim, o objeto da denúncia e, portanto, o seu respectivo âmbito probatório, encontra-se, desde o início do processo de



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

impeachment, claramente circunscrito a esses limites preestabelecidos.

A própria defesa sempre pugnou para que tais lindes não fossem ultrapassados, insistindo em que nenhuma matéria estranha à denúncia recebida pudesse ser contemplada nos debates parlamentares travados em torno do pedido de *impeachment*. Confira-se, a propósito, trecho da resposta que ela mesma ofertou à Câmara dos Deputados:

"De tudo isso também se extrai que, em bom direito, jamais se poderá admitir como objeto de análise neste procedimento em curso, o exame de novos atos ou fatos que eventualmente possam vir a ser trazidos aos autos por pedidos de aditamento extemporâneos, ou mesmo pela juntada imprópria de documentos, depoimentos, ou de quaisquer outros pretensos meio de prova, que não possuam pertinência direta, estrita e indubidosa, com as acusações admitidas pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Após ter sido efetivada a publicação da decisão de recebimento da denúncia e sua leitura no Plenário da Câmara dos Deputados foi definitivamente delimitado o objeto na decisão de recebimento da denúncia pela decisão proferida no dia 2 de dezembro de 2015 e lida na Sessão seguinte do dia 3 de dezembro de 2015 - não podendo ser - a qualquer título - admitidos quaisquer acréscimos indevidos" (fl. 29 da defesa apresentada à Câmara dos Deputados – grifei).

Feitos esses registros preambulares, passo ao exame do mérito do recurso.

Começo por ressaltar que, nos termos do art. 3º, I, da Lei 12.850/2013, a colaboração premiada é apenas um “meio de



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

obtenção de prova", o qual, isoladamente, não pode servir de fundamento para uma sentença condenatória (art. 4º, § 16, do citado diploma legal).

Em outras palavras, a colaboração premiada, em si mesma, não configura propriamente uma prova, no sentido técnico da expressão, pois, para atingir tal *status*, precisa encontrar respaldo em outras evidências de modo a ganhar um mínimo de credibilidade. Dito de outra forma, a sua eficácia probante, quando não arrimada em outros elementos de convicção, não passa de mero indício.

Nesse sentido, trago à baila ilustrativa manifestação do Ministro Dias Toffoli, proferida no HC 127.478/PR, *in verbis*:

"Enquanto o acordo de colaboração é meio de obtenção de prova, os depoimentos propriamente ditos do colaborador constituem meio de prova, que somente se mostrarão hábeis à formação do convencimento judicial se vierem a ser corroborados por outros meios idôneos de prova.
Nesse sentido, dispõe o art. 4º, § 16, da Lei nº 12.850/13 que 'nenhuma sentença condenatória será proferida com fundamento apenas nas declarações de agente colaborador'. Aliás, o Supremo Tribunal Federal, há muito, assentou o entendimento de que 'a delação, de forma isolada, não respalda condenação' (HC nº 75.226/MS, Segunda Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 19/9/97), e de que 'a chamada de corréus, retratada ou não em juízo, não pode servir como fundamento exclusivo da condenação', mas tão somente 'como elemento ancilar da decisão' (HC nº 90.708/BA, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 13/4/07)" (grifei).



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Por isso assistirá sempre aos delatados o direito de confrontar o dito “colaborador”, seja por ocasião dos respectivos interrogatórios, seja em audiência especificamente designada para tal fim, tendo em conta o princípio da presunção de inocência, bem assim as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, extensíveis a todas as pessoas, sem distinção, investigadas ou não.

Disso se conclui que os documentos e as gravações que a recorrente pretende entranhar nos autos do processo que tramita no Senado encontram-se ainda em uma fase embrionária. É dizer, os dados que deseja utilizar para fazer prova perante a Comissão Especial consubstanciam, por ora, simples elementos indiciários, os quais ainda deverão passar pelo crivo do contraditório no curso da respectiva instrução criminal.

Não fosse isso, salta à vista que o rito em curso no Senado Federal não oferece ambiente probatório adequado para fazer um escrutínio dos elementos colhidos no bojo de uma colaboração premiada, eis que o processo de *impeachment*, de índole constitucional, sabidamente, foi concebido para atingir fim diverso.

Permito-me, nesse passo, repisar que, graças à competente atuação da defesa, no tocante à delimitação do objeto da denúncia, a Comissão Especial viu-se compelida a concentrar os seus debates exclusivamente nos decretos tidos como contrários à lei orçamentária e às denominadas “pedaladas fiscais”, razão pela qual não se afigura possível sejá agora o processo contaminado com



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

questões estranhas a tais matérias, como se pretende no presente recurso.

Redefinir, nesta oportunidade, os lindes da denúncia, tal como formalmente recebida, que demarcaram, de modo estrito, as disputas entre as partes e distintas bancadas de Senadores, ressalvado um ou outro arroubo retórico, exigiria, pelo princípio da paridade de armas, que se propiciasse também à acusação a oportunidade de produzir novas provas, desta feita em sentido contrário àquelas que a defesa pretende aportar aos autos com o fito de discutir a motivação subjetiva do Presidente da Câmara dos Deputados ao determinar a abertura do processo de *impeachment*.

E não só: abriria à acusação – por força do tratamento isonômico a que faz jus - a possibilidade de pretender provar as doze imputações que, embora rejeitadas, integraram a versão original da representação protocolada naquela Casa de Leis contra a Presidente da República, inclusive mediante outras colaborações premiadas, cuja juntada aos autos, supostamente, poderia emprestar-lhes algum respaldo.

Quanto à paridade de armas, recordo a abalizada lição de Antônio Magalhães Gomes Filho, para o qual esse princípio consiste no

“(...) indispensável equilíbrio que deve existir entre as oportunidades concedidas às partes para que, ao apresentar suas provas e alegações ao juiz ou


SENADO FEDERAL
23557

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário
*tribunal, não seja colocado em desvantagem em relação à parte contrária*¹.

De qualquer sorte, admitir, na atual fase do procedimento, a juntada de novos documentos para fazer prova de fatos alheios ou externos à denúncia recebida pela Câmara e acolhida pelo Senado, não só constituiria providência manifestamente intempestiva, como também traria como consequência, de todo indesejável, a retroação do processo às suas etapas iniciais, a esta altura quase findo no âmbito da Comissão Especial.

Retroação, ademais, de todo indesejável, inclusive à luz do “princípio do impulso processual oficial”, que, segundo a melhor doutrina,

“(...) visa a assegurar a continuidade dos atos processuais e seu avanço em direção ao resultado esperado do processo”, o qual, “uma vez instaurado, não pode ficar à mercê das partes” (...), em virtude do predomínio do interesse público sobre o particular” (...), a exigir que a relação processual, uma vez iniciada, se desenvolva e conclua no mais breve tempo possível, exaurindo-se, dessa maneira, o dever estatal de prestar o serviço jurisdicional”².

Em reforço ao exposto acima, e para afastar qualquer alegação de ofensa ao direito de defesa, saliento que a questão do desvio de finalidade ora suscitada já se encontra judicializada, por iniciativa da própria recorrente, a qual optou por levar a matéria diretamente ao Supremo Tribunal Federal, por meio do MS 34.193/DF.

¹ GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *A motivação das decisões penais*. 2^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 36.

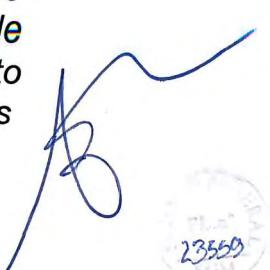
² CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, DINAMARCO, Cândido Rangel e GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.350.



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Ocorre que, ao examinar o pedido prefacial formulado naquele *Mandamus*, cujo objeto é precisamente impugnar o ato de recebimento da denúncia – o qual estaria irremediavelmente maculado pelo vício do desvio de finalidade -, o Relator, Ministro Teori Zavascki, com a precisão técnica que lhe é peculiar, indeferiu a liminar, esclarecendo o seguinte:

“Conforme enfatizado, algumas de suas investidas [do Presidente da Câmara dos Deputados] possivelmente questionáveis já foram neutralizadas por deliberações deste Supremo Tribunal Federal, que, nas vezes em que instado a atuar, garantiu fosse observada a cláusula constitucional do devido processo legal. Por outro lado, e por absolutamente relevante, é preciso considerar que os atos do Presidente da Câmara, inclusive o de recebimento da denúncia contra a Presidente da República, foram subsequentemente referendados em diversas instâncias da Câmara dos Deputados, com votações de acolhimento numericamente expressivas, o que qualifica e muito a presunção de legitimidade do ato final de autorização de instauração do processo de impeachment, que não é de competência solitária do Presidente daquela Casa Legislativa, mas do seu Plenário. Como já dito, a invocação do desvio de poder como causa de pedir reclama imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, atividade que é praticamente senão de todo inviável quando o ato sob contestação representa a vontade conjugada de quase 370 parlamentares, que aprovaram um relatório circunstanciado produzido por Comissão Especial, com fundamentação autônoma em relação ao ato presidencial que admitiu originalmente a representação. Generalizar vício de vontade que se alega presente nas manifestações de um parlamentar para o universo do Plenário é o mesmo que nulificar o princípio de presunção de legitimidade que é corrente em direito público. Ademais, e na esteira do que inúmeras vezes



23559

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

ressaltado quando o Supremo Tribunal Federal se reuniu para tratar de aspectos procedimentais do impeachment, é indispensável considerar que a atuação de parlamentares no julgamento não está dissociada de coeficiente político. Pelo contrário, está naturalmente imantada por esse elemento típico da atuação parlamentar, que se estende, também, ao Presidente da Câmara dos Deputados, responsável pela deflagração do processo (grifei).

Acresço, ainda, por oportuno, que a defesa não se insurgiu contra o indeferimento da liminar em apreço, a qual, juntamente com o mérito daquele Mandado de Segurança, ainda será examinada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Disso decorre que nem mesmo uma decisão do Presidente do STF, no exercício das funções de coordenador do processo de *impeachment* e, na presente fase, como órgão recursal da Comissão Especial, teria o condão de alterar um pronunciamento emanado da Suprema Corte, em sede jurisdicional, ainda que provisório, acerca de matéria semelhante, se não idêntica, à ventilada no presente recurso.

Lembro, mais, que, incursionando sobre a natureza política que permeia as deliberações do Congresso Nacional, o Supremo deixou assentado, na ADPF 378/DF, que não se aplicam aos parlamentares as regras do Código de Processo Penal destinadas a preservar a imparcialidade dos julgadores, estendendo-se tal consideração também à praticamente inescrutável motivação íntima do Presidente da Câmara ao deflagrar o processo de *impeachment*.

Eis o trecho da ementa do julgado sobre a matéria:



23560

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

“Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados (grifei).”

Dessa maneira, percebe-se que nem todos os institutos jurídicos previstos no Código de Processo Penal, v.g. as causas de impedimento ou suspeição, e mesmo no Direito Administrativo, a exemplo do abuso de poder e desvio de finalidade, podem ser transportados para o processo de *impeachment* sem o devido temperamento, considerado, sobretudo, o incontornável viés político que caracteriza o julgamento de uma Presidente da República por crime de responsabilidade.

Isso porque se mostra inevitável que, ao longo da marcha processual, os componentes políticos e jurídicos se revezem, ganhando valorações e tonalidades distintas, dependendo da fase do procedimento e da matéria em discussão.

Ainda que assim não fosse, afigura-se inquestionável que os Senadores, integrantes da Comissão Especial, são – enquanto julgadores - os destinatários finais das provas produzidas pelas partes, sendo-lhes facultado admitir aquelas que reputem



SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

pertinentes e rejeitar as que considerem impertinentes, desde que o façam exercendo o prudente arbítrio próprio dos magistrados, vedada, por evidente, qualquer decisão movida por capricho ou destituída de fundamentação adequada.

No caso, os Senadores entenderam que a prova que a recorrente pretende produzir não guarda relação direta com os fatos descritos na denúncia, mostrando-se desnecessária para a formação de seu convencimento ou, até mesmo, inoportuna, porquanto assentaram que a matéria estaria preclusa.

Nisso têm inteiro respaldo dos especialistas, para os quais “a prova *diz respeito aos fatos*”, embora “*não a todos os fatos*”, podendo ser inadmitida quando estes se mostrem “*impertinentes (estranhos à causa)*” ou “*irrelevantes (que, embora pertençam à causa, não influem na decisão)*”³.

Recordo, ainda, para melhor ilustrar esse entendimento, que os arts. 400, § 1º, e 411, § 2º, do CPP dispõem que o juiz da causa pode indeferir as provas consideradas despiciendas, impertinentes ou protelatórias. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, possui farta jurisprudência sobre o tema, a exemplo do HC 102.759, relatado pela Ministra Ellen Gracie, cujo acórdão foi assim ementado:

“HABEAS CORPUS. DIREITO PROCESSUAL PENAL. PRODUÇÃO DE PROVAS. INDEFERIMENTO. POSSIBILIDADE. DECISÃO”

³ *Idem, ibidem.* pp. 372-373.




SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário
FUNDAMENTADA. NULIDADE. INEXISTÊNCIA.
ORDEM DENEGADA.

É lícito ao juiz indeferir as provas consideradas desnecessárias ou inconvenientes. Todavia, uma vez adstrito ao princípio do livre convencimento motivado, o julgador deve fundamentar, de maneira objetiva, a decisão que indeferiu a produção da prova requerida. Foi o que ocorreu no caso sob exame.

2. Writ denegado" (grifei).

Isso evidentemente não interdita o amplo debate das questões que a recorrente traz à colação neste recurso, sendo-lhe lícito esgrimir quaisquer argumentos que entenda proveitosos para a sua defesa, inclusive aqueles que têm origem na mencionada colaboração premiada, que é, hoje, de conhecimento universal.

Sim, porque, depois de devidamente homologada e tornada pública, tudo o que se contém numa colaboração premiada passa a ser de domínio geral, em particular esta, da qual aqui se cogita, cujo conteúdo foi divulgado para os meios de comunicação – quiçá de forma ilícita - antes mesmo da decisão judicial que a tornou acessível a todos.

O aproveitamento dos dados nela abrigados, de acordo com consagrada praxe processual, segue o mesmo regime dos “fatos notórios”. Quer dizer, poderão ser alegados, sem que se exija a respectiva comprovação, conforme atesta a doutrina criminal (*notoria non egent probatione*)⁴, e prevê, explicitamente, o art. 334, I, do vigente Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente à espécie.

⁴ Vide, por exemplo, MIRABETE, Júlio Fabrini. *Processo Penal*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 248.



**SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário**

Em face do exposto, conheço do recurso, negando-lhe provimento, com a observação supra.

Publique-se e expeçam-se as comunicações e intimações de estilo.

Brasília, 4 de julho de 2016.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**
Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Processo de
Impeachment



Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

ATA DA 27ª REUNIÃO

Ata Circunstaciada da 27ª Reunião, realizada em 05 de julho de 2016, às 11 horas e 40 minutos, no Plenário nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, sob a presidência do **Senador Raimundo Lira** e com a presença dos Senadores: **Magno Malta, Simone Tebet, Dario Berger, Waldemir Moka, Ricardo Ferraço, Antonio Anastasia, Cássio Cunha Lima, Ronaldo Caiado, Gleisi Hoffmann, Lindbergh Farias, Kátia Abreu, Telmário Mota, Fernando Bezerra Coelho, Lúcia Vânia, Vanessa Grazziotin, Ana Amélia, José Medeiros, Gladson Cameli, Marta Suplicy, Ataídes Oliveira, Humberto Costa, Fátima Bezerra, Cristovam Buarque e Sérgio Petecão**. Presente o Senador não membro **Alvaro Dias**. Deixaram de comparecer os Senadores **Wellington Fagundes e Zeze Perrela**. Na ocasião, ocorreram as oitivas da junta pericial, da assistente pericial de acusação e do assistente pericial da defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro. O Presidente comunicou à Comissão que o Exmo. Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, Min. Ricardo Lewandowski, negou provimento ao recurso da Denunciada contra o indeferimento do requerimento de juntada dos documentos relativos à colaboração premiada do Sr. Sérgio Machado (DOC 140). Após aprovação, a presente Ata será publicada juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Havendo número regimental, declaro aberta a 27ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment, constituída nos termos do art. 44 da Lei nº 1.079, de 1950, e no art. 380, Inciso II, do Regimento Interno, para proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, apresentada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, por suposto crime de responsabilidade.

Conforme convocação, a presente reunião destina-se à oitiva da Junta Pericial e dos assistentes periciais. Conforme normas previamente aprovadas, iniciaremos os nossos trabalhos com a oitiva dos integrantes da Junta Pericial composta pelo Sr. João Henrique Pederiva, Coordenador da Junta, e pelos Srs. Diego Prandino Alves e Fernando Álvaro Leão Rincon.

Solicito à Secretaria que conduza a junta pericial à Mesa. (Pausa.)

Repasso aqui as normas para a oitiva dos peritos e dos assistentes – Código de Processo Penal com rito estabelecido em 1992:

A Junta Pericial e os assistentes periciais da Acusação e da Defesa serão ouvidos separadamente no Plenário da Comissão, na ordem seguinte:

- a) Junta Pericial designada pela Comissão Especial;
- b) um único assistente pericial indicado pela Acusação;
- c) um único assistente pericial indicado pela Defesa;





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Quando chamados pelo Presidente e acomodados à Mesa pela Secretaria, a Junta Pericial e os assistentes periciais não terão direito à palavra inicial, já que devem apenas responder às questões;

As perguntas deverão ser objetivamente formuladas ao Coordenador da Junta Pericial e a cada um dos assistentes.

As perguntas serão feitas na seguinte ordem: Relator, Senadores inscritos, denunciantes e, por último, Defesa;

Cada Senador poderá arguir os peritos por até cinco minutos, sobre os laudos periciais;

Cada Senador poderá arguir os assistentes periciais por até três minutos, sobre os laudos.

É importante destacar que as perguntas serão direcionadas diretamente ao Coordenador, porque ele tem esses cinco minutos para responder, e fica a critério do coordenador, se ele achar da sua conveniência, que alguns dos membros da junta responda no lugar do Coordenador.

Cada Senador poderá arguir os assistentes periciais na fase seguinte por até três minutos sobre os laudos;

Os Denunciantes e a Defesa terão cada um seis minutos para inquirir a Junta Pericial e os assistentes periciais;

A Junta Pericial terá o prazo de até cinco minutos para responder;

Os assistentes periciais terão o prazo de até três minutos para responder;

À Junta Pericial ou ao assistente pericial ou assistente pericial não será permitido fazer apreciações pessoais, salvo quando inseparáveis das conclusões da perícia realizada.

Se houver necessidade, caberá réplica para pedido de esclarecimento da resposta dada pela Junta Pericial ao autor da pergunta, ao qual será concedido prazo de até três minutos para fazê-lo, sendo vedada a formulação de nova pergunta.

É importante que seja bem esclarecido isso quando for feita a pergunta, que será sempre de acordo com os quesitos. Na réplica, não pode ser formulada nova pergunta, é apenas esclarecimento.

Se houver necessidade, caberá réplica para pedido de esclarecimento da resposta dada pelos assistentes periciais, na fase seguinte, ao autor da pergunta, ao qual será concedido prazo de dois minutos para fazê-lo, sendo vedada formulação de nova pergunta.

A lista de oradores será aberta pela Secretaria uma hora antes da reunião, que já aconteceu aqui.

Não haverá inscrição para uso da palavra na qualidade de Líder.

A Presidência esclarece que as perguntas deverão ser dirigidas ao Coordenador da Junta Pericial, que disporá de até cinco minutos para resposta. As perguntas deverão ser formuladas com a finalidade de esclarecer as respostas aos quesitos previamente aprovados pela Comissão, não sendo permitida apresentação de novos quesitos, nos termos de que dispõe o art. 159, § 5º, inciso I, do Código de Processo Penal.

Prestados esses esclarecimentos, passo a palavra ao Relator, se for da sua conveniência, para que faça as suas indagações ao coordenador da Junta Pericial.

O SR. ANTONIO ANASTASIA (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Sr. Presidente, Srªs Senadoras, Srs. Senadores, Srs. Advogados, bom dia, membros da





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Junta Pericial, meus cumprimentos. Sr. Presidente, não tenho necessidade de esclarecimentos da Junta.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Lindbergh Farias.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Senhores, quero cumprimentar os três peritos, inclusive dizer que, quando fizemos alguns questionamentos não é nada pessoal. Reconhecemos a qualificação dos senhores, acho que fizeram um trabalho importante.

O primeiro ponto que quero destacar aqui é em relação à operação de crédito ao Plano Safra, item 12 da conclusão que queria ler que fala:

"Pela análise dos dados dos documentos e das informações relativas ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Excelentíssima Senhora Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos."

Esse ponto para nós é fundamental, Sr. Presidente, o que prova que não há autoria. Também já havíamos enviado o requerimento ao Banco do Brasil, e também o Banco do Brasil falava que a assinatura era do Ministro da Fazenda. O próprio Ministério da Fazenda confirmou isso.

Falo isso aqui porque escutei de alguns Srs. Senadores uma tese da omissão em cima desse caso, do crime de responsabilidade.

Ora, Sr. Presidente, na verdade, a atribuição aqui... Existe uma atribuição conferida pela legislação para quatro Ministérios na condução desse projeto do Plano Safra. Não dá para se falar em omissão. Só dá para se falar em omissão quando você tem o dever de fazer e não faz. Nesse caso aqui, isso não se justifica, porque a Presidente da República não tinha atribuição alguma.

Mas quero entrar em um segundo ponto, que acho muito importante, sobre os decretos, que está na conclusão, no item nº 7: "Segundo as informações apresentadas pela SOF, nos processos de formalização dos decretos, não houve alerta de incompatibilidade com a meta fiscal". Isso para nós é muito importante, porque mostra que não houve dolo. Agora, na verdade, isso aqui é insuficiente. Não é que não houve alerta por parte da SOF.

Está aqui, no questionamento nº 28, na p. 128 do laudo pericial, quando houve a primeira pergunta: "Houve na requisição de alguns dos decretos editados o apontamento de incompatibilidade com a meta fiscal?". E a resposta está clara em todas as exposições de motivos. Diz o seguinte: "Esclareço, a propósito, que dispõe o *caput* do art. 4º que as alterações decorrentes da abertura desse crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário".

Então, eu queria questionar os senhores porque, na verdade, não é que não houve alerta. Houve, por parte... E aqui tenho vários documentos: documento da SOF, falando que a edição do decreto era compatível com a meta fiscal; exposição de motivos do Ministro do Planejamento, também dizendo que o decreto era compatível com a meta fiscal; depois, a área jurídica, a AGU, no caso a consultoria jurídica do Ministério do Planejamento – está aqui assinado pelo Dr. Paulo Fernandes Feijó –, que disse: "a proposta não afetará a meta de resultado primário para o presente exercício". E há também documento da Casa Civil dizendo a mesma coisa.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Então, eu só queria aqui tocar nesse ponto, para nós fundamental, porque tem a ver com a discussão do dolo. E eu quero chamar atenção, porque não é só "não foi alertada"; ela, na verdade, foi... Todos os órgãos que passavam falavam da compatibilidade dos decretos com a meta fiscal.

Quero entrar, Sr. Presidente...

Sr. Presidente, é que é muito corrido quando você vai ter que ler trechos da Perícia... É tão difícil aqui.

Eu queria entrar em um ponto que para nós também é muito importante. E o Senador Anastasia, nos itens 30 a 34, fala o seguinte: "Em quais anos houve alteração da meta fiscal? Como foi a execução fiscal nos anos de alteração da meta? Houve algum ano em que o PLN foi enviado ao Congresso e, depois, houve alteração da meta? Houve situações análogas às de 2015?"

Na verdade...

(Soa a campainha.)

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Está muito difícil, porque está muito barulho e está...

(Soa a campainha.)

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – ... e a gente tem que correr muito.

Esse ponto para nós, Sr. Presidente, é muito importante. Houve uma decisão do Relator em relação à Perícia, mas isso aqui é importante não para examinar se houve crime lá atrás, mas para discutir se houve a mudança do entendimento do TCU em 2015 e se as metas são anuais ou não são anuais.

E aqui quero trazer questões que considero muito importantes. Quero trazer um acordão de 2009, que mostra de forma clara aqui: "O Poder Executivo encaminhou proposta de alteração da meta do resultado primário"... Aí fala: "Assim, a presente avaliação já leva em consideração as..."

(Intervenção fora do microfone.)

(Soa a campainha.)

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

(Soa a campainha.)

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB. *Fazendo soar a campainha.*) – Senador Lindbergh, vou dar mais um minuto a V. Ex^a.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não é nada contra o Senador Caiado, mas ele podia telefonar em outro lugar agora, porque está atrapalhando de fato.

Então, aqui estão claras as posições do Tribunal de Contas da União, em 2009, em que houve o envio do PLN, e, a partir daquele momento, já se começou a trabalhar com as metas futuras. Há decreto de crédito suplementar sobre superávit financeiro, Senador Anastasia; e há uma decisão nova, que eu queria trazer para a avaliação dos senhores, que é uma decisão também de 2009. E no outro relatório, no Relatório de Acompanhamento da Secretaria de Macroavaliação Governamental, se diz o seguinte:





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Como houve a mudança da meta [e o Tribunal de Contas disse "tudo bem, nós trabalhar com essas metas daqui para frente"], contudo, cumpre salientar que até o presente momento o projeto de lei que versa sobre a redução da meta do superávit primário da LDO de 2009 encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Todavia, de modo antecipado, o Poder Executivo modificou a sua programação financeira, editando decretos que levaram em conta as novas metas propostas, porém, não formalmente estabelecidas, haja vista que, embora iminente, a alteração da LDO 2009 ainda não foi consumada.

Aí, o que diz o Tribunal?

Nesse sentido, é cabível que este Tribunal determine à Secretaria de Orçamento Federal que, quando da realização da última avaliação orçamentária bimestral [a quinta], relativa ao exercício de 2009, a ser efetuada até o vigésimo dia após o encerramento do 5º bimestre, se utilize da meta de resultado primário vigente à época.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senador, por favor.

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

Então, qual foi a decisão anterior, numa mesma situação, em 2009? Em 2009, foi mandado o PLN, o Tribunal autorizou que se tratasse, naquele PLN, dos efeitos futuros da meta e disse o seguinte: "Olha, só depois do 5º bimestre, só depois de outubro, 20 dias de outubro, se não for aprovado o PLN, você tem que fazer o contingenciamento de acordo com a proposta original".

Esse é um ponto aqui para mim central...

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

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – ... para mostrar que houve a mudança do entendimento e que não existe essa tese de metas bimestrais, como foi apontado por alguns estudos do TCU. E há uma confusão, na verdade, na perícia, na minha avaliação, sobre metas anuais e bimestrais aqui. Há uma confusão o tempo todo na perícia. E eu queria que os senhores esclarecessem isso.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. João Henrique Pederiva, na condição de Coordenador da Junta, por até cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado pelo questionamento, Excelência, e pela oportunidade de esclarecer.

Na verdade, isso já foi, de certa maneira, objeto de esclarecimento na medida em que o próprio TCU, no seu Acórdão nº 1.464, de 2015, apontou exatamente a inobservância dos princípios da legalidade, dos pressupostos de planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável na ausência de contingenciamento e despesas discricionárias ligadas, então, a essa situação que nós estamos vendo.

Na verdade, a clareza que se coloca é que o atual julgamento está sendo feito, no Senado, com regras que são postas num julgamento político. E isso é importante ser colocado, porque muitas vezes se pretende usar critérios de responsabilidade administrativa, penal ou civil numa responsabilidade que é política. E é isso que está em jogo.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Do ponto de vista estritamente da Junta, não há nenhuma confusão, nenhuma dúvida de que há incompatibilidade, porque, diante do ordenamento jurídico posto, uma lei por fazer não tem o condão de se sobrepor a uma lei que está posta.

E, diante de um quadro fiscal que se deteriorava, naquele momento havia então uma necessidade de observância dessas restrições postuladas pelo Congresso. E, desde esse ponto de vista, o que se observou foi uma incompatibilidade dos procedimentos então adotados – no caso, a edição dos decretos – com esse quadro referencial. Essa é a posição da Junta.

E o próprio TCU, no julgamento das contas de 2014, ressalvou a edição de alguns decretos em situação bastante similar à presente. Então, não parece haver nenhuma contrariedade em relação à posição da Junta.

Aí gostaria de ouvir a sua opinião, ver se tem algum complemento.

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

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não, os senhores não me responderam em relação a um tema que eu acho que é muito importante, que é a questão do alerta, que, para nós, é fundamental por causa da discussão do dolo. Estou mostrando que não só não houve alerta, mas os senhores tinham em mão aqui a exposição de motivos que diz que o decreto era compatível com a meta.

Eu acho que o termo "alerta" é um termo leve. Não é que a Presidente não foi avisada. Todos os órgãos diziam que era compatível. O Ministro do Planejamento dizia, a SOF dizia, o consultor jurídico dizia, a Casa Civil dizia...

Então eu acho que esse é um ponto que merece ser trabalhado, porque é algo central para nós.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Sim; nós podemos corroborar o seu ponto no seguinte sentido: há documento da autoridade à época, dizendo: "Sim, nós editamos os decretos com a meta que estava por fazer, compatível com a meta por fazer".

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não, não é esse o termo.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Então, isso é confessado; isso é...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não é esse o termo, "meta por fazer", não. O termo está aqui na exposição de motivos, olha só:

"Esclareço, a propósito...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Lindbergh, V. Ex^a tem direito de usar três minutos.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Então eu vou fazer de uma vez.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Ele já concluiu. Já concluiu a primeira pergunta, e V. Ex^a tem três minutos agora.

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

Deixe-me falar: não é "por fazer". O que está nos termos todos que eu tenho aqui é o seguinte:





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Exposição de motivos.

Esclareço, a propósito do que dispõe o *caput* do art. 4º, que as alterações decorrentes da abertura desse crédito não afetam a obtenção da meta do resultado primário.

Isso está em todos esses documentos que eu falei. Isso é importante nesta discussão, porque nós estamos entrando num debate sobre dolo, sobre se a Presidente agiu com intenção de cometer um crime, quando aquilo passa por 20 órgãos técnicos e assessorias, e todos eles...

Então eu acho importante a gente fazer uma correção. Não é só não foi alertada; estava nos documentos que era compatível com a meta. Esse é um ponto.

Eu quero entrar também na discussão sobre essa confusão... Aqui está muito confusa a questão do art. 4º da LOA – está muito confuso –, porque há vários aqui, quando os senhores respondem à Senadora Vanessa, na pág. 59, "se a obtenção da meta do resultado primário estabelecida para o exercício financeiro de 2015, prevista no *caput*, é realizada pelo seu aspecto orçamentário ou pelo seu aspecto financeiro". Aí os senhores pegam a resolução da SRF e dizem: "Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa. Portanto, relaciona-se com o aspecto financeiro". Perfeito, eu concordo com isso. Só que não concordo com outros textos.

Aí continua, com a Senadora Vanessa perguntando de novo: "se o resultado fiscal apurado em 2015 considerou alguma despesa apenas autorizada". Aí se diz: "Não; o resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois não é mensurado a partir de dotações orçamentárias, mas considera as despesas autorizadas e pagas".

E continua.

Há um texto, na pág. 41, que diz o seguinte:

A Lei nº 4.320, de 1964, definiu crédito suplementar como aquele destinado a reforço da dotação orçamentária. Ao mesmo tempo, o art. 35 da referida lei...

(Soa a campainha.)

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

... considerou pertencentes ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Dessa forma, no momento da edição do decreto de crédito suplementar, ocorre a ampliação da dotação orçamentária, não havendo geração de despesas.

Aí continua – e eu concordo: "Se a dotação autorizada não for objeto de contingenciamento, a sua execução gerará despesa".

Tudo bem. Aí entra a parte que começa a modificar. Eu falo aqui da pág. 42, também respondendo à Senadora Vanessa.

Nesse ponto, cabe diferenciar *impacto sobre a obtenção da meta*, que se efetiva no momento da edição do crédito suplementar daquele outro *impacto real*, que se verifica no momento do pagamento da despesa. O primeiro pressiona a obtenção do resultado primário fixado pela LDO, na





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

medida em que amplia autorização para despesa. O segundo só se consolida com o efetivo pagamento da despesa.

Aqui, a meu ver, há uma confusão que precisa ser esclarecida. O termo "pressiona" existe em vários outros.

O fato é que o art. 4º é muito claro. O art. 4º estabelece que deve haver compatibilidade com a meta fiscal. E, quando a gente fala em meta fiscal, é execução financeira. Então, esse ponto aqui precisa ser mais esclarecido, porque ficou parecendo, até para mim, que havia várias mãos. E, pela pressa – sei que foi um trabalho corrido...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senador, por favor.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – ... podia parecer que um perito tinha uma posição, e outro perito tinha outra. Então, para nós, a definição desse art. 4º é muito importante.

Eu só concluo dizendo, Sr. Presidente, que eu tinha outros questionamentos sobre as ditas pedaladas, mas outros Senadores vão fazê-los.

Mas, sinceramente, sobre o Plano Safra, há uma questão que encerra o debate, que é a ausência de autoria. Não há crime sem autoria de um Presidente da República.

Em relação aos decretos, eu creio também que a Perícia foi muito correta quando reconheceu que a Presidente não foi alertada. Eu mostrei aqui que, além de não ser alertada, eles diziam que os decretos que foram assinados eram compatíveis com a meta. Então, para nós, está claro também que, em relação aos decretos, não pode existir crime, porque não houve dolo por parte da Presidente da República.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com o Coordenador, Sr. João Henrique, por até três minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Agradeço, Presidente.

São três pontos importantes para comentar.

O primeiro é o dolo, sobre o qual não vai se manifestar a Junta, porque extrapola. Quer dizer, são questões de foro íntimo do próprio julgador que afetam diretamente o mérito. Isso já foi colocado tanto no laudo quanto, depois, nos esclarecimentos, e reiteramos, então, essa questão, esse ponto.

Em relação a dúvidas dos peritos, todos os elementos que constam do laudo e dos esclarecimentos representam uma uniformidade. Houve uma convergência de opiniões em relação ao que está posto nesses dois documentos.

Especificamente em relação ao efeito fiscal negativo, à questão da compatibilidade, "desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário", esse é um ponto interessante, porque, reiteradamente, tem sido afirmado que isso estaria ligado, então, aos limites que estariam postos no contingenciamento.

A Junta adotou – e tem razões para isso, e, se for necessário, podemos explicar, esclarecer – o critério da dotação como ponto de referência, primeiro porque prestigia o Congresso e, a partir desse entendimento, é que foi construído esse argumento de incompatibilidade dos decretos. E é importante ressaltar que metade, enfim, desse efeito fiscal negativo não passa pelos limites de contingenciamento na forma de doações, enfim. Então, esse argumento parece um argumento... Um meio argumento parece uma defesa fraca contra essa situação que está colocada.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – O que não passava no decreto de contingenciamento?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Cássio Cunha Lima, por cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Podemos explicar isso.

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Sr. Presidente, Sr. Relator, Sr's e Srs. Senadores, em primeiro lugar, uma nota de felicitações à equipe pericial pelo trabalho realizado, que tinha por escopo responder duas perguntas básicas: se ocorreram crimes na prática das pedaladas fiscais e também na edição dos decretos de suplementação orçamentária.

Nas duas hipóteses a resposta foi "sim"; havia ali a caracterização de descumprimento de preceitos legais. E essa primeira formulação que faço, se, de fato, numa interpretação ligeira, rápida, a resposta foi positiva para a indagação da prática de crimes nos dois itens que estavam sob análise.

Quanto à autoria, resta comprovada a participação direta e irrefutável de Sua Excelência a Presidente Dilma Rousseff no que diz respeito aos decretos de suplementação. Eu, inclusive, em resposta a perguntas à Imprensa, cheguei a, num tom de brincadeira, de descontração, dizer: "Não é preciso ser perito para ler o *Diário Oficial*", porque a materialidade da participação da Presidente da República está publicada no *Diário Oficial da União*. Portanto, quanto a essa primeira acusação, não há dúvidas quanto à materialidade, à autoria, à participação da Presidente.

Peço apenas que os senhores possam esclarecer o ponto, que me parece fundamental, que diz respeito à utilização do PLN nº 5 de forma antecipada. O Governo passou... Várias testemunhas arroladas pela Defesa de Sua Excelência a Presidente Dilma Rousseff, em respostas a indagações formuladas por vários Senadores, deixaram claro que o Governo utilizou adrede a aprovação do PLN nº 5, o que, naturalmente, caracteriza um desrespeito à Lei Orçamentária e, portanto, o crime de responsabilidade, uma vez que o Governo considerou aprovada uma meta que estava ainda em tramitação no Congresso Nacional e que só veio a ser aprovada no final do ano, salvo engano, no dia 3 de dezembro, como se desejasse limpar a cena do crime. Portanto, esse é um ponto importante.

Outra questão que faço aos senhores, de maneira muito objetiva, é se a perícia conclui como operação de crédito as chamadas pedaladas fiscais?

Se há um entendimento de que houve ali uma intenção, mesmo que não fique caracterizada uma ação direta, um ato pessoal da Presidente afastada, nos créditos, nas chamadas pedaladas, como empréstimos disfarçados, fraudulentos, que levaram, inclusive, na década de 90, a vários bancos estaduais serem extintos. Os bancos estaduais foram liquidados exatamente, porque, à altura, os governadores dos Estados utilizavam desses expedientes para financiar o Tesouro.

Então, a caracterização dessa prática fraudulenta, naturalmente, não exige uma assinatura da Presidente Dilma Rousseff, porque ninguém assina uma fraude, porque ninguém coloca a sua digital em algo que é feito para burlar o sistema de controle de fiscalização, porque o que fica claro – e aí a Defesa perde por completo a razão –, quando diz que não há ato da Presidente. Claro que não há, e não haveria nunca, porque ela é mentora intelectual, mandante de uma fraude, que é a maior fraude fiscal da história do Brasil. Portanto, não se encontrará ali facilmente a sua assinatura, porque não existirá e tampouco digitais, porque a intenção era exatamente descumprir a Lei





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

de Responsabilidade Fiscal, com burla, com truque, com a chamada maquiagem ou a contabilidade criativa. Consegiu-se, inclusive, encontrar um nome pomposo e bonito para aquilo que é, indiscutivelmente, a maior fraude fiscal da história do Brasil – contabilidade criativa, com os resultados e as consequências que o Brasil todo conhece e, ainda hoje, experimenta no dia a dia, no cotidiano, na vida dos brasileiros, por tudo o que foi praticado.

Então, Sr. Presidente, objetivamente, mais uma vez, cravando o meu tempo, são essas as indagações que faço aos dignos peritos.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com o Sr. João Henrique, na condição de Coordenador das Juntas, por até cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado, Senador.

Com relação ao PLN nº 5, houve um questionamento – nas páginas 61 a 64, ou seja, bastante extensa explicação – se a MP 704 foi utilizada para pagar pedaladas fiscais. Não, ela não foi utilizada para pagar essas operações de crédito.

Respondendo já à outra pergunta, sim, a Junta entende que houve sim operação de crédito, não necessariamente fraudulenta, até porque ocorreu dentro de um arcabouço estipulado, mas não necessariamente também aderente e aí vem uma afirmação da própria Junta de que em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 36.

Então, a Junta entende que houve, sim, operação de crédito e que a desconformidade foi em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Agora, em relação à MP, ela teve uma série de procedimentos que fizeram, primeiro, transformação de fontes, transformação de GND. Então, o que era crédito, o que antes era crédito para amortização de dívida, virou pagamento de juros. O que eram autorizações de gastos, que estavam numa determinada fonte, num determinado orçamento fiscal, acabaram indo para o orçamento da seguridade. Pagaram, então, outros gastos, mas não estritamente os do decreto, nem estritamente os das operações do Plano Safra, que são objeto desta Junta e da própria Comissão.

Com relação aos decretos, a incompatibilidade que se verificou demonstra uma impropriedade, um descumprimento do sistema normativo. E uma das sanções que se coloca é justamente a aferição disso, dessa atribuição de autoria, que vai passar, então, por um juízo, porque não se encontrou um documento que ligasse especificamente, no caso do Plano Safra, mas no caso dos decretos, essa autoria passa pelo decreto. Quer dizer, isso não tem como afastar.

A intenção, se houve intenção ou não, isso vai fazer parte do julgamento do dolo, como bem se referiu o Senador Lindbergh. Portanto, está fugindo ao escopo da perícia, à nossa capacidade de fazer uma afirmação positiva sobre esse assunto.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Cássio, por três minutos.

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Apenas para reiterar as perguntas no que diz respeito à resposta positiva da desconformidade legal das duas práticas, eu gostaria de ter uma afirmação nítida nesse sentido.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Certo.

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – Não cabe, no meu entendimento, à Perícia identificar a autoria. Não é papel especificamente de peritos identificar se há ou não autoria de um determinado delito. Então, essa pergunta me parece importante, e eu a reformulo, como também gostaria de um esclarecimento





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

sobre a utilização de maneira antecipada do PLN 5, antes mesmo de sua aprovação pelo Congresso Nacional.

Eu gostaria de ter um esclarecimento definitivo sobre isso, que julgo de fundamental importância para o convencimento desta Comissão e também para o convencimento do Plenário e o conhecimento da opinião pública, que precisa saber de fato se a Presidente da República extrapolou dos seus poderes, descumpriu a Constituição, atentou contra os dispositivos constitucionais em considerar aprovado um projeto de lei que ainda tramitava no Congresso e dele se utilizou como se já lei fosse, o que obviamente não pode ser acolhido, recebido pelo Congresso Nacional como algo normal, muito menos como algo que tenha legalidade.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Coordenador, Sr. João Henrique, por até três minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Perfeitamente. Senador, muito agradecido.

Aqui a materialidade está, aos olhos da Junta, bem configurada. Ou seja, houve uma operação de crédito, houve uma desconformidade em relação ao ordenamento posto. Em relação aos decretos, também a materialidade está bem caracterizada aos olhos da Junta. Houve uma incompatibilidade com o ordenamento então posto.

Em relação ao terceiro ponto, que era...

O SR. CÁSSIO CUNHA LIMA (Bloco Social Democrata/PSDB - PB) – O PLN 5.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – O PLN 5 é *lege ferenda*, é lei por fazer. E, se é lei for fazer, então não se pode pretender extrair como se lei fosse. E isso também foi unanimidade aos olhos da Junta. Não houve dúvidas sobre isso.

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

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Ronaldo Caiado.

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

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Só um minuto, Senador. Gostaria de passar um complemento aqui.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Está no tempo.

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

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Sr. Presidente, Sr. Relator, Sr. Cássio, quanto ao PLN 5...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sr. Diego Prandino.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Isso.

Quanto ao PLN 5, o relatório de avaliação de receita do terceiro bimestre, que embasou o Decreto de Contingenciamento nº 8.946, já consignava expressamente que estava sendo considerada a meta do PLN 5, que só veio ser aprovado em 3 de dezembro daquele ano.

Então, sim, já no relatório, datado de 22 de julho, foi considerado o PLN 5.

Quanto à operação de crédito, muito se debateu aqui acerca da natureza da relação jurídica entre a União e a instituição financeira Banco do Brasil. Uma questão que deve ser ressaltada é que, atendendo a um questionamento da Junta, o Tesouro Nacional encaminhou o Documento nº 132, que consta da página da Comissão...

(Soa a campainha.)





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – ... que ratifica que foram inscritos e reinscritos no início de 2015 o valor de R\$13,2 bilhões em Restos a Pagar em favor do Banco do Brasil.

Bom, pelo art. 92 da Lei nº 4.320, inscrição em Restos a Pagar configura dívida flutuante. Logo, a inscrição em dívida a pagar nada mais é do que o reconhecimento de uma dívida. E o reconhecimento de uma dívida, a teor do art. 29, § 1º, da LRF, configura operação equiparada à operação de crédito, que é proibida, por ser uma instituição financeira controlada pela União, pelo art. 36.

Então, acho que fica bem caracterizada a questão quanto à operação de crédito e também quanto à utilização antecipada do PLN 5 para fim de edição de decretos de contingenciamento.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Ronaldo Caiado, por cinco minutos.

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Sr. Presidente, Srs e Srs. Parlamentares, eu cumprimento o Sr. João Henrique Pederiva, Coordenador da Junta, como também estendo os cumprimentos ao Diego e ao Fernando Álvaro.

Por um relatório que deixou claro e com as respostas que estão sendo dadas às perguntas formuladas, fica evidente que essa contabilidade criativa, que foi aqui muito bem definida como a contabilidade destrutiva, teve um objetivo único que foi amparar um processo de uma campanha eleitoral, de um processo de projeto de poder, até porque, naquilo que a Perícia, com toda a cautela e com todo o critério que teve para poder elaborar aqui o seu relatório, deixou claro em relação às pedaladas. Primeiro, que houve a operação de crédito – isso ficou claro.

E isso não pode ser isentado da Presidente da República por um fato simples, porque, apesar desta Comissão ser restrita ao Plano Safra, é lógico que a Presidente não pedalou apenas 13 bilhões, como cita o Sr. Diego. A Presidente pedalou R\$60 bilhões. Essa é a realidade. O que está na denúncia hoje são 13 bilhões, mas ela pedalou R\$61 bilhões. Então, é um valor estratosférico. A Presidente da República não só tinha conhecimento, mas a tese de dizer: "Olha, onde foi que ela assinou?" É algo inédito. Quer dizer, eu vou querer que haja uma autorização para o crime, uma autorização para o não cumprimento da lei? Não vai existir isso nunca em lugar algum.

Agora, todos os pontos levantados pela Junta demonstraram exatamente o que o TCU também informou. Ou seja, existe uma carta prévia do Procurador do Tribunal de Contas da União à Advocacia-Geral da União, existe uma carta do Presidente do Tribunal de Contas da União alertando e mandando que a Presidente da República parasse de fazer a prática em 2015 que havia feito em 2014.

E, como tal, houve o desrespeito a tudo isso para tentar aí achar uma saída para todo um processo de campanha eleitoral que foi criado em 2014.

Em relação aos decretos, realmente é incontestável aquilo que o TCU coloca e que V. Ss aqui apresentam também numa conclusão clara, mostrando item por item daquilo que a Presidente colocou. Por uma questão até de uma deferência a esta Comissão, V. Exs não quiseram usar a tese de que o Executivo considera o Congresso Nacional como sendo um órgão acessório. Ou seja, ele tem, como foi muito bem colocado pelo Diego, o terceiro relatório aqui e tem a petulância de incluir exatamente o PLN 5 como matéria aprovada. Clha, não tem que fazer contingenciamento de R\$56 bilhões ou fazer contingenciamento de apenas R\$5,8 bilhões ou R\$8,6 bilhões e, no





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

entanto, deixar no PLN 5 mais R\$48 bilhões. É a isso que nós assistimos, quer dizer, é um desrespeito completo.

(Soa a campainha.)

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – É uma prática da agressão, ou seja, da prerrogativa da Presidente da República sobre o Congresso Nacional, fazendo com que o ilícito fosse dado continuidade para explicar um orçamento inicial de R\$60 bilhões de superávit, para terminar o ano com R\$117 bilhões negativos.

A pergunta que faço é a seguinte: como vocês interpretam essa tese para a sociedade, para o cidadão poder entender a pedalada, ou seja, com o dinheiro pagar duas dívidas? Ou seja, aquilo que o governo não podia fazer, porque são bancos controlados, ela utiliza daquele dinheiro para ocupar de políticas sociais ou pagamento de juros ou outros desvios que queiram fazer. Ao mesmo tempo, tem a parte orçamentária também que ela usa.

Como é que vocês conseguem definir, de uma maneira mais palatável para o cidadão, a palavra pedalada? Como é que ela usa esse crime para poder mostrar para a sociedade o período eleitoral em que ela estava atendendo a todas as demandas e que o Brasil iria melhorar no atendimento à área social, como de emprego e também de investimentos?

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

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Desculpa, isso não é pergunta para Perito, não é objetiva.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Diego Prandino. Ou melhor, ao João Henrique, na condição de Coordenador, por até cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Muito obrigado, Senador.

A ideia da operação de crédito...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Quero informar ao Sr. João Henrique que qualquer pergunta que eventualmente esteja fora dos quesitos da perícia, V. S^a poderá informar que não pode responder.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Agradecido, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra por cinco minutos, Sr. João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – A operação de crédito... É interessante a sua pergunta, Senador, porque permite justamente esclarecer o que foi motivo de mais debate internamente: em que momento está configurada a operação de crédito.

Quando o Banco do Brasil empresta o dinheiro para o agricultor e tem uma diferença de taxa, essa diferença de taxa já passa a ser responsabilidade do Tesouro Nacional. Mas essa diferença de taxa não precisa ser paga naquele momento.

Ela vai acumulando até fechar o período de apuração, como se fosse um imposto de renda, vai fechar um período de apuração.

Então, todas as diferenças de taxa vão acumulando. Fechou o período de apuração, no primeiro dia seguinte, primeiro de janeiro ou primeiro de julho, passa a ser devido esse valor. Esse valor é devido, mas ainda não pode ser pago porque tem que ser liquidado.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O que quer dizer liquidar? O Banco do Brasil tem que apresentar essa conta para o Tesouro e o Tesouro tem que dizer: "Olha, é realmente essa conta que eu estou devendo, é isso mesmo que eu tenho que pagar".

Bom, isso significa que o Banco do Brasil, nos termos que estão as portarias que regulam a matéria, tem 20 dias para apresentar as planilhas de apuração e aí o Tesouro Nacional tem um prazo para validar aquelas planilhas e para fazer o pagamento.

O que a Junta entendeu é que configurada, então, a parte que cabia ao credor, o Banco do Brasil, cobrar o Tesouro e, apurado o valor, nesse instante, o Tesouro Nacional tem que pagar. Se ele não paga, é como se ele tivesse pegando esse dinheiro que ele iria usar para pagar, essa diferença de taxa, para fazer outras coisas. E, nesse instante, para nós, configurou o momento exato da operação de crédito.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Ronaldo Caiado, três minutos.

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Obrigado, Sr. Presidente.

Realmente, é lógico que esses dados ou essa maneira com que o Sr. João Henrique descreve fica muito claro, ou seja, o dinheiro que deveria ser repassado ao Banco do Brasil para quitar aquilo que foi acumulado como subvenção do Banco do Brasil, no empréstimo aos agricultores, foi usado para outros fins. Para outros fins, e que nós levantamos, com dados do Banco Central, que apenas 1,8% foi destinado a programas sociais, 98% foi destinado a outras causas não republicanas.

Áí mostra que o processo da campanha eleitoral estava sendo, naquele momento, tentado a buscar uma saída para poder pavimentar todo aquele desmonte que foi praticado desde 2014, exigindo, com isso, ainda o processo da prática, tanto dos decretos como também das pedaladas, muito bem referidas por V. Ex^a.

Tanto é verdade que o Banco do Brasil teve o cuidado de encaminhar ao Tesouro, mês a mês, aquele excesso que estava ali repassado ao Banco do Brasil, que ele tinha direito; o Tesouro, ao mesmo tempo, não escriturava aquele passivo junto ao Banco do Brasil, maquiava as informações da realidade, da transparência fiscal e, mais do que isso, o governo utilizou esse dinheiro para um segundo objetivo que não era aquele que o orçamento determinava e que o Tesouro tinha obrigação, que era quitar...

(Soa a campainha.)

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – ...as pedaladas que estavam sendo feitas com o Banco do Brasil.

É importante que seja dito que as pedaladas da Caixa Econômica Federal para o programa Minha Casa, Minha Vida só foram pagas porque a Caixa Econômica entrou junto ao Poder Judiciário para se queixar daquele atraso.

E aí, sim, o governo teve que pagar. Nessa hora – está certo? –, o alerta foi o Poder Judiciário. Nessa hora, a Presidente teve que pagar.

O alerta feito pelo Tesouro à Presidente da República, ela mandou: engavete, eu não vou ouvir; eu não sei; eu não vou me pronunciar sobre o fato. Isso é que ficou evidente. Ela se beneficia de um crime que é usar o dinheiro de um banco que está sob controle da Presidente da República, para fazer com que haja uma contaminação da política fiscal do País.

Obrigado, Presidente.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sr. João Henrique, por três minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Agradeço, Presidente, mas não vi uma pergunta. Então...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, passo a palavra à Senadora Vanessa Grazziotin, por cinco minutos.

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

Da mesma forma como fizeram os Senadores que me antecederam, quero cumprimentar os servidores do Senado Federal que compõem essa Junta pericial e, através dos senhores, cumprimentar os demais consultores, não só do Senado, mas da Câmara, que são muito dedicados nessa área de Orçamento.

Então, como disse o Senador Lindbergh, qualquer problema de entendimento é uma questão meramente política, entretanto profunda – profunda, porque tenho dito, na abertura de cada fala que faço aqui, que nós estamos, há meses, sentados aqui ouvindo testemunhas, técnicos do Tribunal de Contas, num processo que poderá, se aprovado, tirar o mandato de quem democraticamente foi eleita no País.

Portanto, nós estamos vivendo aqui o processo mais sério com que a política brasileira pode conviver. Estamos, há meses, discutindo algo que – tenho certeza absoluta – não se casa com a realidade, de tão simples que é.

E, lendo não só a perícia que os senhores elaboraram com competência, mas lendo os resultados dos questionamentos que lhes foram encaminhados, saio daqui com a certeza ainda maior: a Presidente Dilma não cometeu crime nenhum.

Aliás, o Plano Safra, esse já foi afastado, não só pelos senhores, mas pelo próprio Relator das contas de 2014, pelo Ministro Augusto Nardes, pela Relatora do Orçamento de 2015, Senadora Rose de Freitas, enfim, pelo Banco do Brasil, por todos. Não há nenhuma participação da Presidente Dilma, nem omissiva, nem direta, nem indireta, nem comissiva, nem omissiva. Não há. Então, eu nem vou falar sobre a questão do Plano Safra. Quero deter aqui os meus questionamentos à questão dos decretos.

E nós somos obrigados a voltar para o início. Não há tese aqui, porque o que a gente vê são muitas páginas procurando criar teses para uma questão que é muito simples: primeiro, nós não estamos diante de nenhuma novidade, não estamos diante de nenhum ato que a Presidente Dilma cometeu, que anteriormente não tivesse sido cometido e que não tivesse sido aprovado pelo Tribunal de Contas da União.

O Senador Lindbergh falou: em 2009, em 2002, era a mesma coisa. Então, naquela época podia fazer, naquela época podia trabalhar com a perspectiva de meta, agora já não pode mais, agora não pode.

Então, nós somos obrigados a voltar a esse aspecto. Então, pergunto aos senhores – uma pergunta bem objetiva –: o art. 4º da Lei Orçamentária exige a compatibilidade, permite, autoriza que o decreto seja aberto por lei. O crédito suplementar por decreto autoriza, mas exige a compatibilidade das alterações, das programações, com a obtenção da meta do resultado fiscal. Esse é o condicionante.

Eu perguntei aos senhores o que os senhores entendem por compatibilidade. E lhes digo: não estou muito satisfeita com as respostas que li.

Mas eu quero saber também dos senhores o que significa meta de resultado fiscal.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Quando é que se mede a meta de resultado fiscal? É esse termo que está escrito na lei. E quando é que, em relação às contas de 2015, foi atestado o cumprimento ou não da meta fiscal?

Segunda questão que questiono aos senhores. Está aqui nas conclusões do próprio laudo. O item 3 que diz o seguinte: como esses decretos não se...

(Soa a campainha.)

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – ... submetem às condicionantes expressas no *caput* do art. 4º da Lei, sua abertura demandaria autorização legislativa prévia, nos termos do art. 167 da Constituição Federal.

Eu estou entendendo que isso aqui diz o seguinte: por decreto, a meta não pode ser ferida; agora, por lei, pode. É isso? Por decreto a meta não pode ser ferida, mas por lei pode.

Por fim, o item 5º. Os senhores dizem, no item 5º: embora não se tenham obtido informações completas relativas à execução das dotações suplementares constantes exclusivamente dos três decretos, essa Junta identificou que pelo menos uma programação de cada decreto foi executada orçamentária e financeiramente no exercício de 2015, com consequências fiscais negativas.

A minha resposta a esse item nº 5... Eu queria que os senhores me explicassem com base em duas tabelas que os senhores colocaram no laudo. As tabelas constantes das páginas às fls. 75 dos esclarecimentos do laudo e da página 127 do laudo.

Isso é fundamental para que possamos dirimir aqui as dúvidas que nós temos.

Porque, Sr. Presidente, eu li, eu reli e, sinceramente, aqui estão buscando chifre na cabeça de cavalo, Senador Cássio.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. João Henrique, na condição de coordenador, por até cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado, Senador, pela possibilidade de esclarecer.

Vamos começar pela diferença entre decreto e lei.

O art. 4º da Lei Orçamentária Anual para 2015 regulamenta, regula, disciplina a edição de decretos presidenciais para abertura de créditos suplementares. Outra forma de promover, de abrir esses decretos é por projeto de lei. Só que a disciplina está nas diretrizes orçamentárias, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015. Então são disciplinas diferentes.

As condicionantes da apresentação, da submissão, do tratamento de cada um, do processo legislativo, do devido processo legislativo orçamentário seguido por cada um desses meios de editar então o crédito suplementar são diferentes, e as condicionantes são diferentes.

Portanto, a comissão entende que não se pode equiparar o decreto a uma lei, porque o devido processo legislativo...

(Soa a campainha.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – ... orçamentário que seguem são diferentes.

Eu vou passar a palavra, agora, para o meu colega.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Senadora Vanessa, quanto ao primeiro questionamento, V. Ex^a perguntou quando se mede a meta. Há de se fazer uma diferenciação entre o que é meta de resultado primário e o que é resultado primário efetivo. A meta de resultado primário é número fixo, estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Então, para afetar a meta, só um novo projeto de lei que altere a meta.

O resultado primário é a diferença entre receitas e despesas primárias que é aferida ao final do exercício. Então, muito se debate aqui, às vezes se fala "a meta", "o resultado", utilizando-os como sinônimos, mas meta é um número fixo, estabelecido desde a LDO, e o resultado vai ser apurado só ao final do exercício, competência do Banco Central do Brasil.

O segundo questionamento é se por lei poderia ser aprovado o crédito suplementar e por decreto, não. O art. 4º, *caput*, estabelece que a alteração na programação orçamentária deve ser compatível com a obtenção da meta. E aí estamos falando de programação orçamentária, não estamos falando de execução financeira.

Quando o crédito é aberto por lei, no art. 39 da LDO, § 4º, exige-se, na exposição de motivos, que o Poder Executivo declare que a execução das despesas do decreto será compatível com a meta. E a junta deixou bem claro, nos esclarecimentos, que uma regra de hermenêutica é que não há expressão ou palavra na lei que seja em vão. Então, se em um momento o legislador – inclusive por proposta do Poder Executivo – utiliza a expressão "execução de gastos" e na outra utiliza "programação orçamentária", os conceitos devem ser interpretados de formas distintas. Até porque há de se privilegiar a competência do Congresso Nacional, exposta no art. 48 da Constituição, para dispor sobre orçamento público e diretrizes orçamentárias.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Um dos questionamentos que nos foram feitos seria se as ações constantes dos decretos teriam sido executadas. Aí, em algum ponto do laudo, fizemos o exercício se as ações consideradas dotações iniciais mais as suplementações tinham sido executadas. Isso é de fácil obtenção. Porém, em outros pontos, foram feitos questionamentos se as suplementações constantes dos decretos tinham sido executadas – exclusivamente as suplementações.

Com os dados que constam do processo e com os dados que nós conseguimos tirar dos sistemas, não é possível fazer este levantamento num tempo hábil, em apenas dez dias. Por isso, perguntamos à SOF, pedimos esses dados à STN, que nos indicassem se haviam sido executadas orçamentária e financeiramente exclusivamente as dotações suplementadas. Infelizmente, esses dados não nos foram encaminhados. Mas, para não deixar o quesito sem resposta, pegamos, por amostragem, uma suplementação de cada decreto e conseguimos demonstrar que pelo menos uma de cada decreto foi executada financeiramente, causando o resultado fiscal negativo...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. Diego Prandino, por favor.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – ...ao fim do exercício.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Vanessa Grazziotin. Três minutos.

Eu quero recomendar ao Sr. João Henrique, quando passar a palavra a um membro da junta, que ele diga o nome, para que possa constar em Ata e nas notas taquigráficas.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Muito obrigado.

Três minutos, Senadora Vanessa Grazziotin.

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

Olhem, eu quero dizer que acho que as respostas dos senhores reforçam ainda mais a minha convicção: a Presidente Dilma não cometeu nenhum crime quando abriu os decretos, por uma razão.

O que eu perguntei para os senhores? Muito simples. O que significa compatibilidade? E o que significa dizer que não pode afetar o resultado, a meta fiscal? E os senhores me responderam. A meta fiscal é medida no final do ano. Então, nós só temos como verificar se houve impacto ou não no final do ano. Não adianta querer inventar que lá no quadrimestre, lá no bimestre ela não pode impactar porque não existe. Meta fiscal existe para ser medida ao final do ano. E os senhores me responderam. Foi no final do exercício que foi atestado que a meta não foi ferida – a meta mudada, é certo –, mas, em outros anos, também foi mudada.

E para que servem os relatórios? Servem para medir, para aferir se está sendo cumprido ou não, se o Governo está buscando a compatibilização com a meta final. E não é só o decreto de abertura de crédito suplementar que tem que ser analisado; junto com ele têm que ser analisados os decretos de contingenciamento. Áí os senhores mesmo escrevem. Vejam, não quero usar as minhas palavras; quero usar as palavras dos senhores. Aqui no Quesito nº 2 do laudo inicial, o que os senhores respondem quando são perguntados pela Acusação? "O contingenciamento foi suficiente para assegurar o cumprimento das metas de resultado?" E os senhores respondem: "Conclui-se que o Poder Executivo cumpriu as metas do resultado fiscal." E lá embaixo: "Logo, os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas do resultado fiscal de 2015." Isso são os senhores que falam.

Respondendo ao Quesito nº 20, também da Defesa: "A abertura de crédito leva necessariamente ao aumento dos gastos e ao descumprimento da meta?" Os senhores respondem: "Não se pode afirmar..."

(Soa a campainha.)

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – ... que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento de gastos." Os senhores estão me respondendo positivamente. Não há impacto nenhum na meta.

E, ainda no Quesito nº 24, desta vez da Defesa, pergunta-se se a execução das ações suplementares pelos quatro – agora três decretos – ficou acima ou abaixo da dotação inicial. Então, vejam qual é o problema, senhores. Primeiro, nós não tínhamos que medir o impacto final lá porque aqui a tese está dizendo que ele impactou durante aquele momento, não lá atrás, lá no final do ano, porque lá não impactou, mas aqui, nesse exercício que os senhores disseram que fizeram em relação aos três decretos, teria impactado.

Os senhores me desculpem. Eu não sei ler a tabela que os senhores mesmos descreveram. E aqui vou citar os números que estão escritos na tabela: "Dotação inicial dos quatro decretos: R\$23 bilhões", ou seja, a lei que nós aprovamos. "Dotação suplementada: R\$27,5 bilhões. Pagamento: R\$17 bilhões." Como R\$17 bilhões podem ter impactado? Ou seja, uma diferença que poderia ter sido gasta e não o foi de R\$6





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

bilhões. Então, nem aí houve impacto. Mas que tivesse havido aí. O impacto não se olha em uma ação. Aliás, os senhores analisaram uma ação a partir de uma única fonte de receita. Uma ação tem várias fontes de receita e não pode ser analisada com uma só, mas os senhores analisaram com uma única fonte de receita. Mas digamos que aí tivesse impactado – que não impactou, porque os números mostram que não impactou. Vejam que o Ministério da Educação podia gastar mais do que estava previsto para ele, mas o da Defesa gastou menos. Um complementa e compensa o outro. Essa é a regra.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senadora.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Portanto, Sr. Presidente, eu queria que eles falassem desses números do impacto que aconteceu, sobretudo da utilização de uma única fonte de receita para analisar que houve impacto negativo.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. João Henrique. Até três minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Sr^a Senadora, o impacto, na verdade, é definido pela programação orçamentária nos exatos termos do art. 4º. Então, o fundamento e o que está em discussão é exatamente o art. 4º. E o art. 4º fala em programação orçamentária. E o argumento que tem sido usado é que essa programação orçamentária seria estipulada pelos limites de contingenciamento que já estavam postos à época da edição do decreto.

Ocorre que esse Decreto 8.456, de 22 de maio de 2015, excepciona desses limites as despesas custeadas com receitas oriundas de doações de convênio, que, circunstancialmente, equivalem à metade do efeito fiscal negativo que foi apurado pela Comissão, não na parte financeira, mas na parte orçamentária. Então, a compatibilidade orçamentária, quando mais não seja, nesse montante, não estava sendo observada nos termos. Então, fica, praticamente, metade da programação orçamentária...

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Para que servem, então, os decretos de contingenciamento?

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Não servem para doações e convênios, porque estão excepcionados. Segundo o art. 1º:

Os órgãos, os fundos, as entidades do Poder Executivo, integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da União poderão empenhar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei 13.115, de 20 de abril de 2015, observados os limites estabelecidos no Anexo I.

Muito bem.

§ 1º Não se aplica o disposto no *caput* às dotações orçamentárias relativas a:

.....
III Despesas custeadas com receitas oriundas de doações e de convênios.

Isso representa praticamente metade do efeito fiscal negativo que foi apurado.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Mas, então, o senhor quer dizer que recurso...





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Isso é um contrassenso, doação...

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Presidente, vai ser permitido o pingue-pongue?

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

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, um esclarecimento, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com...

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Um esclarecimento, Presidente.

Vai ser permitido o pingue-pongue?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ...com o Coordenador João Henrique, Senador.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não é para aceitar doação, Senador Anastasia.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com o Coordenador João Henrique.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não é para aceitar doação. Isso é uma loucura.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Ainda tem 50 segundos. Concluiu, Sr. João Henrique?

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não pode usar.

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

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Ainda não, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Cinquenta segundos V. S^a tem, 40 segundos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Por gentileza.

Então, por mais mérito que possa parecer, o exame de mérito deve também se submeter ao exame de legalidade, está certo? Então, são requisitos intrínsecos e extrínsecos a qualquer ato administrativo.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Recurso de doação pode ser usado para função diversa daquilo que obteve?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não, não é discussão, Senadora, aqui é pergunta e resposta.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – No fundo, o que ele defende é que não pode usar doação.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pergunta e resposta.

A palavra está com o Coordenador João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Então, do ponto de vista da Junta, primeiro: a compatibilidade tem que ser orçamentária, isso não envolve movimentação financeira. Segundo, compatibilidade deve ser aferida pelos decretos, pela dotação e não pelo limite. Sendo que um dos motivos é justamente que apenas esses limites excluem exatamente as despesas custeadas com receitas oriundas de doações e de convênio, ou seja, eles não estão no limite.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

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

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra, agora...

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

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não, pela ordem, não. Já respondeu sua pergunta, não pode.

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT. Fora do microfone.) – Todos os Senadores se contêm aqui, Presidente.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não, não, eu, objetivamente...

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Não dá, para tocar os trabalhos desta forma, não dá.

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

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

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ...não há debate.

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Vou querer a palavra pela ordem, também, estou me contendo aqui.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não pode ter debate paralelo.

(Soa a campainha.)

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

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Se for uma questão de ordem, depois eu dou essa questão de ordem. Agora não.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Uma pergunta que não foi respondida.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Telmário Mota. Cinco minutos.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – O Dr. Prandino falou aqui, ele sabe o que eu perguntei e quer responder, Sr. Presidente.

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PDT - RR) – Sr. Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – É ele que vai responder, não é V. Ex^a. É ele que vai responder.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu preciso da resposta, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Ele não vai responder o que V. Ex^a quer que responda.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não, ele nem respondeu.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Ele tem que responder pela convicção dele.

(Tumulto no recinto.)





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Senador Telmário Mota.

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PDT - RR) – Sr. Presidente, obrigado.

Queria perguntar ao Sr. João Henrique e aos demais membros que, ao analisar o resultado da perícia dos senhores, me surgiram outras dúvidas.

(Soa a campainha.)

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PDT - RR) – Sr. Presidente, está difícil. Nem eu estou ouvindo a minha voz. É possível manter o silêncio?

(Soa a campainha.)

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PDT - RR) – Então, Sr. Presidente, voltando ao Sr. João, entendo perfeitamente que a questão do Plano Safra não tem a digital da Presidente. Quero saber se ela recebeu orientações técnicas neste sentido. E tem mais, não caracteriza empréstimo, porque quando você atrasa uma dívida no banco, você não está formulando um novo empréstimo. Você pode estar atrasando um pagamento ou um repasse.

Tenho, para agilizar, e gostaria que a assessoria técnica entregasse para o Sr. João cinco perguntas que vou formular. Para facilitar, poderia entregar, por favor.

Primeiro, no seu entendimento, a simples autorização mediante decreto para abertura de créditos suplementares caracteriza o descumprimento do art. 4º da LOA? Como a meta de resultado primário poderia ser afetada por uma simples autorização orçamentária? Primeira pergunta.

Segunda. Os senhores já estão de posse das perguntas. A Perícia entendeu que não houve participação direta ou indireta da Presidente da República na questão das ditas pedaladas fiscais. Mesmo assim, gostaria de saber se, no seu entendimento, haveria alguma forma de o Governo ressarcir as despesas havidas pelas instituições financeiras (Banco do Brasil, Caixa Econômica, BNDES) sem que houvesse o reconhecimento de dívida, para que não houvesse essa possível equiparação do ato a uma operação de crédito, nos termos do art. 29, § 1º, da LRF?

Terceira pergunta. Houve alerta dos órgãos de controle sobre a ocorrência das ditas pedaladas fiscais? E sobre abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa?

Quarta pergunta. Houve propostas de outros poderes para abertura de crédito suplementares no período dos créditos abertos por decreto na denúncia? Se é assim, esses créditos foram abertos usando instrumento, por exemplo, lei, decreto, portaria, etc.?

Quinta pergunta. Abertura de crédito suplementar mediante decreto foi uma prática reiterada no Governo brasileiro. É correto caracterizar essa prática como crime de responsabilidade da Presidente? Não se gerou ambiente de confiança em que a prática era plenamente aceita pelos órgãos de controle e pelo Congresso? Com isso, não seria o caso de primeiramente determinar que cessasse abertura de créditos por meio de decretos, antes de pensar em qualquer tipo de sanção?

E mais duas para a gente concluir – V. Ex's não têm essas duas aí, mas poderão anotar.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Os senhores conhecem alguma lei, decreto ou qualquer norma jurídica que se refira a metas bimestrais de resultados primários?

Existem várias metas ou o art. 4º da LOA refere-se, no singular, a apenas "meta"?

Última pergunta. De onde, portanto, os senhores retiraram a expressão "meta fiscal vigente", ao afirmar...

(Soa a campainha.)

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PDT - RR) – ... no relatório de Perícia de V. Ex^{as}s?

Obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. João Henrique. Cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado, Presidente; obrigado, Senador.

A simples autorização não caracteriza o descumprimento do art. 4º, porque ela deve ser vista com o pano de fundo do ordenamento que está vigente. Então, é necessária essa desconformidade... Essa conformidade, essa análise de conformidade é que vai falar da compatibilidade ou incompatibilidade da autorização, no caso, por decreto.

Como a meta de resultado poderia ser afetada por uma simples autorização? A meta é fixada pela LDO. Na verdade, o atingimento dessa meta é que pode ser prejudicado, e era isso que estava sendo aferido do ponto de vista da programação orçamentária.

O segundo ponto vai lidar com alguma coisa que extrapola o objeto da Junta, porque pede alternativas, então, de ressarcir despesas, gastos, enfim, com Banco do Brasil, Caixa e BNDES. Então, nós não temos e não observamos isso nos laudos; alternativas de procedimentos.

Houve alertas de órgãos de controle sobre a ocorrência das "pedaladas fiscais" – entre aspas? Sim, houve cobranças do próprio Banco do Brasil dirigidas ao Tesouro. Então, houve esse tipo de indicação do Banco do Brasil cobrando do Tesouro ou, enfim, combinando com o Tesouro como seriam feitos esses pagamentos.

E sobre a abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa? O que houve, como já foi mencionado, foi até uma declaração dizendo que os decretos eram, justamente, compatíveis, porque estavam compatíveis com a meta que estava na lei por fazer. Então, essa foi uma declaração que ocorreu aqui no âmbito da própria Comissão.

Houve propostas de outros Poderes para a abertura de créditos suplementares no período dos créditos abertos? Sim, houve proposta. Inclusive, nos decretos que são objeto da Junta e da Comissão, quase 8%, então, desses valores de decretos foram destinados ao Poder Judiciário, sendo que 92, então, ao Poder Executivo. Então, nos próprios decretos, houve outros Poderes, sim.

Abertura de créditos suplementares mediante decretos, que foi uma prática reiterada dos governos, é correto? A simples abertura, não. O que acontece é que tem que ser visto o direito objetivamente posto, o direito positivo que está vigente no momento. Então, não é de cessar a abertura de crédito por decreto, mas talvez de aperfeiçoar o conjunto de regras que estão incidentes sobre isso, se elas são consideradas não satisfatórias. O que não se pode fazer é escrever uma regra e, depois, dizer que essa regra ou aquela não vale.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Metas bimestrais. Existe uma apuração quadrimestral, e o que vale, para fins de cumprimento do resultado de meta fiscal, é o resultado anual. Então, chega-se ao fim do ano e isso é verificado.

A questão da meta fiscal vigente... Esse último ponto que o senhor acrescentou eu, realmente, não peguei.

Qual é a última questão?

Meta fiscal vigente da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do seu art. 2º e do Anexo.

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PDT - RR) – Eu posso ajudar. Eu posso ajudar, porque ficou muito singelo.

Sr. Presidente...

(Soa a campainha.)

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Um momento, Senador. Eu vou dar o tempo de V. Exª. Aguarde um pouquinho.

Concluiu?

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Sim, sim.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Três minutos, Senador Telmário.

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PDT - RR) – Presidente, primeiramente, eu quero agradecer ao Sr. João Henrique.

Muito obrigado pelas respostas.

Eu fiquei extremamente convicto de que, realmente, não houve nenhum crime de responsabilidade. Está muito claro aí que a Presidenta, com relação às pedaladas, não há nenhuma dúvida, não tem participação direta, e que era corriqueiro, no Brasil, os órgãos competentes, sem ser diretamente a Presidenta, fazerem isso.

Quanto aos decretos, ficou muito mais claro ainda que a meta ia ser analisada no resultado final, no final do ano. E, só para dirimir qualquer dúvida, o PLN nº 5 alterou a meta fiscal do Governo. Isto é, exatamente este Congresso alterou o resultado primário de R\$55,3 bilhões para R\$119,9 bilhões. Ou seja, este Congresso é o único órgão competente para alterar naturalmente a meta que estava constando da LOA. E o Congresso fez isso ao final do ano.

Portanto, mesmo que naquele momento da emissão dos decretos eles não tivessem o amparo na meta fiscal, posto que só ia ser apurada no final do ano, eles ainda tiveram a anistia do Congresso brasileiro. Então, ficaria muito difícil, hoje, o Senado brasileiro cassar uma Presidenta da República quando ele mesmo disse que ela poderia fazer, e ela fez, aqueles gastos devidamente.

Então, a análise de V. Sª eu entendo, comprehendo; entretanto, veja que das cinco ou sete perguntas que nós fizemos nenhuma delas se sustentou em apoio técnico.

(Soa a campainha.)

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PDT - RR) – Ficou sempre numa análise relativa que não se concretiza de que realmente a Presidenta cometeu qualquer tipo de crime de responsabilidade.

Então, é lamentável. Eu não tenho nenhuma dúvida. Entendo também, Sr. Presidente, que a maioria daqueles que estão aqui já está com um conceito preconcebido e poucas coisas poderiam mudar. Mas eu me pautei em trazer perguntas





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

técnicas exatamente para aqueles que se debruçaram sobre a questão e pudessemclarear para mim mais alguma coisa.

Então, não tenho mais nenhuma dúvida de que todo esse procedimento do *impeachment* da Presidente Dilma foi feito naquele pacto que foi proposto pelo Presidente do PMDB no sentido de parar a Lava Jato para ele não ir parar no fundo da cadeia.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Dário Berger, por cinco minutos.

O SR. DÁRIO BERGER (PMDB - SC) – Sr. Presidente, Sr. Relator, Sr^{as}s e Srs. Senadores e senhores peritos, os aspectos formais que pesam sobre a Presidente da República são as conhecidas pedaladas fiscais e as edições de decretos suplementares sem a devida autorização legislativa.

As pedaladas fiscais poderíamos considerar como um empréstimo, vamos dizer assim, aos bancos controlados, para honrar despesas do Governo, uma vez que o Governo se encontrava ou se encontra em dificuldade financeira e não pôde honrar no tempo certo, vamos dizer assim, as consideradas pedaladas.

Bem; aqui, senhores peritos, nós travamos uma ampla e especial discussão sobre o que eram realmente esses atos de pedaladas fiscais. A Defesa defende que isso eram apenas prestações de serviço propriamente ditas, uma vez que o Governo atrasou o pagamento e entendia que essa modalidade se enquadrava na prestação de serviço. Eu, até em determinado momento aqui, fiz um questionamento: se é que era prestação de serviço, deveria incidir sobre a prestação de serviço os impostos referentes ao serviço, e que eu tinha curiosidade de saber se efetivamente esse recolhimento da prestação de serviço tinha efetivamente ocorrido, o que acredito que efetivamente não deva ter ocorrido.

Entretanto, eu também quero concordar com a tese do Senador Telmário de que um Presidente da República ou uma Presidente da República não é simplesmente afastada por apenas, provavelmente, um ou dois aspectos formais. Na verdade, para se afastar uma Presidente da República, existe um rito, que a gente vem discutindo sistematicamente aqui. E esses aspectos formais são exatamente para seguir um rito de tramitação, com ampla e profunda defesa das partes envolvidas, para que se apure efetivamente então se houve responsabilidade ou se não houve responsabilidade da Presidente da República.

É evidente que não caberia aqui elencar todos os aspectos inerentes, vamos dizer assim, às dificuldades econômicas, tão discutidas já, que nós estamos travando aqui na Comissão Especial do *Impeachment*, para que elas fizessem parte dessas questões formais, para fazer um juízo de valor a respeito da questão do *impeachment* ou não da Presidente da República.

Então, a primeira pergunta que eu faço é que, nessa ampla discussão, a perícia entendeu que isso foi realmente uma operação de crédito. Bem; certo, ponto. Queria que os senhores pudessem discorrer um pouquinho mais sobre essa questão.

A outra questão é sobre os decretos. Mas a questão dos decretos não é a edição de decretos propriamente dita, porque os decretos são emitidos e editados milhares e milhares deles. A questão dos decretos é a seguinte: editar o decreto fora da meta ou fora de uma autorização do Congresso Nacional. O que está em discussão não é...





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

(Soa a campainha.)

O SR. DÁRIO BERGER (PMDB - SC) – ... propriamente dita, a edição do decreto, mas sim se os decretos foram editados, ou alguns decretos, ou três deles, ou quatro deles, foram editados fora da meta e sem a devida autorização legislativa, o que já foi discorrido aqui também amplamente, não só pela perícia, mas também em todas as outras discussões que nós travamos a respeito dessa questão.

E a última questão que eu coloco é a seguinte: o art. 84 da Constituição dispõe sobre a administração superior e estabelece que o Presidente da República exerce a sua atividade, evidentemente auxiliado pelos seus Ministros e por seus auxiliares diretos. Isso não foge, vamos dizer assim, à responsabilidade da Presidente da República, que é, evidentemente, a Chefe Maior da Presidência da República e, na verdade, a grande responsável por tudo que acontece na República, assim como os governadores são responsáveis pelo que acontece nos Estados e os prefeitos são responsáveis pelo que acontece nos Municípios.

Essa foi a primeira pergunta.

E a segunda – só para concluir, Sr. Presidente – é para saber se realmente os decretos foram emitidos sem a devida autorização legislativa.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Até cinco minutos, Sr. João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Sim, Senador. No entender da Junta, houve essa edição fora do contexto, do enquadramento jurídico que permitiria, enfim, um manejo do decreto naquele momento.

O senhor também mencionou a questão da eventual operação de crédito como prestação de serviço, que foi uma tese levantada aqui. Isso foi objeto do Esclarecimento nº 12 nesse segundo laudo pericial, nessa segunda rodada de esclarecimentos, nas pp. 20 a 28. É uma extensa fala, uma extensa resposta exatamente sobre a descaracterização dessa relação entre o Banco do Brasil e a Secretaria do Tesouro Nacional – a União, no caso – como sendo de prestação de serviço.

Dois motivos – só para citar dois dos que estão lá, porque são várias páginas: não há obrigação de dar o mútuo do Banco do Brasil com o beneficiário – é uma obrigação de dar, e não de fazer –; e há uma ausência de remuneração. Então, foram duas ponderações que respaldaram o entendimento da Junta de que, de fato, é uma operação de crédito, em sua substância, e não outra relação jurídica qualquer.

Por fim, em relação à questão da administração superior, como o senhor perguntou, isso, de fato, tem uma larga tradição no nosso Direito, inclusive o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que é o decreto da Reforma Administrativa, estabelece vários princípios que vão nos orientar – e orientaram inclusive a Constituição. No seu art. 15, Título III, o decreto vai falar Do Planejamento, Do Orçamento-Programa e Da Programação Financeira, o que parece muito apropriado no momento. Então, o art. 15 vai dizer que:

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Então, essa atribuição, vamos dizer assim, é concedida, há um bom tempo já, ao nosso Chefe do Executivo.

É o comentário que teríamos a fazer a propósito da sua pergunta. É o retorno que podemos dar.

O SR. DÁRIO BERGER (PMDB - SC) – Bem, eu quero agradecer à Perícia, Sr. Presidente.

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

O SR. DÁRIO BERGER (PMDB - SC) – Sr. Presidente, só para eu dar continuidade aqui ao meu pensamento.

A perícia, objetivamente, confirma que, no entender dos técnicos e dos peritos, houve efetivamente operação de crédito e não prestação de serviço. Logo, parece-me que isso confirma a responsabilidade do agente público que, no caso, é a Presidente da República. Parece-me também, pelo que entendi, que a perícia confirma que foram editados também decretos fora da meta e sem a devida autorização legislativa. Portanto, novamente se confirma a responsabilidade da Presidência da República.

Essas são, efetivamente, as dúvidas que precisam ser elucidadas aqui entre os Senadores e as Senadoras que fazem parte da Comissão Especial do Impeachment. Então, de certa forma, toda a discussão anterior que foi travada com a perícia confirma a responsabilidade da Presidente da República.

Portanto, o processo de *impeachment* merece prosperar, uma vez que esses são apenas, como já falei anteriormente, os aspectos formais que estão levando ao afastamento da Presidente da República. Portanto, eu me convenço de que, infelizmente... Porque eu, sinceramente, Sr. Presidente, faço parte da Comissão de *Impeachment*, por um dever de ofício e porque fui escolhido pela minha Bancada para aqui participar, mas o meu desejo era o de que o Brasil fosse outro, que nós não estivéssemos aqui discutindo um processo de *impeachment*...

(Soa a campainha.)

O SR. DÁRIO BERGER (PMDB - SC) – Muito pelo contrário; gostaria de ter chegado aqui, no Senado Federal, e buscar, sobretudo atender às necessidades do meu Estado, fazer com que o País pudesse voltar a crescer, se desenvolver, prosperar, gerar emprego e oportunidades para o seu povo. Porém, infelizmente, esse imbróglio todo que acabou se constituindo nos impôs essa condição, e, nessa condição, nós temos que analisar isso com muita responsabilidade, com muito equilíbrio e muita serenidade sobretudo, para não cometer injustiças, porque nada corrige, no futuro, uma injustiça que possa ser praticada por nós.

Por isso é que eu fico insistindo nessa questão, a fim de que eu possa ter um juízo real, concreto e definitivo quanto efetivamente à responsabilidade da Presidente da República. E, hoje, é essa Presidente da República, mas poderia ser qualquer Presidente da República. Nós estamos aqui fazendo nenhuma distinção com relação a essa questão.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Ataídes Oliveira.

O SR. ATAÍDES OLIVEIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - TO) – Obrigado, Presidente Raimundo.

Eu não tenho nenhuma pergunta a formular aos senhores.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Eu quero, neste momento, Sr. Presidente, parabenizar o Dr. Fernando, o Dr. Diego, o Dr. João Henrique pela imparcialidade, pela competência desse relatório, dessa perícia.

Pois bem, sobre essa emissão de decretos de créditos suplementares, o que temos aqui repetidamente falado, a lei dos crimes de responsabilidade, Lei nº 1.079/50, nos seus arts. 10 e 11, deixa muito claro que a Presidente Dilma não poderia ter emitido esses decretos sem autorização legislativa. Isso é fato. Quanto aos fatos, não há como recorrer! Tomar dinheiro emprestado de banco estatal também não pode!

A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, esta pérola que Fernando Henrique Cardoso deixou para o País, no seu art. 36, também é muito clara: não se pode tomar dinheiro emprestado de banco estatal. Então, não há mais o que se discutir quanto a isso.

No seu relatório, os senhores disseram o seguinte: não há nenhum documento com a assinatura da Presidente Dilma. Os senhores estão corretos. Isso está perfeito. Então, ela não tem culpa? É claro que sim! Isso, aqui, já foi discutido! A Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 10, então, inciso VII, está lá:

Deixar de promover ou de ordenar, na forma da Lei, o cancelamento, a amortização ou constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito, realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei.

Ou seja, ela ficou sabendo um dia. Em 2015, ela ficou sabendo. Qual foi a atitude que a Presidente Dilma tomou? Nenhuma! Pois bem. Volto aqui a dizer que o Presidente Cunha foi muito bacana com a Presidente Dilma, porque, se tivesse aceito na íntegra o pedido dos juristas – aqui da Drª Janaina, do Dr. Bicudo e do Dr. Reale –, a coisa estaria muito pior, porque esses empréstimos, inclusive, foram recorrentes.

Em 2014, R\$19,6 bilhões foram para o PSL, para o Bolsa Família; R\$13,5 bilhões, a famosa equalização de taxa de juros; e daí por diante. Aqui, temos um ofício do Banco do Brasil, em que, em 2012, a União devia ao Banco do Brasil, dessas taxas de equalização, R\$3 bilhões, correspondentes a 35 lançamentos, que só foram pagos em 2015; uma parte, em 2013 e 2014; mas, a maioria, em 2015. Os de 2013 foram todos pagos, liquidados, em 2015; os de 2014 foram todos pagos em 2015.

Foi aquela história do déficit primário de 2015, de R\$111,2 bilhões, em que se pagaram, no mês de dezembro, R\$70 e tantos bilhões, sendo R\$55 bilhões das pedaladas.

Portanto, a Presidente Dilma não tinha como não saber. Ela pode não ter assinado, mas não tem como ela não ter tido essas informações.

O art. 13, §2º, do Código Penal também deixa muito claro o resultado de que depende. A existência do crime somente é imputável a quem lhe deu causa. "Considera-se causa, ação ou omissão, sem a qual o resultado não teria ocorrido."

Aí vem o §2º: "A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado".

O dever de agir incumbe a quem?

A) ter por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância – que é o caso da Presidente da República;

b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado;





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

c) com o seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado. Aqui o art. 84, inciso II, da nossa Carta Maior...

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

O SR. ATAÍDES OLIVEIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - TO) – ... que diz que é privativo, é privativo da Presidente da República, com auxílio dos seus Ministros, a administração.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senador, por favor.

O SR. ATAÍDES OLIVEIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - TO) – Obrigado, Sr. Presidente. Estou concluindo.

De forma que não há o que se discutir. É questão aqui agora de tempo.

E eu volto novamente a parabenizar o trabalho dos senhores: muito bem elaborado, muito bem embasado, muito bem pautado, sob a égide de toda essa legislação. É um orgulho para nós ter uma Consultoria como nós temos aqui nesta Casa de leis.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Alvaro Dias, por cinco minutos.

O SR. ALVARO DIAS (Bloco Social Democrata/PV - PR) – Sr. Presidentes, eu inicio dizendo que olhos diferentes evidentemente fazem leitura diferente. A leitura que meus olhos fazem...

(Tumulto no recinto.)

O SR. ALVARO DIAS (Bloco Social Democrata/PV - PR) – Primeiro, eu vou, Presidente, aguardar aqui a discussão e, depois, eu continuo. V. Ex^a desconte o meu tempo, por favor.

(Soa a campainha.)

O SR. ALVARO DIAS (Bloco Social Democrata/PV - PR) – Muito obrigado.

Então, Sr. Presidente, olhos diferentes, leitura provavelmente diferente. Os nossos olhos veem com clareza o que conclui a Comissão de Perícia, com a constatação da ocorrência das operações de crédito e, por consequência, de crime de responsabilidade; e também a existência de decretos não autorizados pelo Poder Legislativo, configurando também crime de responsabilidade.

Aqui ouviu-se a tentativa de afirmar "mas não é a Presidente a responsável". Seria uma tragédia se nós não pudéssemos encontrar responsáveis por crimes praticados. Aliás, esta é uma tentativa recorrente: a transferência de responsabilidade, a aceitação da existência do crime sem aceitação da existência do criminoso, como se fosse possível crime sem criminoso.

Para os nossos olhos, não há dúvida. O crime de responsabilidade é de inteira...

(Soa a campainha.)

O SR. ALVARO DIAS (Bloco Social Democrata/PV - PR) – ... responsabilidade, neste caso, da Presidente da República.

E eu repito: seria uma tragédia não poder apontar a responsabilidade, já que estariam permitindo um precedente extremamente perigoso. Estariam consagrando uma jurisprudência perniciosa, que certamente estimularia crimes na Administração Pública em todos os setores da vida nacional. Portanto, essa





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

irresponsabilidade não pode permear a ação dos julgadores, a quem compete a definição da responsabilidade neste caso.

Eu faço uma indagação, embora eu repita que todos nós aqui estamos convencidos de uma forma ou de outra. Essa indagação diz respeito a, conforme está registrado nas páginas 54 e 55 do laudo pericial, quesito nº 25.

O Banco Central, na elaboração das estatísticas da dívida líquida do setor público, não vinha computando valor registrado na rubrica Tesouro Nacional, equalização de taxas, safra agrícola, constante do ativo, nas demonstrações contábeis do Banco do Brasil. É difícil encontrar explicação, não sei se os peritos teriam como nos informar quais foram as alegações do Banco Central. Como explica o fato de o Banco Central apenas considerar esses passivos após a decisão do Tribunal de Contas da União? E seria o correto o governo ter uma dívida com um banco que controla e não registrar essa dívida em sua contabilidade?

Portanto, nós gostaríamos de saber, evidentemente não a opinião dos peritos, mas o que ouviram da autoridade monetária em relação à omissão desses passivos no cálculo da dívida líquida do setor público. O Banco Central especificou à Junta Pericial as normas legais que embasaram esse procedimento? Existe a possibilidade de outros passivos também estarem sendo desconsiderados no cálculo da dívida pública?

Essas são as indagações iniciais.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sr. João Henrique, por até cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado, Senador, pela oportunidade de esclarecer.

As manifestações do Banco Central, a que a Perícia teve acesso, explicavam que o registro estava sendo feito pelo regime de caixa, ou seja, quando o Tesouro pagava, então haveria afetação de contas relativas, enfim, das contas pertinentes. E que essa prática estava sendo adotada em conformidade, segundo o Banco Central, com as orientações, padrões internacionais para apuração de contas públicas.

Aparentemente isso não satisfez o Tribunal de Contas da União, que determinou uma modificação nesses critérios, não só para o Banco Central como também para o Tesouro, que não estava reconhecendo esses passivos, essas obrigações junto ao Banco do Brasil. E mesmo após o recurso, houve algumas modificações, mas em sua substância essa determinação de registro nas contas públicas pelo Banco Central e de passivo no Tesouro Nacional se manteve. Então, houve uma alteração de prática. Nesse sentido, houve, pode-se dizer, uma evolução institucional. Assim nos parece.

A Junta chegou à conclusão de que isso é mais adequado, está sendo representado atualmente de maneira mais adequada, de forma substantiva, às relações que estavam vigentes.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Alvaro Dias, por três minutos.

O SR. ALVARO DIAS (Bloco Social Democrata/PV - PR) – É lamentável que a Presidência da República não tenha aproveitado as advertências que foram feitas antes dessa conclusão do Tribunal de Contas da União.

Nós lembramos aqui, já diversas vezes, que os próprios técnicos do Tesouro Nacional advertiram sobre a existência de irregularidades que estavam sendo praticadas, que deveriam ser contidas, sob pena dos esqueletos que restariam criarem





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

situações constrangedoras e com consequências imprevisíveis, como estamos verificando agora.

Isso durante dois anos e meio, antes de iniciarmos esses procedimentos que dizem respeito ao processo de *impeachment*. Portanto houve, sim, advertência e, portanto, conhecimento de causa.

A Presidente Dilma, além de responsável pelos crimes praticados, crime de responsabilidade, é beneficiária essencial desses crimes, já que isso certamente contribuiu para que conquistasse um novo mandato de Presidente, ao mascarar as contas públicas e passar a ideia de um governo organizado, com superávit e com boa situação financeira, prometendo o paraíso aos eleitores.

Portanto, seria uma tragédia, repito, estabelecer-se como jurisprudência a irresponsabilidade na prática de crimes que estão sendo constatados agora, inclusive com a perícia realizada.

Para concluir, Sr. Presidente, indago: diante dessa estrutura vigente,...

(Soa a campainha.)

O SR. ALVARO DIAS (Bloco Social Democrata/PV - PR) – ... o governo não pode abrir créditos suplementares confiando que, no futuro ou ao final do ano, o Congresso Nacional concorde com a mudança da meta fiscal estabelecida. Seria uma aventura do governo proceder dessa maneira.

Gostaria de saber os procedimentos que seriam adotados pelo Poder Executivo na hipótese de não aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto nº 5, de 2015. É evidente que o governo teria que adotar alguma providência. E qual seria essa providência?

Eu não sei se cabe aos peritos refletir sobre providências que deveria o governo adotar se eventualmente ocorresse a rejeição a esse projeto. Mas é uma questão que deve ser colocada, não aos peritos, mas ao governo: o que faria a Presidência da República se o Congresso Nacional rejeitasse o Projeto de Lei nº 5, de 2015?

Portanto essa é a situação de irresponsabilidade com que nos defrontamos nessa hora; irresponsabilidade de um governo, que consagrou, além da corrupção aberta, a incompetência de gestão, a incompetência administrativa de forma absoluta.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, passo a palavra à Senadora Gleisi Hoffmann.

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Obrigada, Sr. Presidente.

Queria fazer uma saudação à Junta que está aqui, aos Consultores do Senado, e dizer que nós estamos discutindo o *impeachment* da Presidenta por crime de responsabilidade que tem a ver com a edição de decretos ilegais. Essa é a grande argumentação, não é nem sobre se cumpriu-se a meta ou não; é sobre a edição de decretos ilegais, portanto em desacordo com autorização do Poder Legislativo. Isso está consubstanciado no art. 4º da Lei Orçamentária Anual, que diz que a alteração da programação orçamentária tem de ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário.

Então, eu queria usar a interpretação que V. S^{as} fizeram no relatório e dizer que a boa hermenêutica diz que não existe palavra desnecessária na lei, portanto a expressão "obtenção da meta" é muito diferente de "meta estabelecida".





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Obtenção da meta é na execução financeira, é na despesa. Isso os senhores dizem durante todo o relatório; e dizem também, no relatório que V. S^{as}s apresentaram, o laudo pericial, o esclarecimento, à página 6, que foi cumprida a meta vigente ao final do exercício de 2015, tal como fixada na LDO 2015, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.199/2015.

Então, eu pergunto a V. S^{as}s onde está a ilegalidade nesses decretos, já que eles tinham que se referir à obtenção da meta e não à meta estipulada?

Segunda pergunta que eu queria dirigir a V. S^{as}s sobre os decretos é em relação à decisão da Senhora Presidenta. Nós estamos em sistemas complexos de decisão, e sistemas complexos de decisão requerem alerta a quem vai assinar o ato ou decidir, o que a gente chama na doutrina internacional de bandeiras vermelhas. Mas eu nem vou entrar nesta questão aqui porque na exposição de motivos dos decretos, que foram para a Presidenta assinar, não falava sobre meta possivelmente alterada. Eu vou ler um item da exposição de motivos que é igual em todos os decretos e que diz o seguinte, assinado pelo Ministro do Planejamento:

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

E dá as condições porque não afetam. Então, eu pergunto a V. S^{as}. Qual é a materialidade dolosa que está neste ato da Presidente da República?

Em relação à operação do Plano Safra, primeiro, a Presidenta não assinou, e V. S^{as}s deixam claro isso no relatório, que não tem nenhum ato da Presidenta que leve a determinar o atraso. Portanto, sem ato, como eu posso responsabilizar uma pessoa? Não há crime. Então, gostaria de saber por que a assertiva dos senhores ao afirmar aqui, em uma resposta de uma indagação, que há responsabilidade da Presidenta?

Segundo, o que caracteriza a operação de crédito? Posto que nós não temos tempo para fazer o pagamento dessa subvenção ao Banco do Brasil.

E aí eu quero que V. S^{as}s considerem a Portaria nº 311, de 8 de novembro de 2001, e depois delas até 2013, é o mesmo dispositivo, que diz que o Tesouro Nacional deverá ser informado, para efeitos de pagamento, semestralmente dos débitos da subvenção, e que começam a correr os encargos ou a correção a partir dessa informação.

V. S^a mesmo disse que o banco tem 20 dias ainda para mandar as informações e que o Tesouro Nacional, a Administração Pública, tem que fazer a liquidação do empenho para pagar. Então, como eu posso dizer que esse prazo ...

(Soa a campainha.)

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – ...não é um atraso que configura operação de crédito?

Então, a determinação da portaria me dá duas interpretações sobre atraso e sobre o que é incidência de correção monetária?

Em 2014, a portaria foi mudada, "a equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN". E continuaram os 20 dias para que o Banco do Brasil mandasse para o Tesouro Nacional.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Então, esses 20 dias mais a liquidação, eu não considero atraso? Qual é, objetivamente, a consideração de operação de crédito? Parece-me difícil isso, porque você tem um período que não é operação de crédito, mesmo incidindo a correção, e tem um outro que é?

Eu gostaria que V. S^{as}s explicassem isso melhor.

E aí muda completamente, em 2015, por decisão do Tribunal de Contas da União que, aliás, logo que o Tribunal de Contas da União mudou sua interpretação, o governo passou a adotar medidas diferentes.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra com o Sr. João Henrique, na condição de coordenador, por até cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado, Senadora.

O Dr. Fernando Rincon vai tratar dos dois primeiros pontos.

O SR. FERNANDO ÁLVARO LEÃO RINCON – Bom dia. Obrigado, Senadora, pelas perguntas.

Com relação à compatibilidade que ...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. FERNANDO ÁLVARO LEÃO RINCON – Desculpem-me.

Com relação à compatibilidade, a Junta chegou a que evidentemente a obtenção real do resultado se mede ao final do exercício, quando as despesas são executadas. E, nesse momento, ao autorizar a despesa, o gestor executa o controle sobre a obtenção da meta. E é essa metodologia que o Governo vem adotando. Na medida em que a execução efetiva da despesa está comprometida por um cenário fiscal adverso, é feito o contingenciamento para se evitar o impacto. Esse controle do gestor é inevitável, recomendado pela LRF. No entanto, esse tipo de controle não invalida o controle anterior da edição do decreto.

Se formos pensar que um limite de contingenciamento é suficiente para coibir a edição de qualquer decreto, nessa situação, toda suplementação da despesa seria compatível. Se temos um limite de contingenciamento já fixado, a partir do relatório de avaliação do segundo bimestre foi feito o primeiro contingenciamento. E, aí, há um limite de execução. Se aquela execução já está fixada, qualquer suplementação não seria incompatível com a meta porque estaria sujeita ao limite. Dessa forma, o art. 4º da LOA seria letra morta porque toda suplementação estaria, evidentemente, compatível, nunca haveria incompatibilidade.

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – É a obtenção, não é meta estabelecida, é obtenção da meta.

O SR. FERNANDO ÁLVARO LEÃO RINCON – Isso, obtenção da meta. Quando se edita um decreto, existe um cenário fiscal que aponta para a realização da receita ou não, porque a execução da despesa vai depender da receita.

Então, em um cenário em que existe a possibilidade de não arrecadação, se há um aumento de despesa nesse momento, a obtenção da meta fica comprometida, muito embora, em um segundo momento, seja feito um novo controle na hora de pagar. Mas, no momento da edição do decreto, houve incompatibilidade com o cenário fiscal que apontava para a possibilidade de restrição de receita, tanto é que foram feitos contingenciamentos. Então, essa é a visão que a Junta adotou. Evidentemente, o impacto efetivo se dá pela execução da despesa, mas, no momento da edição do decreto, o cenário fiscal apontava para um declínio de receita. E, nesse





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

momento, não parece razoável aumentar a despesa. Se o cenário fosse positivo, a suplementação estaria válida.

Com relação ao segundo ponto que a senhora perguntou, vou devolver a palavra para o Coordenador, porque é sobre operação de crédito. Obrigado.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – No tocante às operações de crédito... antes disso, a questão da responsabilidade. Na verdade, o contexto da resposta que foi dada é apenas para lembrar que esse dispositivo constitucional, na verdade, tem uma ancoragem, tem uma história...

(Soa a campainha.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – ...uma trajetória que remonta, já há bastante tempo, ao próprio sistema presidencialista que é adotado aqui, em que a figura do Presidente é exaltada – essa é a verdade. Agora, isso não significa um juízo de valor da Junta sobre o eventual dolo ou, enfim, a eventual implicação que isso vai ter, porque isso é encargo dos Srs. Parlamentares, os juízes naturais da causa, os magistrados, e isso é mérito. Nós não temos condição, inclusive, de entrar no âmago das pessoas e aferir se queriam ou não queriam, se correram o risco ou não. Não; isso está fora, está além do escopo da Junta.

Por fim, em relação às questões do momento mais importante.

Em teoria contábil há que se definir qual o momento crítico. Para a Junta não houve nenhuma dúvida de que houve operação de crédito. A dúvida que pareceu razoável foi sobre se essa operação de crédito estaria configurada já desde o início, no instante da contratação entre o Banco do Brasil e o mutuário ou o beneficiário...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – ...e se seria no momento do reconhecimento, quando se disse: "Olha, a dívida é devida" – então, tem esse dispositivo expresso nas portarias –, ou se seria a partir do instante em que ela é cobrável, que ela é executável, quando se diz: "Está aqui a conta; agora me pague". "Não; não tenho condições de pagar". Então, a partir desse momento.

Assim, houve dúvida razoável sobre três momento distintos, e me parece que é essa a resposta.

Obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Três minutos, Senadora Gleisi Hoffmann.

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Quer dizer que todo o esforço que V. S^as fizeram agora foi um contorcionismo verbal. Desculpem-me, mas eu tenho que ser muito objetiva.

Primeiro, em relação ao art. 4º. V. S^as mesmos falaram que a boa hermenêutica não deixa palavra na lei que seja desnecessária. "Obtenção da meta" não é "meta definida"! Desculpem-me! Se a lei dissesse que o crédito orçamentário teria que estar compatível com a meta definida, V. S^as estariam cobertos de razão. Obtenção da meta, não! Porque a obtenção da meta não se dá na execução de crédito orçamentário, não se dá sequer pelo empenho, e V. S^as responderam isso na pág. 60 do relatório de respostas que fizeram, onde dizem o seguinte: "O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias".





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Então, eu acho importante V. S^{as}s terem concordância com o que V. S^{as}s escrevem durante todo o relatório. Eu acho que isso é muito importante.

E razoabilidade não pode entrar nas respostas de V. S^{as}s. Razoabilidade não cabe a uma Junta falar. A razoabilidade pode ser até de interesse do gestor público, mas não cabe à Junta apontar a razoabilidade. É o que a lei diz, e a lei é clara. É crédito suplementar, crédito orçamentário sujeito a obtenção de meta e não a determinação de meta.

E, aí, em relação à operação do Plano Safra, então, V. S^a está dizendo que nós fazemos operação de crédito com o Plano Safra desde 1992. Se V. S^a diz não saber onde começa a operação, se é quando o crédito é dado ao agricultor, desde 1992, pela lei que colocou a subvenção econômica como uma política pública da agricultura, o crédito é dado ao agricultor. Então, nós estamos fazendo operação de crédito desde 1992? Porque, se for isso, não dá para colocar a Presidenta como tendo cometido crime de responsabilidade.

(Soa a campainha.)

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Aí, todos os outros, Presidente, têm que ser responsabilizados.

Ou os senhores têm um marco temporal para nos apontar quando se configurou a operação de crédito, ou essa interpretação não cabe. E não se pode ter dois marcos temporais: um que é subjetivo, ou seja, mesmo o banco tendo 20 dias para enviar as informações, mesmo o Tesouro tendo tempo para liquidar; e outro que V. S^{as}s acham que é o objetivo a partir da liquidação.

Onde está dito, na portaria, ou na lei, ou em qualquer outro instrumento legal, o prazo que o Tesouro tem, ou a Administração tem, para liquidar a despesa? Gostaria de saber, porque é a partir da liquidação que eu devo. E se o banco demora 20 dias, onde começa a minha operação de crédito?

Então, por favor, não dá para dizer que operação de crédito se configura a partir do empréstimo para o agricultor! Porque, desde 1992, nós vamos ter operação de crédito na subvenção do Plano Safra.

Muito obrigada, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. João Henrique, por três minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Em relação ao marco temporal, é de bom alvitre, na teoria contábil, a discussão sobre o momento crítico. E o momento crítico, como eu comentei antes, pode acontecer nesses três eventos.

Em relação à possibilidade de ser desde a contratação, na ponta, as implicações disso não são objeto aqui da Junta, nem da Comissão, porque houve uma restrição aos eventos de 2015. Agora, está muito tranquilo, há três momentos críticos: quando contrata, quando é devido e quanto tem condição de pagar. A Junta foi extremamente conservadora ao trazer para o momento crítico mais conservador no sentido do princípio contábil do conservadorismo. Entre escolhas possíveis, a que seja menos impactante do ponto de vista patrimonial.

Então, temos fundamento técnico para justificar as nossas escolhas.

Em relação à questão do crédito, a apuração do art. 4º não foi escolha da Jurita, porque são termos do próprio art. 4º, que vai falar que essa compatibilidade, esse





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

exame de compatibilidade deve acontecer no âmbito das alterações promovidas na programação orçamentária.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – A compatibilidade, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis...

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR. *Fora do microfone.*) – Com?

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Com a meta de resultado...

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR. *Fora do microfone.*) – Com a obtenção...

(Soa a campainha.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Com a obtenção da meta de resultado primário.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – O senhor ia pular a "obtenção"?

(Soa a campainha.)

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com o Coordenador, Sr. João Henrique.

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, todas as vezes que a gente fazia indagações as outras testemunhas, nós fomos – o termo é – repreendidos, porque estávamos desrespeitando testemunha.

A gente espera que os peritos possam ter a tranquilidade de desenvolver o raciocínio.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Ele está fazendo isso.

Com a palavra o Sr. João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Então, os termos da escolha foram dados pela lei. A lei falou em compatibilidade da programação orçamentária e com a obtenção da meta de resultado primário.

A programação orçamentária começa no instante da fixação da despesa. É o primeiro estágio e é justamente isto que vai fazer o decreto: fixar um novo limite para o gasto.

Essa alteração, no caso de cada um dos decretos, foi compatível com a obtenção da meta de resultado primário? Isso exige um esforço de trazer uma situação à outra. Esse novo limite é compatível? No entender da Junta, não. Limite orçamentário, ainda não financeiro.

Isso não invalida a situação de que a meta está posta na LDO como uma meta, um alvo a ser atingido, e do esforço que se faça do ponto de vista financeiro – agora, sim – para compatibilizar esse resultado financeiro com a meta que se quer.

Porque, nesse meio caminho, estamos falando de programação orçamentária e não de programação financeira.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra, na condição de inscrita, a Senadora Kátia Abreu, por até cinco minutos.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – Obrigada, Sr. Presidente.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Eu gostaria de fazer uma pergunta aos senhores peritos, baseada no art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O senhor, com certeza, é um profundo convededor, para me dar os sinônimos destas palavras.

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

.....

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo [...].

Eu gostaria que o senhor me desse a definição do que é mútuo, do que é razão de mútuo.

[...] abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financeira [...]

Apagou.

Bem, mas esse artigo – já falei o principal – nesse inciso define que operação de crédito tem que ter uma razão de mútuo.

No meu dicionário, "mútuo" é um contrato, e, no caso do Plano Safra, na verdade, não se tem um contrato. Quem tem contrato é o produtor com o banco que está emprestando o dinheiro.

O que há com a União e o banco são regulamentações, são resoluções do Banco Central – são resoluções do Banco Central, que definem, há anos e anos e anos, o que é a operação e a prestação de serviços.

Obrigada, Relator.

"[...] compromisso financeiro assumido em razão de mútuo [...]".

Quero saber o que o senhor acha que é uma razão de mútuo.

[...] emissão e aceite de títulos, 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 [...].

Especificamente: onde entra aqui, neste inciso ou em outra lei – o senhor é muito convededor –, algo que diga que o pagamento de subvenção para o Plano Safra se enquadra em empréstimo.

Eu gostaria de muita objetividade, ou identificando, aqui, neste inciso III ou em outra lei que houver no País, que inclui esse tipo de operação como operação financeira.

Não há contrato de mútuo, não há data para pagamento. Há normas, há resoluções. Com relação a atraso, sim, por quê? Porque, quando eu tenho que passar R\$5 bilhões a R\$10 bilhões de subvenção para um banco, e não pago no dia certo, não há juro, porque não é um contrato de mútuo.

O que há é a atualização monetária. Isso não é juro, é apenas a atualização monetária dos recursos que foram transferidos.

Então, quando passaram seis meses, a partir daquele momento, não há obrigatoriedade de pagar a subvenção naquele dia, Sr. Relator. Por isso, a partir





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

daqueles seis meses, a cada seis meses, calcula-se a subvenção, e existe a obrigatoriedade da atualização financeira. É óbvio, ninguém vai dar dinheiro para ninguém de graça, principalmente banco.

Agora, eu gostaria, com muita objetividade, que o senhor lesse para mim a lei que trata desse assunto, porque, se o senhor acha que o fato de ter demorado a pagar transformou-se numa operação de crédito, nós estamos com um problema complicadíssimo, como disse aqui a Senadora Gleisi Hoffmann, lembrando o Presidente Fernando Henrique, que foi um grande Presidente, mas que fez decretos, que os fez por MP, que não cumpriu meta, mas era...

(Soa a campainha.)

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – ... num momento difícil por que o Brasil passava. O próprio ex-Presidente Lula também emitiu decretos num momento difícil por que o Brasil passava. E a Presidente também emitiu decretos num momento difícil, onde as receitas foram minguadas em R\$180 bilhões. Então, essa má vontade, repito, uma boa vontade com os ex-presidentes, e com a Presidente atual essa má vontade, esse rigor e o pelo em ovo, se sempre isso existiu.

A partir do momento em que o Tribunal de Contas definiu, em 2015, que tinha que pagar na hora que a fatura era fechada, ela não atrasou nenhum minuto.

Então, eu gostaria de saber: onde está o crime?

Antes de mais nada, a definição de contrato, por gentileza.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. João Henrique, na condição de Coordenador, por até cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – A Junta concorda com a Senadora Kátia Abreu no sentido de que não há uma operação de mútuo. A questão é que esse conceito do art. 29, inciso III, é um conceito aberto: compromisso financeiro assumido em... E aí exemplifica. Tanto que usa outras operações assemelhadas, inclusive com uso de derivativos financeiros.

Nós podemos tranquilamente modelar toda essa engenharia financeira pensando em termos de derivativos. É um contrato de opção. Se o Banco Central ganha, se o Banco do Brasil ganha, porque ele tem que transferir o resultado para alguém, se ele perde porque a taxa é menor, se o resultado for igual... Então, dá para modelar isso como derivativo financeiro, mas a linha mais objetiva aqui é chamar o §1º, justamente da assunção, reconhecimento ou confissão de dívida. E foi nesses termos que a Junta se pronunciou. De fato nós concordamos que não é um mútuo, isso está muito claro.

Em relação ao normativo, eu gostaria de ler o conceito de operação de crédito, que é do *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, que, desde 2015, é obrigatório para todos os entes da Federação.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – Onde está isso?

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – No *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, páginas 211 e 212.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – Esse manual vale mais do que a Lei de Responsabilidade Fiscal?

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Ele...

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, se for pingue-pongue na minha hora eu vou querer também.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Eu vou me permitir ler o conceito e depois nós podemos, na réplica, voltar ao assunto.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO. *Fora do microfone.*) – Está irritando, não é? Está irritando...

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – O conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e corresponde ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de títulos, aquisição financiada de bem, recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com uso de derivativos financeiros.

A operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) deverá cumprir, entre outras exigências da LRF aplicáveis, a contratação das operações de crédito em geral.

Equiparam-se a operação de crédito [veja, no conceito de operação de crédito, item 3.2.1 do *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, e não é só a União, são todos os entes da Federação] a assunção, o reconhecimento, a confissão de dívida pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências para geração de despesas. Equiparam-se a operações de créditos e estão vedadas:

a – a captação de recursos a título de antecipação de receitas de tributos ou contribuição, cujo fator {...}

Enfim, parte importante aqui:

Não se equipara a [isso é muito familiar para os Senadores, porque isso vem da resolução do próprio Senado]: operações de créditos a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas, administração direta, fundo, autarquia, fundações de empresas estatais dependentes, integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, E o parcelamento de débitos preexistentes junto a instituição não financeira, desde que não impliquem a elevação do montante da dívida consolidada líquida.

Observação: ressalte-se que as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira, com consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívida.

Essa não é a minha palavra; esta é a palavra do *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público*, que justamente vem regulamentar a Lei de Responsabilidade Fiscal, porque é editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Então, estes são os esclarecimentos que tínhamos no momento. Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Kátia Abreu. Três minutos.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – Sr. Presidente, eu quero reiterar ao Sr. João Henrique, Coordenador, que todos os exemplos que ele deu – todos, 100% – têm contrato com prazo de pagamento. Uma parte do que ele ditou é apenas vencimento





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

de prestação de serviço sem pagar. Então, ele está incluindo como se qualquer coisa que não se pague em dia vire uma operação de crédito.

Eu quero lembrar aos Deputados Estaduais do Tocantins que lá há uma empresa que tem para receber do Governo do Estado R\$75 milhões durante três governos, 12 anos. Então, isso é operação de crédito? Portanto, os dois governadores anteriores e este também deveriam ser impitimados.

O senhor está considerando, na ausência da contratação, na ausência do contrato de mútuo, qualquer atraso de pagamento como uma operação de crédito. Olha, o próprio Manual está esclarecendo muito bem. Todos os exemplos dados aí exigem um contrato com data de pagamento.

E ainda quero incluir que a Senadora Marta Suplicy me mostrou, ali de longe, esse gráfico, dizendo que, com a Presidente Dilma, foram valores maiores do que no passado. E vou repetir mais uma vez o que disse na Comissão passada: para o fato de eu praticar um estelionato, não há diferença de um cheque sem fundo de mil reais ou um cheque sem fundo de um milhão; crime é crime. Então, não é a robustez, não é o volume dos recursos praticados o que vai tirar ou não a pena.

Se nós tivemos a condição de fazê-lo, é porque, na verdade, Senadora, esses volumes cresceram porque nunca a agricultura brasileira viu tanta subvenção como no Governo da Presidente Dilma. Isso foi o que aconteceu, por isso os volumes foram tão altos.

E mesmo com uma frustração de receita de R\$180 bilhões, mesmo assim, nós não paramos de subvencionar a agricultura, porque apostamos que a agricultura era a forma de retomar o crescimento do País e a arrecadação e ajudar na geração de emprego.

(Soa a campainha.)

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – Por isso, os volumes foram maiores. Comparativamente, são infinitamente maiores. Por isso, esses volumes são majoritários.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo palavra ao Senador Waldemir Moka. Cinco minutos.

O SR. WALDEmir MOKA (PMDB - MS) – Sr. Presidente, Senador Raimundo Lira, Sr. Relator, Senador Antonio Anastasia, antes de qualquer coisa, eu quero dizer que estou aqui surpreso, afinal, foram os Senadores que exigiram que houvesse perícia sobre os documentos que constam do processo.

Primeiro, brigaram com os auditores do TCU; em seguida, com as testemunhas de acusação; e agora brigam e se exaltam com os Consultores do Senado da República. Estou aqui pensando: será que vamos pedir uma nova perícia para ver se temos um resultado que agrade a eles?

Isso dito, não tenho... Vou fazer uma pergunta, porque são técnicos, Sr. Presidente, do mais alto gabarito do funcionalismo público. Todas as respostas foram dadas no laudo elaborado por eles. A conclusão da perícia confirma os achados do Tribunal de Contas da União no que se refere à edição de decretos irregulares e à utilização de recursos do Banco do Brasil, na forma de operação de crédito, o que é proibido pela legislação. Aquele que disser algo diferente, que quiser fazer uma leitura enviesada de ambos os documentos estará indo na direção contrária à de dezenas de auditores do Tribunal de Contas da União e dos três servidores do Senado, documentos que se coadunam, que se completam, que se transformam em peças





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

inquestionáveis, provas inquestionáveis contra a Presidente afastada. São dois fatos, e, se formos elencar o conjunto da obra – como a campanha presidencial de 2014; os 12 milhões de desempregados o rombo, que é o déficit nas contas públicas; a inflação fora de controle; e os juros nas alturas –, o *impeachment* se torna obrigação, sob pena de esta Casa ter sua credibilidade colocada em cheque perante a sociedade brasileira.

Atentemos, Sr^{as}s e Srs. Senadores, para o que está acontecendo. O Brasil, como se observa, tomando por base o exemplo que mencionei, precisa avançar muito em relação à cobrança dos seus representantes políticos, razão pela qual não podemos deixar que os crimes de responsabilidade praticados pela Presidente afastada sejam tratadas como coisinhas, como se isso não tivesse provocado o que este País está vendo: milhões de pessoas desempregadas; os juros nas alturas; a inflação agora praticamente sem controle.

Então, quero aqui parabenizá-los pela forma técnica, pela postura, sem pender para um lado ou para outro; ao contrário, com posição extremamente técnica, o que, aliás, se assemelha muito com os técnicos do Tribunal de Contas da União.

(Soa a campainha.)

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – A minha pergunta aos três técnicos aqui: alguém – como fala muito o Advogado da Defesa – pressionou os técnicos? Alguém pediu que se achassem as respostas ou houvesse um relatório como este que foi elaborado? Essa é a minha pergunta.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com o Sr. João Henrique, por até cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado, Senador, pela oportunidade de esclarecer.

De fato, não tivemos nenhuma indicação, nenhuma orientação que não fosse a nossa consciência e a nossa convicção na busca de elementos que evidenciassem, que firmassem e que subsidiassem, então, o nosso parecer.

Nós tivemos ampla autonomia.

Inclusive, quero aproveitar a oportunidade para agradecer a todos os colegas aqui do Senado, e mesmo de fora do Senado. Nós fomos muito bem recebidos e foram muito prestativos nas demandas de organizar um espaço para que nós pudéssemos reunir os documentos e estudá-los nesse tempo tão exíguo. Esta me parece a oportunidade de agradecer a todos os servidores do Senado e àqueles que, não sendo servidores, também contribuíram para os trabalhos desta Junta.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Só um instantinho.

Algum comentário? (Pausa.)

Era isso.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Três minutos, Senador Moka.

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – Sr. Presidente, eu quero, então, aqui, muito à vontade, dizer o seguinte: nós tivemos um parecer do Tribunal de Contas da União. Decidiu-se, a pedido, com decisão do Presidente do Supremo, que tinha que haver uma perícia. A perícia – acabamos de ouvir –, com total isenção, traz exatamente os mesmos achados. Então, eu acho que esse assunto, aqui, para mim, está esgotado.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Primeiro: os decretos feriram realmente a legislação? É claro que sim! Foi evidente! Aquilo que se discutia do Plano Safra – "não, mas é inadimplência, não é porque eu deixei de pagar, atrasei..." Não! Os senhores foram categóricos: isso caracteriza, sem dúvida nenhuma, que houve realmente aí uma operação de crédito. São essas as duas questões que são importantes. É claro que ninguém, certamente, vai votar só com esses dois elementos, mas o que está sendo questionado aqui são esses dois fatos.

Eu quero dizer que a presença dos senhores aqui ajudou, e muito, realmente, aqueles que ainda tinham alguma dúvida a tornar muito robusto que isso que está aqui ninguém inventou, que isso é uma constatação e que foi aferido por técnicos da mais alta qualidade.

(Soa a campainha.)

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – São técnicos concursados, de alto nível. A gente constata, qualquer Senador, no dia a dia, a ajuda de vocês, superimportante, e hoje, mais uma vez, vem a colaboração aqui.

Para o meu minuto final: Sr. João Henrique, o senhor diria que, se tivesse que fazer uma nova perícia, alguns técnicos poderiam ter, à luz do que foi examinado, uma outra declaração, um outro relatório, que não esse que os senhores apresentaram?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Dr. João Henrique, o senhor tem três minutos agora.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Agradecido, Senadora.

Como nós já falamos, esse relatório foi por unanimidade. Então, é muito difícil verificar alguma outra possibilidade que não tenha sido examinada, discutida e sobre a qual houvesse convergência entre todos os membros da Junta.

Enfim, essa é a resposta.

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – Eu quero fazer questão de agradecer ao Dr. Fernando, ao Dr. Diego e ao Dr. João Henrique...

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senador Moka, aqui não. Aqui estamos numa outra regra.

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – Ah! Não tenho mais um minuto?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Não. É uma regra nova aqui. São cinco para iniciar. Antes eram três, agora são cinco.

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – Entendi.

Desculpe-me, Presidente.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Então, houve uma mudança até pela natureza da atividade da Comissão.

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – Sim, entendi.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Então, agradeço.

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – Mas ficam aí os meus agradecimentos e, mais uma vez, a minha admiração.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senador Moka.

Eu convido, para fazer uso da palavra, por cinco minutos, como orador inscrito, Senador Magno Malta.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – O Senador Magno Malta me prometeu 30 segundos do tempo dele, Presidente.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Se a senhora deixar...
Tenha misericórdia dela. Deixe.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Não. Vamos fazer pela regra, Senadores.

Estamos já indo para a finalização da Comissão. Então, eu queria, Senador...

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Mas deixe, Sr^a Presidente. Ela está querendo...

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – É no finalzinho. É só uma pergunta que está por escrito.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Não, Sr^a Presidente.

Não é possível, não é possível.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senador Magno Malta, com a palavra.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – A regra deve existir para todos.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senador Magno Malta, com a palavra.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Você está doida, menina?

Isso aí é pedindo um *habeas corpus* para exumar um corpo. (Risos.)

Eu permito que você mesma peça a exumação do corpo, mas eu não, porque o defunto existe. Ela quer é exumar o defunto.

Eu a estou ajudando, porque você está de luto. Eu estou sendo misericordioso.

Quer deixar ela falar? Eu deixo.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Não, senhor. O senhor já está usando o seu tempo.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Dê a ela um minuto; dê...

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Não, senhor. O senhor está falando há um minuto. O senhor só tem quatro minutos, Senador Magno Malta.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – A senhora está muito dura.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Eu tenho que ser igual para todos aqui, Senador Magno Malta.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Há momentos na vida em que a graça precisa ser maior que a lei. Eles estão na desvantagem. Deixe-a falar.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Aqui Deus está apenas nos olhando; não se trata de fazer graça, Senador.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Foi a orientação que eu recebi da parte dele, para ser misericordioso.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Eu não falo com Deus coro V. Ex^a fala todos os dias.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Vanessa, não deu, comadre!





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Eu gostaria de parabenizá-los. Primeiro, gostaria de parabenizar a Comissão, que aceitou a insistência dos defensores da Presidenta afastada Dilma de fazer a perícia. Eles achavam que essa perícia seria totalmente favorável, mas vou usar uma palavra, que é uma palavra do meu amigo – ele não pode requerer o art. 14, porque ele não tem mandato, o Dr. José Eduardo Cardozo, que gosta de falar a palavra recorte: "Veio com recorte da Câmara..."

Só pode falar aqui e essa palavra "recorte" é sua, mas você não pode falar pelo art. 14... (Risos.)

Então, vou usar o recorte: um recorte dá sobrevida para o defunto, que, num outro recorte, já está sepultado.

Quando vocês falam que ela não fez pedalada, há uma explicação, porque o crime foi feito de luvas; não ficaram digitais. O maior, junto com os menores, estava de luvas, não ficaram digitais. As digitais que ficaram foram as dos menores, que são inimputáveis pelo ECA. Eles não cometem o crime, esses que são os assessores, que são os Ministros, quem prestou consultoria. Existe um crime, mas não existe digital dela, porque ela fez de luvas, mas querem saber o resultado desse crime? São 12 milhões de desempregados. Querem saber o resultado da pedalada? São 300 desempregados por hora.

Ontem eu vi uma coisa assustadora: até do Centro Tecnológico da Petrobras os caras roubaram dinheiro. Uma desgraceira só! Então, nesse crime feito com luva, ela não assinou, e vocês foram obrigados a dizer: "Olha, sobre isso aqui, eu não posso dizer nada, porque ela não assinou; não há a assinatura dela". Ponto! Agora, no decreto, há crime. O decreto é de autodeliberação da sua auto-ousadia de romper com a lei, passar por cima da lei, acreditando não sei em quê e tomar medidas como ela tomou. Isso acontece com prefeitos, isso acontece com governadores.

Então, com relação à perícia de vocês, eles estão se comportando assim. Eles são obrigados a beijar e bater. Quando se fala da pedalada, eles beijam vocês; quando se fala do decreto, dão um tapa na cara; quando se fala da pedalada...

(Soa a campainha.)

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – ... afagam o seu cabelo; quando se fala do decreto, dão um murro no peito; quando se fala da pedalada, dão um tapinha nas costas; quando se fala do decreto, dão um chute nas nádegas. Porque esse cara, no meio do recorte, beija e bate; afaga e morde; esmurrar e dá merthiolate.

Nós estamos falando de um crime que levou um país à bancarrota. Nós vivemos à bancarrota. Alguns economistas já dizem – e eu ouvi hoje – que nós já chegamos ao fundo do poço. Duvido! Para mim ainda está em queda livre esta Nação.

"Ah! Nós não melhoramos, mas paramos de piorar!" Mas uma coisa boa aconteceu: nesses 35 dias, os petistas descobriram que a saúde vai mal, que a educação vai mal, que a segurança vai mal...

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – A pergunta.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Tudo o que ia bem há 35 dias.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Para concluir, Senador.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – Na verdade, Sr^a Presidente, eu vou concluir.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Está bom.

O SR. WALDEMIR MOKA (PMDB - MS) – Não quero perguntar nada. Só dizer que o tal do recorte é uma no cravo e outra na ferradura; é uma vela pra Deus, e outra para o diabo; é um beijo, e um tapa na cara.

Obrigado.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senador Magno Malta.

O próximo inscrito, Senador Ricardo Ferraço, por cinco minutos.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Obrigado, Sr^a Presidente.

Por óbvio, o julgamento que nós estamos fazendo e estaremos consolidando nos próximos dias vai para muito além dos gravíssimos fatos que foram revelados e consolidados pelo Tribunal de Contas da União, órgão do Estado brasileiro, que, graças a Deus, não se vendeu, não se agachou, não se ajoelhou diante da realidade brasileira. É óbvio que, na condição de juiz, nós não vamos apenas analisar os crimes cometidos pela Presidente da República, que, na minha avaliação, é autora intelectual e autora operacional das transgressões e das delinquências que foram praticadas, nos últimos anos, contra o povo brasileiro, para que um projeto de poder sem pudor se apresentasse à sociedade brasileira a todo e qualquer custo.

O nosso julgamento de juiz vai avaliar, naturalmente, nas nossas consciências, tudo o que foi feito com a nossa Petrobras, a Petrobras do povo brasileiro, a Petrobras que se transformou lamentavelmente, nos últimos anos, num puxadinho, numa espécie de anexo dos interesses da política mais primitiva e de mais baixa qualidade.

Até mesmo o Centro de Pesquisas da Petrobras foi alvo de uma roubalheira que levou inclusive para a prisão o terceiro tesoureiro do partido que, lamentavelmente, comandou este País até muito pouco tempo atrás.

Não, Sr^a Presidente! Nós vamos fazer todas essas avaliações no nosso julgamento. Eu, pelo menos, vou fazer. Vamos fazer o julgamento daquilo que foi feito em relação aos fundos de pensões, que também foram apropriados pelo que há de mais primitivo na sociedade brasileira.

Mas perguntaria aos nossos peritos: no contexto do trabalho que foi feito, ou seja, da elucidação das questões fáticas e repercussões orçamentárias, econômicas, financeiras e fiscais, nesse contexto, pergunto se o trabalho pericial de V. S^{as}s analisou... Eu não estou perguntando se houve ou não. Esse julgamento eu farei, na condição de juiz. Mas eu pergunto se a perícia analisou a existência de responsabilidade da denunciada no que tange à verificação de dolo e da prática de crime de responsabilidade.

Pergunto ainda: as práticas identificadas, como revelado no texto da perícia... "Nestes termos, conclui-se que os dois decretos publicados em 28 de julho de 2015, no valor de um bilhão, setecentos e um milhões, além do decreto publicado em 28 de agosto, no valor de seiscentos milhões, são incompatíveis com o art. 167, inciso V, da Constituição Federal".





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

E afirmam V. S^{as}. "Dessa maneira, pode-se afirmar que à época, na edição dos decretos de suplementação, a previsão de cumprimento das metas fiscais vigentes não estava sendo atendidas".

Pergunto: As práticas idênticas constituem efetiva infração à Lei Orçamentária?

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Pelas conclusões realizadas, é possível afirmar que foi autorizada a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Congresso Nacional?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senador Ricardo Ferraço.

Cinco minutos para o Dr. João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado, Senadora. Obrigado, Senador, pela oportunidade de esclarecer esses pontos.

A Junta, no primeiro laudo, já enfrentou o problema do dolo e entendeu que não haveria como adentrar o íntimo de cada um dos agentes que estavam envolvidos na situação, que estavam sob exame e, portanto, a Junta já se manifestou dizendo que não se pronunciaria sobre a questão do dolo, porque isso se confundiria com o próprio mérito da causa.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – V. S^a não está afirmado que não houve dolo; está afirmado que não avaliou.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senador, não é para fazer pingue-pongue.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Nós não avaliamos. Então, fora do escopo da nossa perícia, não é?

Em relação ao segundo ponto, a incompatibilidade com a Lei Orçamentária, nós entendemos que não houve compatibilidade. Se não houve compatibilidade, de alguma maneira não foi observada, então, a autorização que havia na lei orçamentária. Ela sendo usada como fundamento, então, nesse sentido, estaria sendo descumprida, estaria havendo inobservância.

Só ver se algum dos colegas gostaria de complementar essa segunda parte.

É isso? É isso.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Da conclusão da resposta do Dr. João Henrique, o Senador Ricardo Ferraço tem três minutos.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Consta do relatório, ainda, de V. S^{as}, que o valor devido pela União ao Banco do Brasil, ao final de 2014, era de R\$10,9 bilhões e, ao final de 2015, R\$3,38 bilhões. Tais valores foram registrados pelo Banco do Brasil em seu ativo, e deveriam ser registrados pela União em seu passivo, como manda o art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses passivos – aspas –, "ainda que não registrados", representam assunção de dívida, subsumindo-se o §1º do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por consequência, inevitável é a afronta ao art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal".

Pergunto: as ações referentes à execução do Plano Safra importaram em ofensa à lei orçamentária? Antes de assinar os decretos analisados por V. S^{as}, a Presidente da República afastada, Dilma, apresentou ao Congresso Nacional o PLN nº 5. Na mensagem de encaminhamento do dito projeto de lei, consta a seguinte afirmação,





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

subscrita pela Presidente da República: "A previsão de crescimento da economia brasileira para o ano de 2015 foi revisada para baixo nos meses seguintes à publicação da LDO". Isso consta da fundamentação encaminhada pelo Poder Executivo, pela Presidente afastada, ao Legislativo:

A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias, tornando necessário garantir espaço fiscal adicional para 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. 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 realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado, estabelecido na LDO. Nesse sentido, propomos a revisão da meta fiscal.

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Pergunto: diante desses argumentos apresentados pela Presidente afastada, de reconhecimento, pela própria denunciada, da impossibilidade de cumprimento da meta fiscal, quais seriam as ações efetivas a serem adotadas pela Presidente afastada em relação aos decretos de suplementação? Qual seria a conduta esperada, segundo o marco legal, da Presidente da República, no que se refere à ampliação de despesas com programas como o Plano Safra?

São os questionamentos que encaminho a V. S^{as}.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Muito obrigada, Senador Ricardo Ferraço.

Com a palavra Dr. João Henrique, por três minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Agradeço novamente ao Senador Ferraço.

Essa segunda questão está um pouco além do escopo da Junta. Então, vamos nos concentrar na resposta à primeira questão, que versa sobre a compatibilidade da operação com a lei orçamentária. E aí vou passar a palavra ao Dr. Diego Prandino.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Senador, eu vou dividir a minha exposição em duas partes. A primeira é referente ao que preceitua o art. 29, §1º, da LRF, que diz que "equipara-se a operação de crédito assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas". Ou seja, essas três condutas configuram, são equiparadas à contratação de operação de crédito.

Aqui eu vou fazer uma leitura breve do Documento 132, encaminhado pelo Tesouro Nacional, em que, atendendo a um questionamento formulado pela Junta, respondeu o seguinte: "O passivo exigível reconhecido pelo Tesouro Nacional referente às subvenções do Plano Safra devido ao Banco do Brasil, em 1º de janeiro de 2015 e em 30 de junho de 2015, é de R\$12 bilhões e de R\$11 bilhões, respectivamente". Então, o Tesouro está taxativamente dizendo que reconheceu esse passivo exigível.

Em outra passagem desse mesmo documento, em seu Anexo VI, consta uma tabela em que há os Restos a Pagar inscritos e reinscritos no início do ano de 2015 em favor do Banco do Brasil no valor de R\$10,3 bilhões. Pela Lei nº 4.320, art. 92, a inscrição em Restos a Pagar configura constituição de dívida flutuante, ou seja, a





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

inscrição em Restos a Pagar é, sim, um reconhecimento de dívida. Então, em dois pontos desse mesmo documento, o Tesouro reconhece ter constituído dívida em favor do Banco do Brasil.

(Soa a campainha.)

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Pela Lei de Responsabilidade Fiscal, essa conduta é equiparada à operação de crédito. Essa conduta está tipificada na Lei nº 1.079, a contratação de operação de crédito em contrariedade à autorização legislativa. Então, há uma subsunção do fato à norma tanto da LRF quanto da Lei nº 1.079.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Muito obrigada.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Só um detalhe, um acréscimo, um ponto importante: nós estamos olhando a lei de 2015, então, ao usar dotação orçamentária de 2015 para pagar gastos que foram realizados, gastos de exercícios anteriores, temos que pensar que, ao escolher pagar esses gastos nesse momento, esses recursos deixaram de atender a outras dotações, outras finalidades. Isso significa, respondendo diretamente a sua pergunta, que essa escolha intertemporal, sim, afetou o orçamento de 2015.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Muito obrigada.

Esgotado o tempo, passo a palavra – agradeço também ao Senador Ricardo Ferraço – à Senadora Lúcia Vânia, que é a próxima inscrita.

A SR^a LÚCIA VÂNIA (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – Sr^a Presidente, Sr. Relator, senhores membros da Junta Pericial.

Em primeiro lugar, eu gostaria de cumprimentar o Dr. João Henrique. O trabalho de V. S^a, juntamente com os demais membros da Junta, merece todo o nosso respeito, principalmente pela exiguidade do tempo com que puderam trabalhar e o volume de informações requeridas. Portanto, receba, de nossa parte, a admiração e principalmente o reconhecimento.

Eu gostaria de mencionar algumas questões que foram objeto das discussões aqui ao longo do tempo. Eram questões que foram inteiramente dirimidas pela Perícia. Eu acho que a Perícia veio a dar concretude àquilo que a gente já percebia nos debates. Portanto, eu vou colocar aqui algumas questões que foram trazidas pela Defesa e o que a Perícia respondeu, de forma simples, para que as pessoas possam entender.

Primeiro, debatia-se muito aqui se a meta era anual e, sendo anual, teria que ser compatibilizada com a meta aprovada no final do exercício. Então, o PL 5 ficou sendo a referência para a Defesa. A Perícia declara que a meta a ser observada é a meta vigente, portanto os decretos objeto de análise não são compatíveis com a meta vigente.

E eu queria aqui fazer uma afirmação de que a meta existe para condicionar um comportamento, um comportamento futuro, e não para corrigir um comportamento passado, senão não haveria sentido haver a meta, como V. S^a colocou aqui.

Depois, havia uma afirmação de que o atraso no pagamento à equalização dos juros do Plano Safra não se constitui em empréstimo. A perícia – naturalmente baseada em tantos itens, não só na consulta ao Tesouro Nacional, como nas diversas leis que





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

embasam a afirmação da perícia – constatou que se constitui num empréstimo e quantifica o valor pago em juros: R\$ 450 milhões, parece-me. Portanto, há também uma afirmação de que a Presidente da República não teria assinado a equalização, ou, pelo menos, o decreto de equalização.

A Constituição determina que compete privativamente à Presidente da República exercer, com auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal. A Defesa diz que a Presidente não pode estar na operação cotidiana de todos os atos. Concordo inteiramente, porém, não se pode negar que a Presidente seja responsável pelas ações estratégicas do seu governo, tais como definição da meta, definição do contingenciamento, etc.

Portanto, eu acredito que os créditos suplementares e as fraudes fiscais no Banco do Brasil se combinam: um, para deixar o orçamento mais livre, e o outro, para conseguir verbas necessárias para executar gastos.

Durante todo o período, eu afirmei aqui que era muito difícil falar de decretos sem aliá-los às fraudes fiscais.

(Só a campainha.)

A SR^a LÚCIA VÂNIA (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – E aqui eu acredito que, a propósito dessa afirmação, eu vejo que, no relatório da Sr^a Assistente Técnica de Acusação, ela tratou desse tema. Diz a Sr^a Selene, ao §89 de sua manifestação – abre aspas:

A análise dos supostos crimes de responsabilidades imputados não pode prescindir da visão abrangente sobre receitas e despesas. A omissão de passivos das pedaladas fiscais das fraudes fiscais levou a uma superestimação do superávit primário que foi desconsiderada no cálculo da contabilidade com a meta fiscal, alterando as condições para a análise da admissibilidade dos créditos suplementares. Corroborando com esse tema, a Junta Pericial, às páginas 55 e 56, do laudo pericial também chama atenção para os efeitos fiscais da não contabilização dos passivos juntos ao Banco do Brasil.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senadora, para concluir.

A SR^a LÚCIA VÂNIA (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – Portanto, a minha pergunta é a seguinte: eu gostaria de saber se a não contabilização desses passivos alterou ou não o superávit primário.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senador.

Com a palavra o Dr. João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Por tudo o que já foi dito, sim. O fato de ter, vamos dizer assim, pressionado esse exercício, em particular, 2015, o fluxo financeiro acabou impactando, por ser fluxo financeiro de pagamentos, então, no resultado fiscal obtido.

Agora, eu queria agradecer, primeiro, a questão do esclarecimento, a gentileza, mas também fazer um esclarecimento importante. É importante lembrar que a lei que trata da matéria, desse crédito, aponta para o Ministro da Fazenda. O Ministro da Fazenda regulamentará. E são portarias do Ministério da Fazenda e do Ministério da Fazenda que regulamentam essa situação do crédito rural. Isso é importante lembrar





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

quando se olha especificamente a questão do Plano Safra. Acho que é uma informação importante.

Em relação à sua pergunta, especificamente, sim, impactou a obtenção da meta de resultado.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Três minutos para a Senadora Lúcia Vânia.

A SR^a LÚCIA VÂNIA (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – Eu gostaria apenas de complementar dizendo que eu não diria que a Presidente da República teria a digital dela na questão do Plano Safra, mas ela teria que ter a digital, eu acredito, no estabelecimento da meta e do contingenciamento. Eu acredito que, ao estabelecer a meta, ao estabelecer o contingenciamento, ela teria que fazer uma avaliação dos indicadores macroeconômicos que levariam, naturalmente, a uma decisão diversa dessa que foi feita.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senadora.

Se o Dr. João Henrique quiser fazer comentários, porque não houve perguntas...

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Não.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Então, eu agradeço ao Dr. João Henrique e passo a palavra ao próximo orador inscrito, Senador José Medeiros. (Pausa.)

Então, é a Senadora Simone? Não estava avisada aqui a Mesa. Então, Senadora Simone Tebet, por permuta com o Senador José Medeiros, por cinco minutos.

A SR^a SIMONE TEBET (PMDB - MS) – Obrigada, Sr^a Presidente, Sr. Relator, Sr^as e Srs. Senadores. Cumprimento a Junta Pericial. Quero parabenizar V. S^as pelo trabalho e agradecer, porque tiveram que trabalhar em tão pouco tempo em cima de um assunto tão árido.

Eu quero dizer que o objetivo da perícia é este: o objeto da perícia é analisar a controvérsia de fatos.

Os fatos existiram. Ninguém nega que houve a edição de decretos sem autorização legislativa. A pergunta é: descumpriu a meta fiscal ou não? Nós estávamos entrando em despesas primárias ou não, contrariando a meta fiscal vigente? V. S^as já responderam.

Em relação à transação efetuada entre a União e os bancos públicos, no caso, Banco do Brasil, na equalização da taxa de juros, a grande questão é: era uma operação de crédito ou não? V. S^as também já responderam.

Então, para mim, está muito claro o que eu precisava saber em relação a esses dois fatos. Com base nessas duas respostas, eu tenho convicção de que houve crime de responsabilidade da Senhora Presidente da República, tanto em relação aos decretos quanto em relação a essa operação de crédito.

Mas eu ouvi, nessas 200 horas de oitivas, algumas frases – eu anotei algumas – que foram ditas aqui, repetidamente, no caso, por exemplo, dos próprios decretos ou das pedaladas: "Ah, mas não houve dolo da Senhora Presidente". Nós estamos falando de crime de responsabilidade, não estamos falando de um processo criminal, em que, lá sim, no Supremo Tribunal, não se comprovando dolo, a Senhora Presidente provavelmente será inocentada.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Da mesma forma, foi dito aqui, por diversas vezes, em relação às pedaladas fiscais: "Ah, mas não foi ela. Não tem a digital dela". Ora, quem quer fraudar não vai mostrar, não vai assinar.

Mais ainda: não há contrato de operação de crédito. É aí que está a fraude. A fraude está em atrasar repetidamente, por vários meses, um recurso para com um banco que controla, o que já é crime. Esse atraso contínuo não é só, depois, pagamento de correção monetária, na forma de R\$450 milhões, como foi apresentado aqui, mas, por esse atraso constante, são, sim, cobrados juros; não só a Taxa Selic, mas os juros compostos, TJLP mais 1%, como o banco cobra de qualquer outro banco. Afinal é um banco. O Banco do Brasil tem acionistas privados e, se não fizesse isso, teria que responder aos seus sócios acionistas minoritários da iniciativa privada, que podem ser qualquer um de nós, e teria que pagar para eles o prejuízo que a União não pagou. Então, houve pagamento de juros. Isso ninguém contesta. Se houve pagamento de juros e sequer um contrato para assegurar ao banco que iria receber, isso ainda é muito mais grave; isso mostra a fraude fiscal no caso das pedaladas, que repto ainda mais grave do que os decretos.

Mas vamos adiante. Aqui ainda foi dito, por diversas vezes: "Ah! Lula e Fernando Henrique também fizeram." Se fizeram e houvesse um processo de *impeachment*, eles teriam que ser julgados por isso. Agora eles não estão mais no poder e não podem ser imputados. Nós estamos aqui, no momento presente, analisando a irregularidade fiscal de uma Presidente em exercício. E por aí vai. "O TCU mudou de entendimento" – coisa que não é verdade. "Ela deveria ser alertada" – ora, o alerta serve para a frente. Ele não tem a capacidade de retroagir e dizer o seguinte: olha, agora, como estou alertando, o que você fez de errado para trás está tudo certo.

Eu fui anotando tudo aqui. Até a palavra golpe, crise mundial. E quero deixar algo. Por diversas vezes, alguns colocaram: "Mas é um fato tão pequeno!" "Processar a Senhora Presidente da República por um fato tão pequeno." Ou: "Isso é pelo em ovo." Eu quero dizer que essa é apenas a ponta do *iceberg*, porque nós só podemos julgar 2015. Se olhássemos 2013 e 2014,...

(Soa a campainha.)

A SR^a SIMONE TEBET (PMDB - MS) – ...veríamos que o *iceberg* é muito maior. É um *iceberg* que teve a capacidade de derrubar um país. É um *iceberg* tão grande, de tanta irresponsabilidade fiscal que praticamente quebrou este País, e nós vamos levar três anos para poder consertar.

A minha pergunta – para, depois, concluir – é: havia espaço fiscal na data da edição dos decretos suplementares, portanto, que aumentaram despesas, de acordo com a meta vigente à época da edição dos decretos?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Cinco minutos para o Dr. João Henrique ou para a Junta.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado, Senadora. Obrigado, Senadora, também pela oportunidade de esclarecer.

Sim, não havia espaço. A ideia da incompatibilidade é justamente esta: a incompatibilidade é porque não havia esse espaço fiscal naquele momento.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senadora, três minutos.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a SIMONE TEBET (PMDB - MS) – Eu fiz a pergunta para poder concluir a minha fala, porque aqui fala-se muito em crise mundial, que não houve uma irresponsabilidade fiscal da Senhora Presidente da República. Eu quero trazer só alguns indicadores muito rápidos, e o primeiro dele é o PIB, por três anos consecutivos, negativo.

Eu fui atrás de alguns números. O Brasil cresceu, nesses últimos três anos – não vou nem comparar com os países emergentes; vou comparar com países da América Latina –, na média, 2,72% a menos. Isso parece pouco, mas são R\$170 bilhões a menos por ano que países menores do que nós na América Latina. É isso que significa uma gestão fiscal irresponsável. Mas já que esse é um indicador econômico de que muitos não gostam, acham questionável, eu vou em relação ao próprio déficit fiscal.

O déficit fiscal não é de R\$170 bilhões negativos, que o Presidente Temer apresentou neste ano. O déficit fiscal a que nós chegamos no ano passado, no governo Dilma, foi de menos R\$118 bilhões, no final das contas. E assim vai, nas contas dos últimos três anos.

O que eu quero dizer com isso é que esse pelo em ovo, esse fatozinho que quebrou o País, levou à maior recessão da história do Brasil, e nós levaremos, infelizmente, mais três anos com medidas amargas para poder consertar e fazer o País voltar a crescer; mais do que isso, dar novamente emprego a 12 milhões de brasileiros; mais do que isso, mesmo aqueles que estão empregados, aumentar ou melhorar a renda anual, que, infelizmente, foi caindo. Só de um ano para outro, quem ganhava média de R\$1.550,00 teve uma perda de renda em torno de R\$40 a R\$50, e daí por diante. Juros altos, porque a leniência com o controle da inflação não permite abaixar os juros, sob pena de a inflação perder o controle novamente, e aí nós estamos nessa roda e nesse ciclo vicioso do qual nós não conseguimos sair. É por isso, é por 2015, comprovado, e pelo conjunto da obra...

(Soa a campainha.)

A SR^a SIMONE TEBET (PMDB - MS) – ...de uma política de governo, e não de País, que eu vou dar o "sim" ao processo de *impeachment* contra a Senhora Presidente da República.

Muito obrigada.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senadora Simone Tebet.

Como não houve questionamentos à Junta, eu passo a palavra à Senadora Marta Suplicy, a próxima inscrita, por cinco minutos.

Senadora Marta Suplicy.

A SR^a MARTA SUPPLICY (PMDB - SP) – Primeiro, quero parabenizar os peritos do Senado. As chamadas pedaladas fiscais consistem em maquiagens contábeis com o objetivo claro de esconder a realidade fiscal do País. O que fica e que está muito interessante é que nós estamos vendo que a sociedade brasileira pode não estar mais assistindo aqui à Comissão do *Impeachment*, porque é extremamente repetitiva, mas está muito interessada. Está sendo discutido nos bares, está sendo discutido nas escolas, nas famílias, o que é pedalada fiscal, o que é crédito, por que fez, se não fez, como é. Isso é muito importante, porque nós estamos vivendo um momento que vai ser antes e depois. Isso vai ser muito benéfico para o País.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O Governo – e isso é o que se escuta – gastou de forma irresponsável, e quando o povo tenta entender porque está esse desemprego de quase 12 milhões de pessoas, a inflação difícil de conter, a situação de caos que vivemos tanto na questão da energia quanto depois, na questão do controle dos preços do petróleo e da gasolina, as pessoas começam a encaixar os dados e começam a perceber que teve algo muito errado, que alguma coisa aconteceu, que se perdeu a mão e que elas não foram informadas, elas não souberam, o povo brasileiro não acompanhou e, de repente, quando se abriram os olhos, a situação econômica era extremamente difícil.

Nós que estamos aqui, na Casa Legislativa, hoje podemos ver também que o Congresso aprovou uma meta na LDO, e essa meta não só não foi depois respeitada, mas ela passou a ser exercida de acordo com a alteração da meta. Alterava-se a meta a bel-prazer, cada vez que havia necessidade de se gastar mais. Isso me parece que evidencia muito que a pedalada fiscal, na verdade, consiste na prática de atrasar, de forma proposital, repasse de dinheiro para os bancos públicos, contrariando o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os bancos públicos realmente financiaram a União, o que é proibido. O objetivo era melhorar artificialmente as contas públicas federais, e isso custou e está custando muito caro para o povo brasileiro, porque, deixando de pagar os bancos, o governo conseguia, todos os meses, apresentar os dados fiscais muito melhores, e assim ia, continuava. Agora, isso me parece que deixa claro que o governo ludibriou a sociedade sobre a realidade fiscal em que vivemos.

O fato de a Perícia ter indicado não haver atos diretos da Presidente da República nas chamadas pedaladas fiscais, eu acho que todo mundo conhecia. O que se discute aqui não é a assinatura da Presidente em atos relativos ao Plano Safra, mas se ela tinha conhecimento da política fiscal adotada e do uso de bancos públicos para financiar a União, prática que levou o País ao caos na década de 90, por isso foi feita a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Bom, a pergunta: no laudo apresentado a esta Comissão Especial do Impeachment, a Junta Pericial afirma que – entre aspas: "os atrasos dos pagamentos devidos pelo Tesouro ao Banco do Brasil..."

(Soa a campainha.)

A SR^a MARTA SUPILCY (PMDB - SP) – ...constituem modalidade de financiamento".

Eu gostaria que os peritos pudessem detalhar a base legal dessa afirmação.

Além disso, os senhores afirmam, no laudo pericial, que, com relação às pedaladas fiscais, não havia controle de endividamento junto à instituição financeira por parte do Tesouro Nacional. Eu perguntaria: quais as repercussões dessa não contabilização para o resultado fiscal do governo, particularmente para o cumprimento da meta fiscal em vigor?

Por fim, conforme aponta o laudo pericial, os atrasos nos pagamentos do Plano Safra resultaram num montante de 1 bi e 313 milhões, a título de atualização do principal. Pergunta: pode-se afirmar que esse é o custo que a sociedade brasileira pagou pelas pedaladas fiscais?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senadora Marta Suplicy.

Com a palavra o Dr. João Henrique, por cinco minutos também.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Muito agradecido, então, Senadora. Começando, então, pela questão mais eminente.

Sim, o custo dessa operação de crédito é estimado pela remuneração do capital. Isso o custo direto; há outros custos indiretos, que estão ligados justamente à segunda questão, à questão anterior, que é o impacto no resultado fiscal. Da mesma maneira que foi superestimado o resultado fiscal de anos anteriores, porque eles deixaram de computar um valor que deveria estar lá a título de pagamentos, o resultado de 2015 foi onerado com pagamentos que, na verdade, não corresponderiam mais a 2015. Então, isso significa que se deixaram de fazer em 2015 coisas que se poderiam fazer e que se deveriam fazer se isso tivesse um tratamento distinto.

Em relação à questão dos atrasos, ao financiamento, à base legal disso, para nós ficou mais evidente e mais sólido o posicionamento do *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público*, que é editado pela STN. A STN tem a função de normatizar as contas públicas no sentido de poder compatibilizar todas essas contas, todas essas interpretações.

E isso acaba sendo consubstanciado, acaba sendo consolidado na forma do manual. Então, o manual pode ser visto como uma forma de interpretação autêntica e determinante, determinativa para todos os entes da Federação, e não só para a União.

Então, nós enquadrmos, vamos dizer assim, a Junta entendeu que houve uma operação de crédito, fundamentalmente com base normativa no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pelo STN, a sexta edição válida para 2015. E não vale só para a União; vale para todos os entes federados.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Muito obrigada, Dr. João Henrique.

A Senadora Marta Suplicy tem mais três minutos.

A SR^a MARTA SUPILCY (PMDB - SP) – Bom, eu acredito que é um erro isentar a Presidente Dilma, afastada, da responsabilidade direta pelas chamadas pedaladas fiscais, com base apenas no laudo de perícia feita pelos servidores do Senado, pois os senhores analisaram unicamente uma operação, a de 2015, e o atraso no pagamento do subsídio do Plano Safra. E por que eu falo isso? Só com a análise do conjunto de todas as operações, que resultaram num atraso de mais de 40 bilhões, aí seria possível definir as responsabilidades. E isso a Câmara não nos permitiu fazer, porque não veio com essa possibilidade.

Mas atrapalhou muito a análise, porque ficou uma coisa que não é; ficou um resultado que, se formos ver toda a continuidade, não é um resultado verdadeiro, porque, a partir de 2012, houve uma clara determinação do governo Dilma de manter os gastos em expansão, sem dinheiro. E, por causa da desaceleração da economia e da excessiva desoneração tributária, o governo decidiu reduzir o superávit primário. E, daí em diante, foi a piora das contas públicas, a redução das taxas de juros, a desvalorização do real e a ampliação, cada vez mais, do crédito subsidiado, como se o País estivesse às mil maravilhas.

E, para não piorar ainda mais as expectativas dos agentes econômicos, o governo apelou para as pedaladas fiscais, abrindo espaço para fazer ainda mais coisa. A maquiagem rendeu 5,8 bilhões com as pedaladas. E, naquele ano de 2012, o resultado primário divulgado foi de 86,6 bilhões;...

(Soa a campainha.)





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a MARTA SUPLICY (PMDB - SP) – ... sem pedaladas, seria de 81 bi.

Em 2013, foi mais grave, pois, sem pedalada, o governo não teria atingido a meta fiscal da LDO. As pedaladas foram, portanto, operações deliberadas para melhorar, de forma fraudulenta, segundo o TCU, as estatísticas fiscais. Então, é muito difícil acreditar que a Presidente afastada não soubesse do que estava ocorrendo, porque a Presidente Dilma é uma presidente que vai nos detalhes, é uma presidente cuidadosa no que faz, e a prática do que ocorreu foi uma prática reiterada.

Então, eu quero dizer que não faz sentido considerar, resumindo, apenas as operações de 2015, como foi feito, porque separava as demais. E, quanto aos decretos de crédito suplementar, peritos e TCU estão de acordo com que a Presidente teve, sim, uma responsabilidade direta.

Então, o embasamento jurídico me parece perfeitamente claro, e, por isso, votarei a favor do *impeachment*.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senadora Marta Suplicy.

Como não houve questionamentos à junta e ao Dr. João Henrique, eu passo ao próximo orador inscrito, Senador José Medeiros.

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr^a Presidente, depois de todo esse processo que se arrastou até aqui, nós chegamos à conclusão do que vimos aqui. É o seguinte: houve as pedaladas, e o Governo não nega isso; houve a edição de decretos, e não há como negar isso. Aliás, não há como negar as pedaladas, até porque, como já disse aqui...

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – ... parece aquele estouro da barragem de Mariana.

Há pouco, uma Senadora mostrou o gráfico aqui. Eu até fiquei pasmo ao comparar aquele gráfico com o que houve em governos anteriores.

Essas pedaladas, para quem está nos assistindo, assemelham-se muito a quando você atrasa o pagamento do seu cheque especial. O banco releva ali dez dias, aguarda um pouco até e não cobra juros por isso. Há bancos até que fazem propaganda disso. Mas quando você não paga, passa um mês, dois meses, três meses, isso passa a ser uma dívida. Aí sim, cobra-se juro e vira uma dívida que você tem que pagar.

Eu comparo muito bem a isso o que ocorreu. Se você for comparar um milhão, 900 mil, dois milhões que sejam, por pouco tempo, no repasse dos governos Lula e Fernando Henrique, se você quiser comparar com bilhões, dá para notar que ali não era uma prática reiterada para lesar ninguém, para fraudar balanço, para maquiá-lo. O que houve ali foi uma operação muito parecida com aquela da Enron, a maior empresa energética que fechou justamente porque maquiava os balanços. Para mim, fica muito claro isso.

Agora, aqui, o que a gente está sentindo é que se está tentando fazer uma defesa de algo quase que impossível de se fazer. Eu tenho dito aqui – perdoe-me a comparação com o futebol – que essa defesa aqui é a mesma coisa de tentar defender falta batida por Rogério Ceni – é no ângulo. É uma coisa que está patente a todos.

Todas as perícias que vieram até agora, cinquenta e poucos técnicos do TCU, tanto a perícia do Senado quanto a da assistente da Acusação, todas essas perícias chegam à mesma conclusão, e está patente. Mas o discurso aqui é como pingo d'água





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

no sentido de dizer que não existe crime, que não existe responsabilidade. É mais ou menos a técnica do "não sei, não vi, não estava lá".

A Presidente afastada foi guindada ao poder justamente porque tinha o mito de capacidade gerencial, o mito de que a aura dela era de gerentona. E a Senadora Marta, que me antecedeu, que foi Ministra, falou com muita propriedade, há pouco, que ela ia aos detalhes. Mas quando se trata dessas coisas, quando se trata de Pasadena: "Eu não sei", "Me passaram um ofício", "Foi o Cerveró". Quando se trata das pedaladas: "Eu não estava nem lá, nem sabia". Quando se trata dos decretos: "Foi um funcionário", ou "A responsabilidade é de outro".

Nós não estamos em um regime monárquico, em que a presidente é uma rainha que não responde pelos atos administrativos. Nós estamos dentro de um regime presidencialista, em que a presidente é a timoneira, é quem conduz. Então, fica difícil, neste momento, a gente ouvir, embora seja legítimo, e seria estranho que a Defesa pudesse dizer outra coisa... Mas estão bem patentes as condutas que levaram a este processo de *impeachment*.

Quanto à retórica e a esse restante de dizer "é golpe", e essas coisas, é legítimo até...

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – ... no discurso político. Mas quando nos deparamos com a perícia, que deixou bem claro...

E o comportamento, hoje, diante da Perícia, me deixou em confusão e até em parafuso, Sr^a Presidente, porque essa perícia foi cantada em verso e prosa como se tivesse inocentado a Presidente. E, hoje, estou vendo que parece que querem desmentir o que a Perícia disse.

Fechando, eu gostaria de perguntar a vocês: atrasar pagamentos de um exercício para outro pode ter que efeito no resultado primário prometido pelo Poder Executivo, já que considerou aquilo uma operação de crédito?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senador José Medeiros.

Com a palavra o Dr. João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Agradecendo ao Senador pela oportunidade de esclarecimento, vou passar a palavra ao Dr. Diego Prandino.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Excelência, quando se atrasa o pagamento de despesas primárias de um exercício para o outro, o que se verifica é uma superestimativa do resultado primário apurado em determinado exercício, o que eventualmente vai comprometer exercícios futuros quando do seu pagamento. Isso, no exercício em que se atrasa, constitui uma margem fiscal adicional para que se possam eventualmente aplicar esses recursos primários em outra finalidade. Então, o efeito mais imediato que se verifica é uma superestimativa do resultado primário apurado.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Dr. Diego.

O Senador José Medeiros tem três minutos.

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr^a Presidente, vou parafrasear o Senador Lindbergh, até porque ele não está aqui e não tem como pedir o art. 14. Está claro, então. Para mim, resta claro que o Governo,





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

de forma proposital, fez diversas maquiagens contábeis, a contabilidade destrutiva, pois digo e repito que não existe esse negócio de contabilidade criativa. Isso é invencionice, é ardiloso. Quando isso ficou claro, a mentira caiu junto.

E o que podemos ver, Sr^a Presidente, é que perdemos, por causa disso, o grau de investimento e viramos chacota. Eu fiquei muito triste quando vi aquela capa da *The Economist*, que anteriormente tinha feito o Cristo Redentor sendo impulsionado, como se fosse um foguete e, depois, numa segunda capa, quando isso veio a lume, quando isso veio a público, quando se pôs a luz sobre as pedaladas e que veio toda a crise, veio uma outra capa em que aquele foguete dava uma pirueta e, tal qual a Challenger que explodiu, ia ao chão.

Então, o que se nota é que se vendeu ao Brasil e ao mundo que estávamos num *boom* econômico, que o Brasil estava bombando, para usar a linguagem coloquial, mas, na verdade, estávamos com um rombo sem tamanho. E aí como dizer? Como relativizar e dizer que isso – como foi dito há poucos dias por um dos que vieram aqui – é um "fatozinho"? Ou uma filigrana, uma coisa pequena? Nós estamos falando de bilhões! Nós estamos falando de uma coisa tremenda que aconteceu! Aí vêm e dizem: "Mas vão derrubar a Presidente por quatro decretos e pelas pedaladas fiscais?" Sim! É como se um sujeito desse quatro facadas no peito de alguém e dissessem: "Mas vão condená-lo por apenas quatro facadas no coração da vítima?" O caso é que foi muito grave!

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – E por isso a importância do contraponto, de fazermos esse contraponto porque, a toda hora, bate-se na mesma tecla, como se não fosse nada. É coisa muito grave!

O meu Estado está arrebentado, é um cemitério de obras, e, no seu Estado, os investimentos que foram prometidos não aconteceram. Essa é a realidade do Brasil hoje.

Nós aqui, não falamos, obviamente, no conjunto da obra, que é imensamente maior. Então, não dá para relativizar. Eu creio que este momento está chegando ao fim, mas não está chegando ao fim, cassando uma Presidente por formalidades, como estão dizendo aqui. Nós estamos cassando uma Presidente da República por fatos gravíssimos, e que isso possa não se repetir, porque essas pedaladas – é bom que quem estiver nos ouvindo saiba – já foram cometidas no passado e levaram àquela hiperinflação, em que cada governo estadual tinha um banco e pedalava com seu banco, e aí nós tínhamos um sistema monetário fictício.

Muito obrigado, Sr^a Presidente.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senador José Medeiros, que não fez questionamentos à Junta.

Eu passo a palavra, então, à próxima Senadora inscrita, Senadora Fátima Bezerra, por cinco minutos.

A SR^a FÁTIMA BEZERRA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – Sr^a Presidenta, quero inicialmente colocar que, cada vez mais, fico mais convencida de que a Presidenta Dilma não cometeu crime de responsabilidade. Portanto, é uma grande injustiça esse processo de *impeachment* em curso contra ela.

A própria Perícia – quero aqui saudar o trabalho dos senhores, a perícia feita pelos integrantes do Senado – vem nesta direção, de provar a inocência. Por mais que





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

os Senadores aliados do Governo biônico, do Governo golpista, insistam que o resultado da perícia feita pelos senhores vem na tese de promover a acusação da Presidenta Dilma, nós discordamos completamente, e por razões bem simples.

Por exemplo, o Plano Safra. Os senhores mesmos colocaram, ou seja, a Perícia concluiu que não houve ato comissivo por parte da Presidenta Dilma. Portanto, nós também podemos dizer que não houve ato omissivo, até porque a Presidenta não agia no Plano Safra. Isso aqui já foi mencionado várias vezes. O Plano Safra vem lá desde a década de 90. Era um projeto executado por vários ministérios, com a participação do Conselho Monetário, etc. Ou seja, no Plano Safra, não houve, por parte da Presidenta Dilma, nenhum crime. Simplesmente – repito – é um projeto, um programa de governo que não tinha a assinatura da Presidenta Dilma. Não houve ato comissivo nem omissivo, conforme dito inclusive pelos senhores, na perícia que os senhores divulgaram.

A mesma coisa com relação à edição de decretos. Aliás, com relação aos decretos, os senhores foram mais longe quando disseram que não só a Presidenta Dilma não tinha sido alertada como ela tinha sido informada pelos diversos órgãos técnicos do Governo que os decretos estavam em conformidade com a lei.

Por isso, com todo o respeito, eu fico com a palavra do eminente advogado da Presidenta Dilma, Dr. José Eduardo Cardozo, quando coloca que a perícia acabou sendo uma ferramenta muito importante para promover a inocência da Presidenta Dilma, para comprovar a inocência da Presidenta Dilma. No mais, aqui é discurso político, é conjunto da obra. Na verdade, as pedaladas, a edição de decretos, não passam de pretextos jurídicos, não passam de meros artifícios com objetivos claramente, do ponto de vista político, definidos, que é afastar uma Presidenta legitimamente eleita, sem que ela tenha cometido crime de responsabilidade.

No mais, é discurso político, que eu acho até tudo bem. Se vivêssemos num regime parlamentarista, isso caberia, porque a Presidenta Dilma perdeu a maioria no Parlamento e perdeu por quê? Perdeu em função de uma oposição irresponsável, uma oposição que não respeita o voto popular, uma oposição que, quatro vezes derrotada nas urnas, prefere o atalho de violar a Constituição – e eu não digo isso com prazer não, porque isso é muito ruim para a história da luta...

(Soa a campainha.)

A SR^a FÁTIMA BEZERRA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – ... em defesa da democracia no nosso País –, uma oposição que, de repente, encontra, no meio do caminho, quem? O Sr. Eduardo Cunha, o sabotador-mor, o homem das pautas bombas. Todos nós sabemos que, desde o início do segundo mandato da Presidenta Dilma, eles não a deixaram governar. Sem contar ainda o quadro no plano internacional, com uma crise econômica sem precedentes, cujos reflexos só começam a chegar aqui mais fortemente exatamente no ano de 2015.

O Sr. Eduardo Cunha, o maestro do golpe, o sabotador, está solto ainda, afastado da Presidência da Câmara, mas está ainda no exercício do seu mandato – aliás, há uma operação para blindá-lo, para que o mandato dele seja salvo, operação essa que, segundo o que se comenta na imprensa, conta com o apoio do Presidente biônico Michel Temer.

Então, eu quero, Sr^a Presidente, só para concluir aqui, dizer que é lamentável ver isso; lamentável ver, de repente, num regime presidencialista, querer-se afastar uma





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Presidenta da República, sem que haja comprovação de que ela tenha cometido crime de responsabilidade.

O de que se acusa aqui a Presidenta, como já foi dito aqui, foi feito por Fernando Henrique, aliás, o pai da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ele próprio publicou edição de decretos, pedaladas, etc. No caso da Presidenta Dilma, é bom frisar, ela agiu em conformidade com a lei e, mesmo quando o TCU mudou o entendimento, os senhores sabem disso, o Governo Federal se ajustou à norma, daí por que nós queremos, mais uma vez, aqui, colocar que é uma grande injustiça o que está tentando se fazer com a Presidenta Dilma, afastá-la quando não há comprovação de que ela tenha cometido crime de responsabilidade.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Senadora Fátima, desculpe-me incomodar V. Ex^a, mas a senhora vai fazer uma pergunta?

A SR^a FÁTIMA BEZERRA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – Eu vou agora exatamente, só bem rapidinho, Senador Anastasia, já ia fazer.

Vou deixar aqui para os peritos – eles já falaram sobre isso, mas gostaria que eles pudessem discorrer – o que foi em resposta ao quesito 26, em que V. S^as dão uma informação mais relevante. É a resposta ao quesito 26, em que V. S^as dão uma informação mais relevante, a de que a Presidenta não foi alertada, e, mais do isso, foi aquilo que eu coloquei: ela foi informada de que os decretos não afetavam a obtenção da meta.

Eu gostaria que o Dr. Henrique pudesse tecer algumas considerações.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Muito obrigado, Senadora Fátima Bezerra.

Sr. João Henrique, cinco minutos.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Excelência...

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Eu vou passar a palavra, então, ao Dr. Diego Prandino.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Excelência, as exposições de motivos dos decretos consignaram que não havia incompatibilidade com a meta, que os decretos estariam compatíveis, porque eles partem de uma premissa, não corroborada pela posição da Junta, que é a de que a suplementação à conta de superávit financeiro do exercício anterior e de excesso de arrecadação não tem impacto na meta fiscal. Então, partindo dessa premissa, de fato, a exposição de motivos faz sentido; ela está de acordo. Mas a posição da Junta não foi essa. Quando há suplementação de despesas primárias à conta de superávit financeiro do exercício anterior e de excesso de arrecadação, o que se verifica é um comprometimento do espaço fiscal, um comprometimento da obtenção da meta. Então, é por isso que a posição da Junta não se alinha à posição que está expressa na exposição de motivos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Em complemento à resposta, é importante também mencionar que a Junta não está se manifestando sobre essa intencionalidade ou não da Presidente, esse eventual dolo. Isso está além da capacidade de a Junta lidar; está além do escopo, na verdade, da Junta. E isso cabe aos Srs. Parlamentares, como juízes naturais da causa. Então, não há nenhum julgamento, prejulgamentos sobre essa questão do dolo.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Três minutos, Senadora Fátima Bezerra.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a FÁTIMA BEZERRA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN)

– Eu quero aqui, nestes três minutos, acrescentar que não se trata aqui da questão da presunção; trata-se aqui, repito, do que está colocado na própria perícia de que a Presidenta Dilma não só não tinha sido alertada, como ela foi, ao longo de todo o processo, avisada de que os decretos estavam em conformidade com a lei. Aliás, eu gostaria, muito rapidamente, Dr. Henrique, de ler aqui um trecho do laudo pericial feito pelos senhores.

No momento dos fatos ora tratados qual é o entendimento sobre sua legalidade? [O que foi que os senhores responderam?]

Os fatos ora tratados, as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, os quatro decretos de créditos suplementares editados em julho de agosto de 2015 ocorreram sob a presunção de legitimidade aos olhos daqueles que o praticaram. Contudo, eventos similares eram objetos de controvérsia por parte de outros agentes sociais, a exemplo dos indícios de irregularidades levados ao conhecimento do Congresso Nacional em decorrência do Acórdão nº 1.464, de 2015, TCU, Plenário, 17 de junho de 2015.

As subsequentes mudanças de entendimento acerca desses fatos decorrem dessas controvérsias e são marcadas, de maneira objetiva, por alterações normativas que avançam nos incentivos à boa-fé processual e procedural das partes.

Acho que isso aqui comprova, cada vez mais, que não há dolo por parte da Presidenta Dilma, que não houve crime de responsabilidade por parte da Presidenta Dilma. Portanto, eu conlubo, Sr. Presidente, dizendo que o mais grave, a face mais cruel desse processo que nós estamos vendo aqui...

(Soa a campainha.)

A SR^a FÁTIMA BEZERRA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN)

– ... é rasgar uma Constituição; é querer afastar, na marra, uma Presidenta eleita. Nós vivemos num regime presidencialista. Não houve comprovação de crime de responsabilidade, mas querem afastá-la na marra.

Outro governo, outro projeto, outra agenda. E qual é a agenda? Uma agenda que jamais passaria pelo crivo popular, que é a cartilha liberal... E não é liberal, não; é ultraliberal! É PEC para conter gastos sociais. É redução de direitos. É corte de gastos sociais. É apologia do Estado mínimo. É vender o Brasil. É a privatização desenfreada. Isso é que é grave.

A democracia se constrói com algo fundamental, que é, sobretudo, o voto, a participação popular. E é esse voto, essa participação popular e a soberania das urnas que estão sendo exatamente violados neste exato momento.

Por isso, Sr. Presidente, eu agradeço a participação dos peritos, mas não tenho pergunta a fazer.

O SR. PRESIDENTE (Antônio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Muito obrigado, Senadora Fátima Bezerra.

A derradeira inscrita, Senadora Ana Amélia, por cinco minutos, por gentileza.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senador Antonio Anastasia, eu quero cumprimentar e renovar todos os cumprimentos que os Senadores membros desta Comissão Especial manifestaram, já antes de mim, ao trabalho sério, independente, autônomo, feito pelos peritos do Senado Federal. É um orgulho para nós, Senadores, dispormos de profissionais tão qualificados, sérios e dedicados quanto os senhores.

Eu entendo que, a despeito de haver uma ou outra divergência de entendimento em alguns aspectos desse laudo, eu não vou considerar esta análise como superficial ou contraditória. Aliás, alguns da Defesa o fizeram no pedido de esclarecimento à Junta Pericial.

É espantoso – espantoso! – que esse mesmo ato, essa mesma atitude tenha, logo em seguida, vindo à compreensão que a Defesa fez, concluindo que o trabalho da Perícia era uma peça de absolvição da Presidente da República. Começamos por aí.

Eu, tratando especificamente do laudo produzido, destaco alguns pontos que considero relevantes.

Quanto às famosas pedaladas fiscais, as conclusões apresentadas demonstram inequivocamente que as operações entre o Banco do Brasil e a União são, sim, operações de crédito, vedadas pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para sustentar essa conclusão, a Junta, adequadamente, apoiou-se no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, feito pela Secretaria Nacional do Tesouro, segundo o qual as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira, com o consequente ingresso da receita orçamentária nos cofres públicos como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas.

Eu quero, aliás, em outras palavras, dizer que não importa a roupagem jurídica conferida a essas operações. O que se observou, na essência, foi o financiamento da União por parte dos bancos públicos, num conflito com o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos decretos de suplementação editados de maneira irregular, merece destaque a demonstração por parte da Perícia da diferença entre meta de resultado primário e resultado primário. Este é um detalhe muito importante. A meta é a definição quantitativa prévia de um resultado primário a ser perseguido pelo setor público. Ao final do exercício financeiro, comparando-se a meta previamente estabelecida com o resultado efetivamente apurado, pode-se, então, concluir que a meta foi ou não foi alcançada.

Como consequência lógica do estabelecimento de uma meta, os atos praticados por quem conduz a política fiscal devem ser adotados de maneira congruente com o seu alcance. Não é possível, portanto, que exista uma meta a ser cumprida e que a Presidente da República adote uma medida absolutamente contraditória ou contrária ao processo de sua obtenção.

Dessa maneira, ao demonstrar que os decretos apresentavam impacto potencial no resultado primário, ficou também claro que as alterações promovidas nas programações orçamentárias não eram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, contrariando frontalmente o disposto no art. 4º da Lei Orçamentária Anual.

Nessa solicitação, eu pedi à Junta Pericial que esclarecesse se, inexistindo alerta da área orçamentária – e isso foi mencionado antes pelos demais Senadores – e da área





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

jurídica do Governo, seria possível a Presidente identificar supostos vícios e desrespeito às diversas condições fixadas no art. 4º da Lei Orçamentária. Acho oportuno que os peritos façam agora esse esclarecimento.

É o que eu solicito, e, além disso, aproveito para perguntar...

(Soa a campainha.)

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – O Item 6 da conclusão do laudo pericial afirma que há impacto negativo na meta do superávit primário decorrente da abertura dos créditos suplementares.

Qual a fundamentação dessa afirmativa?

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Nós vamos, então, Dr. João Henrique, passar-lhe a palavra por cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Obrigado pela oportunidade de esclarecimento.

Em relação à possibilidade de identificação de uma possível irregularidade ou impropriedade nos decretos, é uma situação difícil porque envolve e, de alguma maneira, tangencia a questão do dolo. Mas o que nós encontramos foi esse dispositivo do Decreto-Lei nº 267, que diz que a ação administrativa do Poder Executivo, quando vai tratar do planejamento, do orçamento, do programa e da programação financeira, obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual elaborados por intermédio dos órgãos de planejamento, sob orientação e coordenação superiores do Presidente da República. E é justamente esse o fulcro, parece-me, da questão toda da possível responsabilização ou não da Presidenta. Isso porque, se nós acreditarmos que ela, como responsável pelos controles internos, pelos vários sistemas de controle interno, tem ou não a possibilidade de se exonerar dessa responsabilidade... A Senadora Fátima mencionou muito bem a diferença, por exemplo, entre regime presidencialista e regime parlamentarista.

Em última análise, esse é um juízo que vai fundamentar a decisão sobre a responsabilização dela ou não, porque o nosso regime jurídico comporta, enfim, várias interpretações, e isso é bastante conhecido no caso do Direito. Várias ponderações se fazem sobre os mesmos fatos.

Então, a preocupação da Junta foi esclarecer o fato, e o fato foi um descumprimento objetivo, uma incompatibilidade objetiva dos decretos. A Presidenta é a responsável última? Esse é o julgamento que está sendo feito e que acaba se confundindo com o próprio mérito.

Em relação à segunda questão...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Sim; era o fundamento da incompatibilidade.

O próprio art. 4º da Lei Orçamentária vai falar em programação orçamentária, e é interessante, porque a meta fiscal é determinada como um resultado de fluxo financeiro. Isso causa algum constrangimento, e causa mais constrangimento ainda o fato de essa programação orçamentária de que fala o art. 4º se remeter, segundo a Junta, para as programações orçamentárias entendidas como dotações orçamentárias, e não mais limites fixados pelo Poder Executivo.

Essas questões, então, permearam toda a análise que a Junta fez.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Objetivamente falando, a Junta entende que essa ação – e aqui é um dispositivo legal, reproduzindo o dispositivo legal – administrativa do Poder Executivo acontecerá através dos órgãos de planejamento, sob orientação e coordenação superiores do Presidente da República.

Qual é a extensão dessa responsabilidade? Isso vai ficar a cargo do juiz natural decidir.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Muito obrigado, Dr. João Henrique.

Senadora Ana Amélia, três minutos.

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Aqui a Perícia, com muita precisão, identificou os crimes, os delitos cometidos: pedaladas, crime de responsabilidade, não autorização do Congresso de mudança nos decretos, decretos sem autorização do Congresso. Identificou os crimes. Nós vamos julgar a causa dos crimes. Nós somos juízes. Com base nessa perícia, nós vamos fazer o julgamento. A perícia é técnica. Nós faremos o julgamento político.

No julgamento das causas desses crimes – foram vários – é que nós vamos encontrar as razões pelas quais o País chegou à situação em que está hoje, na mais profunda e aguda crise social, econômica, política e ética, que destruiu um dos maiores patrimônios do País, que é a Petrobras. A corrupção entrou como uma epidemia, grassando sobre todos os setores. O setor energético foi destruído.

Além disso, nós estamos – e aqui é repetido sempre, porque é preciso – com mais de 11 milhões de desempregados, inflação alta, juros estratosféricos, sem nenhuma perspectiva de crescimento econômico e sem credibilidade que possa atrair o investimento externo para que este País possa sair deste atoleiro, e tudo isso em um Governo que propôs fazer do Brasil uma Pátria educadora. E a educação hoje está pagando um preço amargo, com a queda em todos os programas importantes para a juventude brasileira. Também prometeu fazer um programa ambicioso de Mais Especialidades, para ampliar o Mais Médicos. Nem tivemos Mais Especialidades, e, no Mais Médicos, ainda houve redução.

(Soa a campainha.)

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Na saúde, o déficit é de R\$20 bilhões. Na saúde, R\$20 bilhões!

Então, o efeito perverso dos crimes praticados é razão suficientemente forte para que hoje a gente perceba que a sociedade, quando se caminha nas ruas – eu, pelo menos –, ouça a pergunta: "quando é que vocês vão tomar essa decisão? Quando é que vão definir, de uma vez por todas, a saída da Presidente?"

É por essas razões, de base, conteúdo e fundamentação técnica, que eu aqui vou repetir: não sou golpista. Estou em um julgamento coberto pela Constituição Federal, cujas regras foram definidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Não sou golpista e quero dizer que, por isso, tenho a convicção do que farei na votação no plenário do Senado Federal em relação à responsabilidade da Senhora Presidente afastada Dilma Rousseff, votando a favor do *impeachment*.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Como a Senadora Ana Amélia não fez perguntas, enquanto ela volta à mesa para reassumir a Presidência dos trabalhos, eu passo a palavra à Dr^a Janaina Conceição, pela Acusação, para fazer seus pedidos de conhecimento à Junta pelo prazo de seis minutos.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, pela ordem, antes de V. Ex^a...

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Pois não.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – É porque estou aqui desde o início da sessão, tentando solicitar que me seja dada uma resposta a respeito de umas tabelas e citei a página.

Eu só gostaria de saber se é possível eu obter ou não a resposta. Eu não quero perguntar de novo.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Deixe o Senador Raimundo Lira retornar. No retorno dele, como ainda vai haver indagações da Acusação e indagações da Defesa, nesse meio tempo, chega o Presidente, para que não haja nenhuma abertura, pelo menos de minha parte, nesta sessão.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – O senhor entendeu. Eu não preciso repetir a pergunta.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Entendi.

Vamos ouvir, primeiro, a Acusação, depois a Defesa e, nesse meio tempo...

Dr^a Janaina, portanto, seis minutos.

Devolvo a Presidência à Senadora Ana Amélia.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Com a palavra a Dr^a Janaina Paschoal, que é da Acusação, por seis minutos.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Cumprimento a Sr^a Presidente, o Sr. Relator, os senhores peritos, todos os Srs. Senadores, os assistentes técnicos, as assistentes.

Eu queria só fazer um primeiro registro, porque hoje é aniversário ao Dr. Hélio Bicudo, que foi a pessoa que deu início a esse processo, que eu entendo ser alguém que tem uma preocupação muito grande com a democracia, já deu grandes provas disso. Então, aproveito a oportunidade para fazer esse registro e cumprimentar o Dr. Hélio Bicudo por seus 94 anos de dedicação ao País.

Gostaria também de fazer alguns apontamentos com relação ao próprio histórico do laudo. Quando o laudo foi apresentado na semana passada, realmente, inclusive na imprensa, houve uma grande divulgação de que o laudo seria extremamente favorável à Defesa, algumas pessoas até telefonaram perguntando se eu não estaria triste por causa do laudo. Eu achava curioso, porque eu falei: acho que foi um laudo diferente o que foi lido por essas pessoas e que foi lido pelos denunciantes.

A Defesa, em conjunto com os Parlamentares que defendem a Senhora Presidente, formularam 70 questionamentos aos senhores peritos, que responderam, entregaram na sexta-feira, deixando ainda mais claro que os vários crimes de responsabilidade atribuídos na exordial, na inicial ficaram indubitavelmente caracterizados.

Os assistentes técnicos também apresentaram os seus trabalhos ontem à noite, a nossa assistente apresentou, corroborando, praticamente na íntegra, as conclusões dos senhores peritos. O assistente técnico da Defesa apresentou um trabalho de 90 páginas, que, pelo contrário, na íntegra, contesta as conclusões dos senhores peritos. Em certa medida, os questionamentos dos Srs. Senadores que defendem a Presidente





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

mostram que, na verdade, em nenhum momento, o laudo exculpa a denunciada, por isso é que se utilizam termos como "o laudo é confuso", "o laudo está equivocado", "o laudo é contraditório", "o laudo precisa ser um pouco mais aprofundado". Então, eu acho isso é importante, porque, como a imprensa está, de certa forma, propagando essa ideia de que os peritos teriam absolvido a Senhora Presidente, esses indicativos precisam ser destacados.

Com relação aos pontos que foram debatidos nesta tarde, eu acho que é importante recordar, sob o ponto de vista da Teoria Geral do Direito Civil, que os contratos não se confundem com os instrumentos de contrato.

Os instrumentos são importantes meios de prova, mas o contrato é a relação jurídica estabelecida entre as partes, que não necessariamente precisa ter um instrumento. Então, acho que é importante que isso fique claro.

Com relação ao conceito de operação de crédito, eu acho que, além art. 29, um artigo importante da Lei de Responsabilidade Fiscal para o nosso debate aqui é o art. 38, que fala da operação de crédito por antecipação. E esse artigo é importante, muito embora ele não trate especificamente das instituições financeiras públicas, mas porque ele proíbe esse tipo de operação, inclusive com os bancos privados, em ano eleitoral e sem que as operações anteriores tenham sido resgatadas. Então, eu acho que é um dispositivo interessante para estabelecer uma correlação com o que vem sendo debatido nesta tarde.

Acho muito importante também destacar que os senhores peritos foram contundentes, e isso já havia sido levantado aqui na sessão anterior, no sentido de que não compete à perícia falar em culpa, falar em dolo, falar em responsabilização. Os peritos tratam de questões objetivas, e todas essas atribuições, sob o ponto de vista jurídico e valorativo, competem aos juízes. Então, isso é muito importante.

Porém, para lembrar que a responsabilidade da Presidente e o dolo estão presentes, é importante recordar que foram muitos os órgãos federais envolvidos nessa situação inteira. Porque, muito embora tenha havido esse recorte para pinçar apenas o Banco do Brasil – o que já não é pouco, porque nós estamos falando da casa de bilhões –, devemos recordar que não foi só o Banco do Brasil, foi o BNDES, foi a Caixa Econômica Federal. No caso do BNDES, há bilhões referentes a 2015 – que seja dito isso, isso está na denúncia, descrito com detalhes!

(Soa a campainha.)

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Então, há que se recordar essa parte.

Além dos bancos, nós temos o envolvimento do Banco Central, que não contabilizou; nós temos o envolvimento do Ministério do Planejamento, por meio da SOF, que, inclusive, não mandou a documentação solicitada pelos peritos – esse é um ponto importante –, muitos documentos solicitados não foram encaminhados; nós temos o envolvimento do Tesouro Nacional, que também não contabilizou em quatro dos seus órgãos internos. Então, esse número enorme de órgãos envolvidos evidencia, sim, que a autoridade que estava lá acima, ou seja, a Presidente da República, foi a coordenadora e a mentora de tudo isso.

Então, a primeira pergunta que eu faço aos Srs. Peritos é a seguinte: essa não contabilização pelo Banco Central, pelo Tesouro, isso que a gente tem chamado de fraude, ou que alguns chamam de contabilidade criativa, isso, de alguma maneira,





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

interfere, repercute, prejudica a confiança que os investidores internos e externos têm no País?

Essa é a primeira.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Dr^a Janaina.

Com a palavra, Dr. João Henrique ou um dos membros da Junta. Diego, por cinco minutos.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Dr^a Janaina, boa tarde!

Infelizmente, em relação à avaliação de confiança de investidores interna ou externa, isso envolve um quesito bastante subjetivo, que além de não ter sido avaliado previamente pela Junta, não é objeto da perícia em si. Então, eu estaria impossibilitado de responder especificamente quanto a isso.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Com a palavra, Dr^a Janaina, por três minutos.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Não sei se seria possível, mas gostaria de saber se o senhor, ou a Junta, identifica alguma relação entre o rebaixamento do País nas agências de risco internacional e o desvendar dessas fraudes. Se os senhores identificam alguma relação.

E também gostaria de saber, porque tem um único ponto em que a nossa assistente técnica discordou da Junta Pericial, diz respeito ao destino que foi dado aos valores que foram desvinculados pelas MPs no final de 2015, e os senhores responderam que esses valores não teriam sido utilizados para pagar as pedaladas. A minha dúvida, haja vista a exposição de motivos das próprias medidas provisórias, é a seguinte: quando os senhores dizem "não", estão levando em consideração apenas o Plano Safra do Banco do Brasil ou analisaram todas as pedaladas? Porque, como está na exposição de motivos, eu acho que esse é um dado relevante.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Com a palavra o Dr. João Henrique ou o Diego.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Bom, especificamente quanto ao rebaixamento, também eu estou impossibilitado de fazer essa análise, porque não foi objeto de quesito anterior. Quanto ao destino dos recursos desvinculados pela Medida Provisória nº 704, quando no laudo declaramos que não foi identificada a utilização dos recursos desvinculados para pagamento dos atrasos, estávamos nos referindo especificamente ao Plano Safra, que foi pago com Fonte 100 e 160, fontes de recursos que não foram afetados pela Medida Provisória nº 704.

A relação que é possível estabelecer é que um dos decretos que analisamos, especificamente o decreto de 55 bilhões, que reputamos ter efeito fiscal neutro e, portanto, acabou não sendo muito o foco da análise do impacto fiscal, esse decreto de 20 de agosto suplementou no valor de 51 bilhões uma fonte de recurso 344, e essa fonte de recurso, posteriormente – isso foi em agosto –, em dezembro, foi desvinculada por uma portaria da SOF, a Portaria nº 143, de 2015, editada em razão da Medida Provisória nº 704.

Então, o liame que existe entre a Medida Provisória nº 704 e os decretos é justamente este: um dos decretos, que foi o decreto que reputamos com efeito fiscal neutro, de fato suplementou uma fonte de recurso que posteriormente veio a ser desvinculada pela Medida Provisória nº 704.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

E, só para complementar, consta do laudo também, há uma tabela no laudo, uma tabela que inclusive foi divulgada no site do Ministério da Fazenda, em que ali há a explicação das fontes de recursos que foram utilizadas...

(Soa a campainha.)

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – ...para efetuar os pagamentos dos passivos junto às instituições financeiras, e essa Fonte 344 é uma das fontes que foram utilizadas.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada.

Está encerrada a parte.

Agora passo à Defesa, com o Dr. José Eduardo Cardozo, por seis minutos.

Acho que há um problema de som, Dr. Eduardo.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Alô?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Agora melhorou, obrigada.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Inicialmente, eu gostaria de saudar... Se pudesse até voltar o tempo um pouquinho.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Sim, sim.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Eu gostaria de saudar os membros da Junta Pericial e cumprimentar pelo trabalho, e preliminarmente esclarecer um pouco a esclarecer um pouco a posição da Defesa sobre o laudo pericial.

É óbvio que peritos não firmam conclusões sobre absolvição, sobre inocência de um caso; peritos narram fatos, dialogam sobre conceitos e fixam interpretações de acordo com o seu ponto de vista. O que nós afirmamos desde o início é que nós tínhamos uma concordância em larga medida com os fatos apontados pela perícia e que esses fatos – não foi a conclusão de V. S^as – levavam a uma comprovação clara de que as acusações eram improcedentes.

Conclusão não de V. S^as, mas a partir dos fatos apontados por V. S^as.

Por exemplo, quando V. S^as apontam, no item 7, da parte dos decretos, que não houve alerta da incompatibilidade com a meta fiscal, a meu ver, claramente descharacteriza a possibilidade de dolo, e acho até que foram econômicos nessa assertiva, porque, na verdade, não é que não se deu o alerta, como disse o Senador Lindbergh, os pareceres diziam textualmente que não haveria incompatibilidade. Então, Sua Excelência Presidente da República, ao tomar a decisão, se valeu desses pareceres técnicos. Mas a afirmação de V. S^as reafirmou a absoluta inconsistência da prefiguração criminosa apontada na Denúncia.

O mesmo afirmei em relação ao item 12 do Plano Safra. V. S^as afirmam que não houve ato comissivo da Senhora Presidente da República – o que aqui voltaram a afirmar –, ou seja, considerando que entendemos que é impossível a existência de omissão sem a falta de um dever específico, atribuído à Senhora Presidente da República, essa afirmação de V. S^as, por si, desqualifica a Denúncia. Então, foi isso que a Defesa falou.

Agora, é evidente, que existem alguns pontos em que nós divergimos e, curiosamente, não são em relação a aspectos fáticos, são em relação a aspectos interpretativos e conceituais. E entendo essa situação, V. S^as são *experts*, peritos em





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

ciência das finanças, não são juristas próprios de uma atuação no campo do direito financeiro. Valeram-se de uma interpretação que entenderam como correta. Eu respeito, mas apenas questiono, porque foram muito dogmáticas as assertivas, sem apontar outras interpretações possíveis. É nessa linha que quero firmar algumas ponderações e algumas perguntas.

V. S^{as}, por exemplo, adotaram, como ponto de referência, as normas constantes do próprio manual de contabilidade que mencionaram, que, na verdade, foi um manual elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal, em conjunto com o Tesouro Nacional, por técnicos que vieram e discordaram veementemente das interpretações dadas por V. S^{as}. Inclusive, por mais paradoxal que seja, quem formaliza esse código é o Sr. Arno Augustin, que é referido pela Acusação como mentor disso. Seguramente, o Sr. Arno Augustin e os técnicos que elaboraram esse manual devem discordar da interpretação de V. S^{as}, pelo menos aqui foi a opinião oficial dos órgãos que vieram aqui expressos.

Então, nesse sentido da divergência jurídica, das concordâncias, estou satisfezíssimo, V. S^{as} me permitiram demolir as acusações. É isso que a imprensa tem falado, não que V. S^{as} fizeram isso, mas me permitem que eu faça isso.

Agora, as perguntas que faço são as seguintes: V. S^{as} não registraram divergências jurídicas nas opiniões interpretativas, exegéticas, que fizeram, seja em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal – período de metas, a questão da operação de crédito –, seja em relação à situação que dizem de incompatibilidade entre decretos e metas fiscais, quando V. S^{as} traduzem a questão das metas fiscais para uma dimensão orçamentária, saindo da ideia defendida por toda a Administração durante anos, que seria a financeira. Pergunto: de que autores juristas os senhores se serviram para construir essa interpretação de operação de crédito que V. S^{as} dão – sem contar o Tribunal de Contas da União, por favor –, que autores V. S^{as} pesquisaram, que julgados encontraram, para chegar a essas conclusões quanto ao conceito de operação de crédito tão amplo que tomo, como em relação à situação de incompatibilidade orçamentária? Fui claro?

Segunda questão: quais são as divergências que V. S^{as} têm em relação ao parecer do ilustres Profs. Misabel Derzi e Héleno Torres, que estão juntados aos autos? Quais são os pontos centrais que V. S^{as} divergem desses pareceres? Porque eles apresentam conclusões antagônicas. Onde estão as premissas que V. S^{as} divergem desses ilustres juristas? Porque V. S^{as} não registraram esse parecer no exame pericial.

Gostaria de entender o porquê, nem que fosse para refutá-lo. Gostaria de saber onde estão as divergências.

Outro aspecto: os juros que são cobrados nos eventuais atrasos do Plano Safra. Qual é a sua natureza? Nós sabemos que a doutrina, a lei e a jurisprudência diferenciam claramente atualização monetária de juros. O próprio Decreto-Lei nº 3.365, de 1941,...

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDENAS – ...fala de juros moratórios, juros compensatórios. Há até súmulas do Supremo Tribunal Federal fazendo essa distinção.

A minha pergunta é: no caso de atrasos do Plano Safra, o que existe? É uma mera atualização monetária? São juros moratórios? São juros remuneratórios? Qual é a natureza dessa situação que ocorre em relação ao Governo Federal quando há atrasos,





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

especificamente no plano das categorias jurídicas que são colocadas? Não se pode confundir atualização monetária com juros moratórios, com juros remuneratórios e, no plano, até no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, com juros compensatórios.

Qual é a natureza jurídica desses juros, ao ver de V. S^{as}?

São as perguntas que faço no momento.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Dr. José Eduardo.

Com a palavra o Dr. João Henrique, por cinco minutos.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Quero agradecer, então, a oportunidade de esclarecimento. Vamos começar do final.

Então, juros, a natureza desses juros. São juros que estão remunerando o capital. Não são juros moratórios e têm uma natureza de correção, correção do principal, não é? Não de atualização. Embora esteja escrito atualização, a pretensão não é de manter o poder, manter... expressar a variação do poder aquisitivo da moeda. Aqui, há as taxas Selic e a taxa de poupança. Elas remuneram o capital. Está certo?

Em relação aos pareceres, eles não foram incluídos, de fato, e, no laudo inicial, não houve referência. Tampouco nos esclarecimentos, houve um pedido, e, neste momento, não teríamos condições, então, de retornar uma resposta sobre as divergências. Certo?

Então, em relação especificamente aos autores que foram citados, aqui, vamos ter de olhar, então...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Oi?

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Das operações de crédito, sim.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Sim, sim.

Eu vou passar, então para o Dr. Diego. Certo?

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Bom, Dr. Cardozo, quanto à base doutrinária para fins de definição de se tratar de uma operação de crédito, pela leitura da Lei de Responsabilidade Fiscal e pela leitura do próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a Junta refutou não ser necessário trazer ao processo, trazer ao laudo base doutrinária que desse suporte à interpretação de que se trata de uma operação de crédito, porque, ao ver da Junta, a disposição contida no art. 29, §1º, é bastante clara.

E a disposição contida no art. 92 da Lei nº 4.320 também é bastante clara no sentido de que a inscrição em restos a pagar configura constituição de dívida flutuante. E, sendo dívida flutuante, a inscrição nos restos a pagar configura assunção de dívida. E, sendo assunção de dívida, está enquadrada no art. 29, §1º, da LRF. Então, por ser claro para a Junta, refutamos não ser necessário trazer nenhuma base doutrinária que configurasse essa operação como operação de crédito.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – É importante complementar a resposta, fazendo menção aos autores que estão referidos exatamente no tópico que vai tratar disso, nos esclarecimentos, nas páginas 87 a 125, por exemplo.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Desculpem-me, a partir da página 89. Alguns autores foram referidos aqui. Além da própria STN, o Conselho Federal de Contabilidade, Sérgio de Iudícibus, Oswaldo Sanchez, citações normativas, Kiyoshi Harada, Ricardo Lobo Torres, o próprio IFAC, que é o órgão internacional de normatização contábil. Então, houve uma busca de definições do próprio Banco Central. Houve uma pesquisa doutrinária...

(Soa a campainha.)

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – ...para sedimentar isso, não foi exclusivamente com base na nossa leitura dos dispositivos, buscamos orientação doutrinária. Obrigado.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Três minutos, Doutor.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDozo – Essa é a crítica frontal que faço ao laudo de V. S^as. Os pareceres e os autores que V. S^as citam não amparam a interpretação de V. S^as. V. S^as fizeram uma interpretação direta da lei, sem efetivamente serem especialistas em Direito Financeiro, mas em Ciência das Finanças, o que não invalida, não tira da opinião de V. S^as qualquer validade. O que me espanta é que nos autos há pareceres de juristas e V. S^as omitiram esses pareceres. Por que o fizeram? Porque tinham uma posição predeterminada? Uma perícia não pode fazer isso, uma perícia tem de examinar todos os autos e, seguramente, os Senhores leram esse parecer, porque, se não leram o parecer, fizeram uma perícia equivocada, uma perícia inválida, porque é pressuposto de qualquer perícia o exame total dos autos em tudo o que o integra.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Pela ordem, Excelência.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Pela ordem, Dr^a...

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDozo – Eu posso ser interrompido, Sr^a Presidente?

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não, Sr^a Presidente. Eu pedi, eu sou Senadora, pedi a palavra e não fui atendida. Ele está no meio da fala dele, Sr^a Presidente.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Posteriormente...

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – A Presidente decide, não é V. Ex^a.

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

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – É importante.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Tem de haver o mesmo peso e medida para todos.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Senadora Vanessa, tenha um pouco mais de equilíbrio.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senadora, não há problema. Está cassada a palavra. Ela falará depois da pergunta.

Dr. Eduardo Cardozo, o senhor terá recuperado o seu tempo por três minutos.

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

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDozo – Muito obrigado, Sr^a Presidente. Eu, com todas as vénias...





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senadora Vanessa, por favor, tenha paciência, eu vou recuperar todo o tempo do Dr. José Eduardo.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu tenho muita paciência, Sr^a Presidente, estou esperando a palavra até agora que me seja concedida a palavra pela ordem.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – V. Ex^a está atrapalhando o Advogado de Defesa!

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Três minutos.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Com todas as vêrias, estou fazendo uma crítica ao laudo pericial, o que é absolutamente legítimo. Eu acho que não pode uma perícia não examinar algo que está nos autos, com todas as vêrias. Por isso perguntei previamente por que não mencionaram, por que afirmaram essas interpretações de maneira tão conclusiva, por que foram tão dogmáticos, quando, na verdade, juristas apontam outra linha interpretativa?

Seria natural que V. S^{as} tivessem citado essa outra linha interpretativa para descartá-la, para dizer que estão equivocados nesse ponto. Foi por isso que perguntei qual é a opinião que V. S^{as} tinham em relação ao parecer dos dois maiores especialistas em Direito Financeiro no Brasil, a professora do ilustre Relator, Izabel Dercy, e Heleno Torres, Professor Titular da Universidade de São Paulo.

Ou seja, situações desse tipo, entendo, trazem a debilidade que tivemos aqui por não podermos trazer especialistas que debatessem essa questão. V. S^{as} não são especialistas em Direito Financeiro, são especialistas em Ciência das Finanças, brilhantes, com currículo invejável, dignos efetivamente de aplausos.

Porém, afirmaram tão dogmaticamente uma interpretação que era seguida pela AGU... Esqueceram uma interpretação que era seguida pela AGU; esqueceram a interpretação que era seguida pela SOF; esqueceram a interpretação que era seguida pelo Tesouro, mas se valeram do trabalho normativo que eles fizeram para construir a sua interpretação, porque acho que ali, para V. S^{as}, é clara, mas para vários outros órgãos técnicos não é clara. E a perícia deveria ter se referido a isso, nem que fosse para descartar essa argumentação, para arrasá-los, para destruí-los nos seus argumentos.

Com todas as vêrias, essa é uma falha frontal que aponto, salvo melhor juízo, ao trabalho desenvolvido por pessoas de altíssima qualidade como são V. S^{as}.

Faço, então, uma pergunta.

Tenho uma grande dificuldade de compreender essa interpretação do TCU...

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – ...e a de V. S^{as} sobre o art. 4º da Lei Orçamentária, porque se a meta fiscal é traduzida em uma dimensão orçamentária, quando se usa a anulação de dotações, perfeito, ela não afeta orçamentariamente a meta. Mas quando há excesso de arrecadação, lembremos que a fonte excesso de arrecadação implica acréscimo de receita e de despesa no Orçamento. Portanto, tendo um ponto de neutralidade orçamentária. É por isso que o próprio Procurador Júlio Marcelo, no passado, como mostraremos em alegações finais, dizia que o excesso de





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

arrecadação não seria capaz de impactar a meta, valendo-se apenas e tão somente do superávit verificado.

Pergunto a V. S^{as}: por que V. S^{as}s acham que, no excesso de arrecadação, se se mexe na receita e na despesa e a dimensão da meta é orçamentária – ao ver de V. S^{as}s; não ao nosso, porque ela é fiscal –, por que V. S^{as}s não entendem que também essas alterações por excesso de arrecadação tenderiam à neutralidade do decreto de abertura de crédito?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Dr. José Eduardo Cardozo.

Três minutos para os peritos.

Dr. João Henrique.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Agradecendo ao Dr. Cardozo novamente, eu só vou fazer duas ponderações em relação à ausência de contestação desses laudos.

Primeiro que, como laudos, eles estavam com dados dentro do cabedal, do depositório da Comissão. No entanto, o conhecimento que a Comissão constrói é um conhecimento dialógico. Então, de alguma maneira, não me parece que esses laudos tenham sido tão importantes, porque, se eles fossem, estariam no pedido de esclarecimentos da Defesa. E não me parece que eles tenham constado desse pedido de esclarecimentos, citados expressamente, como fez o Sr. Advogado de Defesa.

Em relação ao segundo ponto... Portanto, sim, não estão, e é uma oportunidade de construir dialogicamente.

Em relação ao segundo ponto, vai falar o Dr. Diego Prandino.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Quanto ao...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Bom, quanto ao impacto decorrente da utilização do excesso, essa questão foi respondida inclusive num quesito formulado pelo Ex^mo Sr. Relator, em que foi demonstrado, inclusive de forma gráfica, o porquê do excesso de arrecadação para fins de suplementação tem um efeito negativo.

Estamos em uma situação zero, em uma situação de déficit. Ocorrendo um excesso de arrecadação, agora passamos a um cenário um, em que estamos mais próximos do atingimento da meta. Se, por conta desse excesso de arrecadação, abrimos uma suplementação primária, voltamos ao *status* zero. Ou seja, acaba que se está, num instante dois, após a suplementação, numa situação pior do que a anterior. É a p. 197 do laudo, se puder acompanhar.

Então, no momento zero, estamos em déficit; no momento um, há o excesso de arrecadação, estamos mais próximos da consecução das metas; no momento dois, após a suplementação, voltamos ao *status* zero, ou seja, nos afastamos da consecução da meta. É exatamente por isso, pela não utilização desse excesso para recomposição da meta.

Note-se que no laudo explicitamos que esse entendimento vale para uma situação que está fora da consecução da meta, não há o atingimento da meta.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Dr. Diego.

Senador.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Presidente.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Não, senhor.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDozo – Não tem mais?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Não. Nesse sistema da peritagem são cinco minutos para o Senador. Cinco minutos para a resposta primeira, três e três, depois não há mais réplica.

Agora, eu vou – antes de dispensar os peritos – conceder pela ordem à Senadora Vanessa Grazziotin; em seguida, a advogada Dr^a Janaina Paschoal.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu agradeço, Senadora. Eu já havia feito essa questão e foi o próprio Presidente que me disse que entre um e outro me daria essa questão de ordem. Na realidade, é pela ordem.

Eu fiz uma pergunta e não obtive a resposta, em relação às duas tabelas que estão tanto na perícia quanto nos esclarecimentos da perícia. Se V. Ex^a puder dar um tempinho a mais para que os peritos falem sobre isso, eu ficaria extremamente agradecida.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Senadora, eu vou abrir uma exceção. Não se deve administrar com exceção, só com regra, mas eu vou abrir para que não haja nenhuma suscitação de questionamentos contra a ampla defesa. Acho que isso é, nesta hora e neste momento deste processo, o caminho mais adequado.

Então, é uma exceção, porque terminada a participação dos advogados, agora teremos a perícia. V. Ex^a pergunte, não terá os cinco minutos, vou lhe dar três minutos para o questionamento e a resposta do perito; em seguida, passo à questão de ordem da Dr^a Janaina Paschoal.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – V. Ex^a verá que eu serei extremamente comprensiva, não precisarei nem dos três minutos, porque no item 5 das conclusões...

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Qual a página?

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – P. 120. As conclusões do laudo pericial.

O item 5 diz que:

Embora não se tenha obtido informações completas relativas à execução das dotações suplementares constantes exclusivamente desses três decretos [...], esta Junta identificou que pelo menos uma programação de cada decreto foi executada orçamentária e financeiramente no exercício [...], com consequências fiscais negativas sobre o resultado primário apurado.

Primeiro, a observação que eu fiz é que nem precisaríamos estar debatendo isso, porque não há um questionamento se houve incompatibilidade com a meta final. Por que não? Os senhores escrevem que a meta foi cumprida ao cabo e ao final do exercício. Mas aqui está dito que os decretos de abertura de crédito suplementar interferiram na meta negativamente.

Pelo que eu li das duas tabelas, tanto nos esclarecimentos da perícia como na perícia, a dotação orçamentária foi superior à executada. Então, como pode ter feito negativamente a meta?





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Senadora. Então, três minutos para o Dr. João Henrique ou o Dr. Diego responder à Senadora Vanessa Grazziotin, neste caso, sem réplica.

O SR. JOÃO HENRIQUE PEDERIVA – Agradecendo a possibilidade de esclarecimento, vou passar para o Dr. Diego.

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – Excelência, bom, fizemos essa tabela, um exercício de análise de execução de uma programação de cada decreto, porque houve quesitos nesse sentido. Ante a impossibilidade de fazer execução das suplementações totais, elencamos uma de cada decreto para tal.

Agora, quanto à incompatibilidade por conta da suplementação, a análise da Junta e o entendimento da Junta é de que a falta de conformação com a obtenção da meta ocorre no momento da suplementação.

Ontem, tivemos contato com o laudo pericial dos assistentes da Defesa, um laudo de muita qualidade que elevou o debate acerca do que viria a ser programação orçamentária. No entender dos Peritos Assistentes, a programação orçamentária deveria estar compatibilizada também com decretos de suplementação, de forma que, havendo a suplementação, perdão, quando é caso de contingenciamento. Havendo suplementações, não haveria problema para fins de consecução da meta, por quê? Porque o limite de empenhamento está fixado.

Bom, esse entendimento, no entender da Junta, leva a uma completa inoperância do *caput* do art. 4º, da Lei Orçamentária, porque qualquer suplementação, então, estaria de acordo. Já que há um limite de empenho fixado, pode-se suplementar uma despesa de 10, de 20, a 30, a 100, a 200, não importa. Por quê? Porque o limite está posto, e, acreditamos, a Junta acredita que esse não é o melhor entendimento a dar ao art. 4º, *caput*, da Lei Orçamentária.

Então, a Junta entende que o momento em que deve se aferir a conformação da alteração na programação orçamentária com obtenção da meta...

(Soa a campainha.)

O SR. DIEGO PRANDINO ALVES – ... é no momento da suplementação e não no momento da execução financeira.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Muito obrigada, Dr. Diego.

E a Dr^a Janaína Paschoal.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Obrigada, Excelência.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Três minutos, da mesma forma.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Sim, é só para traçar um paralelo com as perícias que acontecem em processo penal, mesmo em processo civil. Normalmente os autos não seguem, na íntegra, para os peritos. Muito pelo contrário, porque os peritos não podem ser induzidos em nenhuma medida.

Então, eventuais pareceres, opiniões jurídicas, juntadas aos autos não são remetidos aos peritos. Os peritos têm acesso ao corpo de delito, objetivamente falando. Então, se há um homicídio, é o corpo propriamente dito. Se há um documento teoricamente falsificado, é o documento que foi alterado. Se é uma perícia contábil, que talvez o paralelo mais próximo seja esse, vão os livros contábeis. Não é da teoria da perícia que os peritos tenham acesso à íntegra dos autos. É o contrário.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Então, se eles se debruçassem sobre eventuais pareceres, aí, sim, nós poderíamos, em alguma medida, questionar esse laudo, porque eles têm que olhar objetivamente o corpo de delito. Era esse esclarecimento que eu acho que precisaria ser feito...

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDozo – Pela ordem. Pela ordem, Sr^a Presidente.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – ... porque, do jeito que foi cobrado pela Defesa, os Peritos foram cobrados de algo que na verdade não seria da competência deles analisar. Essa que é a verdade.

O trabalho da perícia é um trabalho objetivo. Ele tem a ver com a materialidade. Por isso que nós estamos insistindo, não tem nada a ver nem com dolo, nem com culpa, nem com responsabilidade, e sobretudo com teses jurídicas. As teses jurídicas vão ser analisadas, eventuais pareceres e quem são os maiores ou menores juristas pelos julgadores da causa. Os peritos não têm que se envolver com essas questões valorativas.

Eu acho que esse esclarecimento, até para o público compreender, é importante, porque senão pode cair alguma dúvida sobre o trabalho da Junta, quando, na verdade, essa não avaliação valorativa confere...

(Soa a campainha.)

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – ... maior valor, maior relevância a este laudo.

Seria somente isso, Excelência.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Dr^a...

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDozo – Pela ordem.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Dr. José Eduardo Cardozo.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDozo – Com todas as vêrias à Acusação, parece-me evidente que o objeto das perguntas à Perícia envolve dimensões fáticas e conceitos jurídicos debatidos no processo. Eles foram arguidos sobre conceitos jurídicos e responderam dentro da opinião deles. Definiram operação de crédito, definiram interpretação do art. 4º; como que isto, que é traduzido, que está nos autos, e que debate exatamente o corpo de delito – se me permite, com todas as vêrias, a Acusação –, não foi analisado pela Perícia? É claro que deveria ser, ou então nós teremos que riscar da perícia todas as opiniões que eles deram sobre a interpretação do art. 4º, operação de crédito e outras questões.

O que me espantou é como se fixou uma posição dogmática sem fazer referência àquilo que a própria perícia tinha acesso nos autos. É legítimo que as pessoas tomem posição. Mas o perito, quando ele examina as questões, ele diz: "Há posição tal e tal, refuto essa posição, para ficar com esta". Claro. É natural que... Veja, é que, como não puderam ser ouvidos especialistas...

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDozo – ... foi feito um conjunto de indagações àqueles que são especialistas em Ciências das Finanças. Das duas, uma: ou eles diziam: "Não, não é minha área, e eu vou responder só os aspectos de Ciências das Finanças", ou, se é na área jurídica: "Eu vou apontar as teses e optar por uma." Isso não foi feito pela Perícia. Foi apresentada uma situação, uma versão, como se fosse única. Quando





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

não é. Quando a AGU não pensa assim, quando a SOF não pensa assim, quando o Ministério da Fazenda não pensa assim, quando os juristas não pensam assim. E está tudo isso nos autos.

Então, com todas as vênias, a Perícia, sob este aspecto, com todo o acatamento e respeito, falhou. Porque ela não refutou as teses que foram endossadas. Era o que se esperava para a adoção de uma tese. Ou não se adota tese, ou, ao se adotar, se refuta aquilo que efetivamente orientou a expedição de todos os atos, segundo a opinião dos próprios peritos.

Mas eu os cumprimento, com todas as vênias, dizendo que a nossa discordância, então, está clara – há concordâncias e há discordâncias, e a nossa discordância central está no fato de esse material não ter sido examinado por V. S^{as}s, como acredito que a Perícia deveria tê-lo feito.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Dr. José Eduardo Cardozo.

Queria dispensar a Junta Pericial, agradecendo a presença e a valiosa colaboração, pedindo à secretaria que conduza à Mesa a assistente pericial da Acusação, Dr^a Selene Peres Peres Nunes.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Senadora Ana Amélia, eu posso pedir que seja feita uma correção na ata? Porque eu usei uma expressão errada, eu troquei.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Pode, pode.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Na minha última intervenção...

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Eu pedi à Taquigrafia que...

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – É para prestar atenção, porque isso é importante. Na minha última intervenção, eu disse que a dotação inicial aprovada na Lei Orçamentária era inferior à executada. Não, é o inverso: a dotação orçamentária era superior à executada. Isso é muito importante.

Muito obrigada.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Está, então, por favor, Taquigrafia, feita a anotação, já fazendo o sinal que está corrigido, conforme solicitação da Senadora Vanessa Grazziotin.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Sr^a Presidente, consulto V. Ex^a se os critérios em relação às assistências se mantêm os mesmos?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Serão os mesmos que foram feitos com os peritos. (Pausa.)

Desculpa, a Mesa me esclarece – eu fui induzida a erro, mas isso pode acontecer –, que agora muda: o Senador tem três minutos para fazer o questionamento e a Perita da Acusação tem dois minutos para responder.

O SR. ANTONIO ANASTASIA (Bloco Social Democrata/PSDB - MG. *Fora do microfone.*) – Não há réplica, não? É bom falar isso que há réplica de dois.

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Repetindo, três, dois e uma réplica de dois. (Pausa.)





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Passo a palavra ao primeiro orador inscrito, Senador Ronaldo Caiado, por três minutos, Senador. (Pausa.)

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Sou eu, Presidente?

A SR^a PRESIDENTE (Ana Amélia. Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Três minutos, Senador. O relógio está contando.

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Tudo bem. Obrigado, Presidente.

Sr^a Presidente, Sr^ss e Srs. Parlamentares, eu quero, ao iniciar, cumprimentar a Assistente Pericial da Acusação, Dr^a Selene, não só pelo seu currículo, a que eu tive oportunidade de ter acesso, mas também por toda essa análise técnica que ela fez, demonstrando aqui, claramente, aqueles pontos que foram por demais discutidos aqui, na Comissão, mas que ela define com muita competência e sabedoria quando diz que o Poder Executivo não governa sozinho. Na verdade, o PT achava, a ex-Presidente Dilma achou que poderia governar sozinha, que o PLN já vinha como força de lei, independentemente da posição do Congresso Nacional. Ela faz toda uma descrição da matéria, como também diz da necessidade da compatibilidade entre a aprovação do PLN para a publicação dos decretos, para que, aí, sim, a Presidente tenha cumprido a Lei de Responsabilidade Fiscal, como o art. 4º da LOA e também a Constituição brasileira preconizam.

Demonstra, num quadro extremamente detalhado, o crime praticado quando contingenciou apenas R\$8 bilhões, em detrimento daquilo que deveria ser...

(Soa a campainha.)

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – ... um valor final de R\$58 bilhões. E chega a uma conclusão que é óbvia: diz que projeto de lei não tem força legal alguma e, como tal, não precisa ser sequer considerado, já que é apenas uma iniciativa sem tramitação no Executivo.

E a conclusão mostra aquilo que ficou claro, que é o conceito de operação de crédito nos atrasos do pagamento do Tesouro Nacional/Banco do Brasil.

Então, isso aqui, mais uma vez, reforça a tese de que o Banco do Brasil ali, ao não serem resarcidos os valores, estava cumprindo uma política de governo que é impedido pela Presidente da República em usar esse caminho, essa prerrogativa.

Também ela faz referência a que o custo para o Tesouro Nacional, os cálculos são diferentes. O cálculo a que a minha assessoria chegou é de R\$1,6 bilhão, e o de V. Ex^a é de R\$1,130 bilhão, que foi denominado como atualização, o que, na verdade, é incidência de juros.

Então, ficou claro que isso trouxe um prejuízo para o cidadão brasileiro de R\$1 bilhão, dentro dos cálculos feitos pela Dr^a Selene, de R\$1,130 bilhão, e nós chegamos ao valor de R\$1,8 bilhão, ou seja, isso tudo...

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Senador Caiado.

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Para concluir.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Eu lamento interromper V. Ex^a, mas o tempo já se esgotou. Se V. Ex^a fizer a pergunta, agradecemos.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Eu quero cumprimentá-la, Sr. Presidente, e, ao mesmo tempo, dizer que não tenho nenhuma pergunta a formular, já que a conclusão dela é exatamente o pensamento da Perícia, do TCU e da ampla maioria da Comissão.

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Muito obrigado, Senador Caiado.

A próxima inscrita é a Senadora Vanessa Grazziotin por três minutos, que é a regra deste momento – três.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Só para ficar mais claro, antes de V. Ex^a iniciar a marcação do tempo. Eu tenho três, ela tem três. E depois?

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG. *Fora do microfone.*) – Você tem três, três, dois e eu acho que tem dois aqui também, na minha opinião.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Tem dois se tiver pergunta, não é?

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG. *Fora do microfone.*) – É isso.

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

O SR. PRESIDENTE (Antonio Anastasia. Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Então, três minutos, Senadora.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Pois bem. Eu gostaria de cumprimentar a Assistência, a Sr^a Selene, e repetir, Sr^a Selene, que aqui nós estamos tratando de dois assuntos, que foram aqueles admitidos na Câmara dos Deputados e aqui no Senado posteriormente, que diz respeito à execução do Plano Safra e aos decretos.

Em relação à execução do Plano Safra, eu tenho evitado falar porque, para mim, essa é uma questão já decidida. Não é que a imprensa divulga, não. É porque, de fato, já é decidida. Eu apenas farei uma pergunta a V. S^a no que diz respeito a isso, mas, para mim, está muito claro quando a própria Presidente da Comissão Mista de Orçamento dá uma entrevista dizendo que pedaladas é bobagem, que não existe... O então Relator das contas de 2015 do Tribunal de Contas da União, Ministro Augusto Nardes... Enfim, o próprio relatório da Perícia, o Banco do Brasil, todos os técnicos que nós ouvimos aqui, então isso é claro. Não há dolo, não há participação da Senhora Presidente da República no que diz respeito a isso.

Em relação à abertura dos créditos suplementares. Em relação à abertura dos créditos suplementares, eu acho nós precisamos deixar mais claro que uma lei tem de ser lida como ela é e, dependendo do que está escrito, não carece nem de interpretação. Mas aqui o que a gente está vendo desde o início é uma tentativa de interpretar para dizer que meta fiscal tem de ser cumprida lá quando ela é planejada. Eu não sei o que é isso. Eu estou até agora tentando uma resposta. Como é que pode uma meta em que a lei diz... A meta é para o exercício, o exercício são doze meses, então é ao final que será aferido se ela foi cumprida ou não. Mas diz que não, que ela tem que ser compatível com aquele momento em que ela está sendo elaborada.

Eu quero, então, a partir disso, fazer algumas perguntas à senhora.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

(Soa a campainha.)

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – A senhora, em um item, discorda da Perícia, porque a senhora diz – não sei exatamente a página, acho que é a página... – que a Perícia disse que poderiam ser usados recursos de superávit financeiro para outros fins.

E V. S^a, no item 82 da página 28, discorda. Não, não é esse item, é outro item. Acho que é a página 30. Na página 30, V. S^a discorda, dizendo o seguinte: "Esposamos a tese de que a utilização dos recursos vinculados de superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação representa ofensa ao parágrafo único do art. 8º da LRF".

Então, eu queria que V. S^a explicasse essa sua divergência em relação à tese defendida pela Perícia. Essa é uma questão.

A outra questão que eu levanto é no que diz respeito à página – aí sim – 28, item 82, suas conclusões em relação aos indícios de dolo. V. S^a diz o seguinte: que o reconhecimento de ato comissivo por meio de assinatura – aí falando sobre o Plano Safra...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senadora, por favor.

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

Em ato de assinatura em contrato, neste caso, não é possível por duas razões básicas: a) o contrato é *ex lege*, isto é, deriva das condições objetivas previstas na legislação. Concordo plenamente. Agora na letra "b", Sr^a Selene, a senhora diz o seguinte: "Por óbvio, nenhuma fraude é reconhecida pelo autor por meio de aposição da assinatura, tendo em vista que o objeto é precisamente o acobertamento".

Baseado em que legislação a senhora escreveu isso? Qual foi a lei, a determinação legal que a Senhora Presidente da República deixou de fazer, de proferir, para acobertar isso que a senhora considera como dolo?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra Sr^a Selene Peres, assistente, três minutos.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Inicialmente, queria agradecer a pergunta da Senadora, que me permite esclarecer algumas questões relevantes.

Começando, então, pela primeira pergunta, que diz respeito à Medida Provisória nº 704, de 2015. A divergência é muito pontual em relação ao laudo pericial, com o qual eu concordo na quase plenitude. O laudo pericial também chega à conclusão de que a medida provisória é inconstitucional.

Eu apenas fiz questão de marcar que a minha interpretação é que é inconstitucional também, só que por outra razão. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 8º, parágrafo único, determina que os recursos financeiros que estejam vinculados a determinado uso permaneçam vinculados, ainda que em exercício diverso.

Então, essa é uma determinação da lei complementar e é uma determinação que, portanto, tem um caráter de norma geral. Ou seja, não se está aqui falando de uma vinculação orçamentária específica, que poderia ser feita por lei. Está se falando da utilização dos recursos vinculados.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Então, nesse sentido, entendo que a medida provisória invade uma competência de lei complementar. Mas reitero que há uma divergência apenas interpretativa e que cheguei à mesma conclusão, portanto, final do laudo pericial.

(Soa a campainha.)

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – A outra questão se refere aos indícios de dolo. Concordo com a junta pericial, porque não tenho competência aqui para falar de dolo. Mas entendo que faz parte do meu trabalho estabelecer os indícios, até para que os juízes possam, depois, formar suas conclusões.

No caso, a operação de crédito específica executada é uma operação que envolve um atraso de pagamentos, que eram devidos, porque o capital não pertencia ao Tesouro, pertencia à instituição financeira. Nesse sentido, não há um contrato. É muito semelhante – digo isto para o cidadão que, eventualmente, esteja nos assistindo – a um cheque especial. Não assino contrato a cada vez que uso cheque especial, mas há uma presunção de arcar com o pagamento financeiro daquilo ali, em virtude de eu ter utilizado um capital que não me pertence. É apenas isso.

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

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Concedo dois minutos à Senadora Vanessa.

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

Primeiro, quero dizer do meu primeiro questionamento. Perguntei sobre a discordância da perícia por ela apresentada em relação ao laudo pericial do comitê de servidores do Senado Federal. Ela não é pontual, no meu entendimento, ela é basilar. A tese dos peritos é a de que os recursos dos decretos, que são recursos vinculados todos eles... Não há nenhum recurso que não seja vinculado, ou seja, eles são vinculados a um objetivo especial. Há um excesso de arrecadação, um superávit para aquele objetivo. Esse recurso, segundo a perícia, deveria ter sido guardado para compor o superávit. V. S^a discorda, dizendo que isso fere, inclusive, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse é o primeiro ponto.

Segundo, Sr^a Selene, a senhora me perdoe! A senhora tentou desdizer o que a senhora escreveu aqui.

(Soa a campainha.)

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – A senhora falou, com todas as letras, com todas as palavras: "Por óbvio, nenhuma fraude é reconhecida pelo autor por meio de aposição de assinatura, tendo em vista que o objetivo é precisamente o acobertamento."

Eu lhe perguntei o seguinte: qual foi a lei a que a Presidente Dilma desobedeceu? Portanto, se ela cometeu fraude, como a senhora fala aqui, ela desobedeceu a alguma lei, ela descumpriu alguma norma legal. Eu lhe perguntei: quais foram as leis a que a Senhora Presidente teria desobedecido para cometer uma fraude? A senhora não me respondeu e não vai me responder, porque a Senhora Presidente da República não desobedeceu a nenhuma lei. Tudo em relação ao Plano Safra, como V. S^a diz, é *ex lege*. É uma lei de 1.992. Quem executa a lei é o Ministério da Fazenda, é o Banco do Brasil.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

As normas são editadas pelo Ministério da Fazenda, inclusive sobre a divulgação dos dados estatísticos.

Mas a senhora – desculpe-me, mas não posso deixar de dizer isto –, de forma leviana... Desculpe-me! Digo isto respeitosamente. De forma leviana...

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Pela ordem, Excelência! Ela não pode ser ofendida.

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

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não! Ofendida foi a Presidente aqui!

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sr^a Janaina, não dei a palavra a V. S^a.

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

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Quero dizer a V. Ex^a, Senadora Vanessa, que eu vou retirar essa palavra da...

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Então, a senhora mande ela retirar. A Presidente fez fraude, porque eu pedi que ela me respondesse e ela não respondeu.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Foi uma questão pessoal.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Se V. Ex^a pedir que ela retire...

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

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – O que está escrito aqui é muito grave, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu determinei que fosse retirada a palavra "leviana" da Ata...

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – O que está escrito aqui... Então, ela retire que a Presidente cometeu fraude.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – É grave, mas é verdadeiro.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – E nem é o objetivo da perícia.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – É grave, mas é verdadeiro!

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Olha aí. Está vendo, Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não vamos entrar por esse caminho. Vamos ficar por aqui.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – O senhor pode retirar. Eu não retiro.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Esta aqui é uma questão pessoal.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – O senhor pode retirar. Eu não retiro.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra que ela usou foi em relação a um fato.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu estou falando sobre um fato.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A senhora usou uma palavra em relação a uma pessoa.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não, ao fato!

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

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu estou falando em relação ao fato, dizendo que ela foi, neste fato...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Vamos continuar o trabalho.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – ... ela foi leviana ao escrever.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu já determinei que essa palavra fica fora da Ata.

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

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Então, diga que o fato foi leviano.

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

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Então, pronto, Sr. Presidente. O fato foi leviano. Obrigada, Senadora Gleisi. Aí não vai ser retirado. O fato escrito aqui, o que está escrito aqui...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Se V. Ex^a retirar a palavra, retirar a expressão pessoal...

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Pronto, já retirei. Esse fato... A forma como ela se refere ao fato escrito aqui, na página 28, é leviana. A forma é leviana. Aliás, nem deveria ter sido analisado dessa forma por uma perícia.

Obrigada, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Dois minutos, Sr^a Selene Peres.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Começando pelo final, então. O artigo descumprido foi o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que o ente da Federação está proibido de contratar operações de crédito com a instituição financeira que ele controle. A realização de operações de crédito deve ser analisada num conceito abrangente, que está definido no art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde se incluem as operações com o Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra. A fraude é caracterizada pela omissão de passivos, ou seja, a operação aconteceu e não foi registrada na contabilidade.

Em relação à pergunta...

(Soa a campainha.)

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – ... sobre a medida provisória, eu devo dizer que respondi no contexto da medida provisória. Não se devem fazer ilações, dizendo que isso justificaria, então, a abertura dos créditos suplementares. A esse respeito eu me manifestei em outro momento do laudo, em que eu corroboro também a opinião da Perícia, dizendo da irregularidade da abertura desses créditos suplementares por decreto. Aí seria preciso fazer toda uma contextualização para





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

compreender em que momento se calcula o resultado primário e como é que esses recursos, vinculados ou não, de qualquer forma iriam impactar o cálculo do resultado primário.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, passo a palavra à Senadora Gleisi Hoffmann. Três minutos.

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Obrigada, Sr. Presidente.

Sr^a Selene, nós estamos aqui no julgamento da Presidente da República, o julgamento do *impeachment*, que começou com uma atividade, uma atitude política. Nós tivemos a contratação, pelo PSDB, de um parecer da hoje Advogada de Acusação, que foi contratada pelo Partido para mostrar evidências que poderiam causar um processo de *impeachment*.

Eu gostaria de perguntar a V. S^a. V. S^a participa de várias palestras, de vários seminários. Em 2005 V. S^a participou, a convite do PSDB, de um encontro de gestores em Aracaju, para falar aos então eleitos do Partido, e também do DEM, sobre responsabilidade fiscal e sobre planejamento municipal. V. S^a também está recomendada pelo Sr. José Roberto Afonso, uma pessoa de renome nacional, mas vinculada ao PSDB e bastante vinculada ao ex-Senador José Serra. Eu pergunto a V. S^a: V. S^a está recebendo do PSDB também para fazer essa assistência técnica ao laudo da Acusação?

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, isso é deselegante e não faz parte.

(Tumulto no recinto.)

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu gostaria que os Senadores se lembressem de que há uma Presidência aqui. Eu já determinei que só os quesitos podem ser perguntados. Logicamente, eu já estava pronto para dizer que essa indagação não pode ser respondida. Deem-me um pouco de confiança e tempo, para que eu atenda às expectativas de V. Ex^{as}.

Com a palavra, a Senadora Gleisi Hoffmann.

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Muito obrigada, Sr. Presidente. Eu fiz uma pergunta e espero que ela seja respondida, porque ela é importante para esclarecer.

A outra coisa é que o Sr. José Roberto Afonso, na sua carta de recomendação, diz que a Sr^a Selene conhece, como poucos...

(Soa a campainha.)

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – ... as origens e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. E é verdade que a Lei de Responsabilidade Fiscal, através dos seus arts. 8º e 9º, não reconhece outro resultado fiscal que não aquele consagrado pela ótica que ali descreve, ou seja, da execução da despesa, e não do crédito orçamentário. Eu pergunto a V. S^a: V. S^a mudou a sua avaliação, está mudando o que V. S^a entende em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, já que foi uma das suas mentoras, como se diz?

Por fim, V. S^a é funcionária do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, ocupou cargos, fez assessorias. Em todo esse processo, vendo que podia haver coisas erradas, V. S^a não fez nenhum alerta ao Ministro da Fazenda, ao Secretário do Tesouro





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Nacional, aos seus superiores, sobre o que poderia estar acontecendo na execução orçamentária e, principalmente, em relação à ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Srª Selene Peres, na condição de assistente.

Apenas quero lembrar que as respostas de V. Sª estarão restritas exclusivamente ao assunto da perícia. São aquelas questões que foram contidas nos quesitos que foram feitos para elaboração da perícia.

Três minutos.

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – Eu vou ser muito breve, no sentido apenas de defender a minha honra aqui e dizer que, em primeiro lugar, eu não tenho nenhuma filiação partidária nem nunca tive. Sou servidora de carreira, atualmente licenciada. Aceitei, em colaboração com a Drª Janaina e o Prof. Miguel Reale, prestar esse serviço gratuitamente, entendendo que é um dever cívico. Muito bem.

Em relação à palestra realizada, eu lembro a V. Exª que, além de estar, em 2005, em evento do PSDB, eu estive, em 1999, no Mato Grosso do Sul, fazendo palestra também para o então Governador Zeca do PT, *ocasião em que...*

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Sª não precisa falar sobre esses assuntos. A primeira parte, sim, porque V. Exª defendeu...

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Não, Presidente. Aí, não, Presidente. Aí, não Presidente. Por que ela tem que dizer que...

A SRª GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Ela já respondeu à pergunta.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Ela já fez a defesa pessoal, com toda honra, com toda dignidade. Agora fica restrita aos assuntos da perícia.

Com a palavra a Srª Selene.

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – Muito bem.

Em relação à questão orçamentária, é necessário compreender a lógica da Lei de Responsabilidade Fiscal, que começa com o processo de planejamento; e o Orçamento é uma parte integrante desse processo. Então, vejam, é lógico que vai haver um monitoramento das metas fiscais na execução orçamentária e financeira, mas disso não se prescinde do próprio Orçamento, porque, ao levar ao cabo a interpretação que algumas pessoas aqui esposaram...

(Soa a campainha.)

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – ... de que seria preciso verificar o impacto concreto na execução financeira, então, toda lei orçamentária seria desnecessária, já que o próprio Orçamento não possui impacto orçamentário imediato, mas é uma peça essencial de planejamento e que deverá repercutir ou não no atingimento da meta no final do exercício.

Em relação à minha participação no Tesouro Nacional, eu devo me ater ao exercício de 2015, em que eu não estava na instituição.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Dois minutos, Senadora Gleisi Hoffmann.

A SRª GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Obrigada, Sr. Presidente.

Só começando pelo final, é que toda a acusação leva em consideração aspectos ocorridos em 2013 e 2014, dizendo que, em 2005, nós tivemos o reflexo dessas





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

atitudes. Por isto eu perguntei à Drª Selene: porque ela é servidora pública, estava no Tesouro Nacional, estava no Ministério da Fazenda, na Secretaria de Política Econômica. Muito me admira que uma pessoa com a responsabilidade e o conhecimento não tenha alertado seus superiores de possibilidades de estar sendo ferida a Lei de Responsabilidade Fiscal. Acho que, até como dever funcional, deveria tê-lo feito.

Eu quero voltar aqui em relação à meta fiscal novamente. A obtenção da meta fiscal não tem nada a ver com o Orçamento. O Orçamento é uma peça de planejamento em que você define a despesa e estima a receita. E ele vai sendo executado de acordo com a realização da sua receita, tanto que o Orçamento não é determinativo.

(Soa a campainha.)

A SRª GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Aliás, uma das aberrações que nós tivemos no processo orçamentário foi esta Casa aqui determinar que as emendas dos Parlamentares fossem emendas obrigatórias de execução. Não tem como se obrigar a execução de um orçamento, pois não há governabilidade sobre a receita, ainda que você tenha todos os pressupostos da macroeconomia colocados quando elabora a peça orçamentária.

Então, eu volto a perguntar a V. Sª novamente: a realização ou a obtenção da meta primária, do resultado primário se dá pela execução – se dá pela execução, não – dá-se por colocar o crédito no Orçamento, na colocação do crédito no Orçamento ou na execução da despesa?

E vou até lhe deixar mais confortável, pode falar até a partir do lançamento do empenho, e não só do pagamento da despesa.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra a Srª Selene Peres, na condição de assistente. Dois minutos.

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – A compatibilidade – essa palavra é importante, porque ela é usada em vários momentos na Lei de Responsabilidade Fiscal – se dá em todos os momentos e parte da própria elaboração do Orçamento, que já deve, na sua origem, ser compatível com as metas fiscais que foram estabelecidas na LDO, como também nos créditos adicionais a esse orçamento, que devem ser também compatíveis.

Posteriormente, durante a execução, a lei prevê uma série de medidas de programação financeira e de limitação de empenho e movimentação financeira, de modo a que seja atingida a meta no final do exercício. E, posteriormente ainda, na execução da despesa, aí também é preciso haver essa compatibilidade, sob pena de configurar crime na esfera penal.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, passo a palavra à Senadora Ana Amélia. Três minutos.

A SRª ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Cara Drª Selene, seu nome evoca... Porque minha mãe se chamava Celene, já faleceu, mas era Celene com C e o seu nome é com S. É um detalhe, mas queria... Quero cumprimentá-la também pela sinceridade e por ter demolido uma tentativa de acusação de estar fazendo este trabalho por pagamento profissional, mas está fazendo por dever de cidadania. Então, quero cumprimentá-la pela serenidade com que responde a essas questões.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A senhora é uma técnica qualificadíssima; está afastada do Tesouro Nacional; conhece profundamente tudo que se trata de gestão pública, financeira, administrativa, decretos, pedaladas, que foi como convencionamos chamar. Eu queria saber de V. S^a, como foi cobrada aqui uma perícia, se uma perícia técnica pode ser desqualificada ou fragilizada por não citar doutrinação dos autores que elaboraram leis a respeito dessa matéria, ou o doutrinador ao qual você eventualmente poderia se valer. Porque eu li aqui o laudo feito por V. S^a e nele não há nenhuma citação de nenhum autor de renome, nenhum professor, nenhum Ph.D., nenhum mestre nesta matéria, apenas um laudo considerando a experiência que a senhora tem na área econômica, na área também financeira da Administração Pública, avaliando as questões relacionadas a decretos, a crimes de responsabilidade e a questões das chamadas pedaladas fiscais.

Então, uma peritagem, uma perícia, para ser...

(Soa a campainha.)

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – ... para ter validade, precisa ter a autoria eventual de um autor que doutrine sobre respectiva matéria?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A Sr^a Selene Peres. Três minutos.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Agradeço, Senadora Ana Amélia, a pergunta, que me permite contextualizar que o campo das finanças públicas é multidisciplinar, envolve conhecimento de Economia, de Contabilidade, de Administração Pública e também de Direito Financeiro, naturalmente.

Então, não necessariamente nós nos socorremos de juristas ou de especialistas da área do Direito para esclarecer as questões. No caso, por exemplo, das operações de crédito, que tem sido muito comentado aqui, eu quero dizer que a base é contábil. Então...

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Dois mais dois são quatro.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – É o princípio da essência sobre a forma e, por isso, a opção legislativa, quando se elaborou a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi escrever uma definição de operação de crédito que fosse bastante abrangente, justamente para evitar burlas.

Então, na parte final, fala-se: "e outras operações assemelhadas". Ou seja, é isso ou qualquer coisa que, na essência, se enquadre nisso.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Ana Amélia, dois minutos.

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Obrigada, Presidente.

Eu quero agradecer à Dr^a Selene por essa explicação. Então, está claro aqui, porque para a contabilidade não há doutrina. Ela é como é, não adianta nós querermos dar uma interpretação a receita e despesa. Podemos qualificar se a receita é bem havida ou mal havida, se a receita é advinda de caixa dois, se ela é fraudada, se é ilegal, enfim, essas questões. Mas é uma questão simplesmente técnica de receita e despesa.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Então, eu queria agradecer à senhora pela resposta que deu sobre a questão da doutrina em relação a essas matérias, porque, como a senhora explicou, ela é multidisciplinar: Direito Financeiro, Contabilidade, Administração Pública e tudo isso mais. Eu quero dizer apenas que isso reforça a convicção de que o que estamos fazendo aqui é uma análise técnica de uma perícia, feita...

(Soa a campainha.)

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – ... pelo Senado Federal, inquestionável do seu valor técnico, da sua apuração, dos delitos e das fraudes cometidas em relação à violação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Então, os esclarecimentos de V. S^a apenas reforçam a minha convicção em relação à qualidade do que foi feito pelos peritos do Senado Federal, que foi solicitado e aprovado por esta Comissão Especial e que serve de base técnica para o julgamento. E a base política será o convencimento a respeito dos resultados catastróficos advindos da má aplicação ou da não aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, passo a palavra à Senadora Kátia Abreu. Três minutos.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – Obrigada, Sr. Presidente.

Eu gostaria de iniciar as minhas palavras a respeito da questão da fraude, Sr. Presidente.

Eu ouvi aqui, por várias vezes, de vários Senadores e Senadoras, que a Presidente cometeu uma fraude, que ela maquiou o Orçamento para poder ganhar as eleições. As eleições foram em 2014. Eu quero lembrar que tudo que está acontecendo aqui relacionado ao *impeachment* é de 2015, e não 2014.

Mas vamos lá. Eu quero aqui lembrar que a metodologia utilizada pelo Banco Central é utilizada há mais de 20 anos, essa metodologia de cálculo do que é ativo, do que é passivo, enfim, ao final da prestação... no seu relatório.

Ocorre que, conforme apontado pelo TCU, além de não efetuar os pagamentos em prazos exíguos subsequentes, a União também deixou de registrar o consequente endividamento junto ao Banco Central. Está no relatório do Senador Anastasia. Ocorria, sim, a evidência de resultado fiscal mais favorável que a realidade. Certo? No entanto, essa metodologia do Banco Central é a mesma desde 1991, Senador Anastasia. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, caberia ao Senado Federal aprovar a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal, segundo o art. 30, §1º, inciso IV. Mas até hoje essa norma não foi editada pelo Senado Federal. Portanto, a Presidente, o Banco Central e a Fazenda continuaram fazendo o cálculo utilizado desde 1991. Então, se ela maquiou, se ela fraudou alguma coisa...

(Soa a campainha.)

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – ... os seus antecessores, desde 1991, fizeram o mesmo cálculo e, portanto, todos fraudaram também os seus balanços. Desde 1991, nós temos Fernando Henrique Cardoso, Lula e a Presidente Dilma agora. Então, todos são fraudadores, e não só a Presidenta Dilma.

Dante da ausência da norma prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, como disposto na LDQ, o Executivo vem, desde 2000, informando que o resultado fiscal será





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

apurado pela metodologia, adotada pelo Banco Central desde 1991, nove anos antes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As operações em discussão nunca foram consideradas na dívida líquida do setor público nem no resultado primário porque não são operações de crédito e, portanto, não se enquadram nos critérios da metodologia do Banco Central. Depois houve uma manifestação diferente do TCU, mas até o TCU se manifestar, todos agiram da mesma forma.

Então, se nós não entramos... se o balanço da Presidente Dilma não demonstrou o que hoje deveria ser a realidade é porque as normas de 1991 não permitiam ou não indicavam que isso devesse ocorrer. Estamos aguardando, repito, regulamentação do Senado Federal até hoje.

O TCU vem apreciando como regulares as contas do Governo Federal sem fazer qualquer questionamento ou determinação...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senadora, por favor.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – ... quanto à metodologia adotada.

Eu gostaria de saber o que a senhora acha deste questionamento que faço aqui agora, porque o TCU, inclusive, já examinou o assunto em várias ocasiões e há jurisprudência firme no sentido de reconhecer que a própria Corte não pode obrigar o Banco Central a alterar suas estatísticas fiscais para fins de cumprimento da meta fiscal.

Gostaria de sua opinião sobre essa tese.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra com a Sr^a Selene Peres, assistente. Três minutos.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Sim, em relação ao cálculo do primário do nominal do Banco Central, V. Ex^a menciona que esse manual de 1991... Em relação à operação do Banco do Brasil, no âmbito da operacionalização do Plano Safra, a lei é de 1992. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal é de 2000, então, de fato, essa operação de crédito só se tornou vedada a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Concretamente, à luz da determinação legal, só poderia ser examinado como uma fraude a partir daí e seria fraude apenas se houvesse omissão de passivos, como foi verificado.

Em relação à determinação do TCU, eu me ative ao exercício de 2015 por estar obrigada, sim, a trabalhar nos termos do trabalho pericial que foi restrito a 2015.

O que eu tenho conhecimento é que o TCU identificou essa operação em 2014 e se manifestou sobre isso contrariamente e sendo, inclusive, uma das causas de irregularidade das contas em 2014. Desconheço manifestação anterior do TCU sobre essa matéria, o que não quer dizer que o TCU tivesse uma posição divergente antes. Simplesmente não se manifestou a respeito antes, e aí é preciso compreender que, no trabalho de auditoria, em primeiro lugar, nem tudo...

(Soa a campainha.)

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – ... é verificado, não se consegue perceber tudo, e, em segundo lugar, a não manifestação não significa um consentimento, principalmente neste caso, em que você tem omissão de passivos, que é um caso difícil de identificar numa auditoria.

Não me atrevo a ir além porque preciso me ater aos fatos de 2015.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – Sr. Presidente, isso não é omissão de ativos porque isso não foi contrato de empréstimo.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Dois minutos, Senadora Kátia.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – Não foi contrato de empréstimo. E como não foi empréstimo, não deveria estar locado como passivo.

E repito: essa metodologia, desde 1991... Depois a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, determinou que o Senado Federal fizesse uma nova metodologia para a apuração desses resultados, mas o Senado Federal não a fez. Na ausência dessa regulamentação, copia-se ainda o modelo desde 1991.

Mas eu gostaria, Sr. Presidente, apenas para encerrar a minha fala, de dizer que não tenho nenhuma paixão partidária, infelizmente não tenho mais. Não estou aqui defendendo PT, PCdoB, PSDB, PMDB, nenhum partido. Estou aqui tentando defender uma pessoa na qual acredito, que é a Presidente Dilma. De fato, fico muito mobilizada quando vejo a crueldade com que a acusam, de forma explícita...

(Só a campainha.)

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – ... e pessoal, de fraude, de ter cometido uma fraude propositadamente para ganhar as eleições.

Sr. Presidente, gostaria muito de ver também, na boca de algumas pessoas por aqui, que a fraude dos R\$170 bilhões para guardar R\$50 bilhões para garantir o *impeachment*... Também poderíamos citar isso aqui no dia de hoje. A Presidente fez uma pedalada para ganhar a eleição, e hoje estamos vendo uma fraude de R\$170 bilhões, que todos os economistas no Brasil já comentam, sendo que R\$50 bilhões foram para garantir a aprovação do *impeachment*.

Acho que é muito feio partirmos para essas acusações, mesmo porque, nos números macroeconômicos, eu poderia aqui citar aqui... E repito sempre, não com cinismo ou hipocrisia, o seguinte. Eu admiro o Presidente Fernando Henrique, mas quero aqui fazer uma comparação: em 2002, seu último ano de governo, sua dívida bruta era de R\$76 bilhões; do Lula, R\$53 bilhões; da Dilma, R\$66 bilhões. O desemprego, no último ano de Fernando Henrique, era de 18,5%; do Lula, 10%; da Dilma, 13,9%. Que destruição é essa, a maior destruição que alguém já fez na economia brasileira? Inflação: no Governo Fernando Henrique era de 12,5%; no de Lula, 5,9%; no de Dilma, 10,6% – e agora, em abril, 9,28%.

Quero lembrar, Sr. Presidente, quanto ao superávit primário: em termos de valores e em termos percentuais, é claro que o da Presidente Dilma é pior, por um simples motivo. É que quando Fernando Henrique enfrentou as crises – e ele as enfrentou mesmo, ele deu muito azar com as crises internacionais –, diferentemente da Presidente Dilma, ele aprovou todas as suas medidas em seis meses, inclusive a CPMF.

Agora, a Presidente Dilma não: por implicância e por derrotismo, o Sr. Eduardo Cunha, esse escroque internacional, fez com que o Congresso Nacional e a Câmara dos Deputados não votassem as medidas para consertar o País. Joaquim Levy, que veio como um dos mais renomados economistas do País, ortodoxo, conservador, não deu conta de enfrentar Eduardo Cunha e sua trupe na Câmara dos Deputados.

Estamos vivendo aqui uma farsa, estamos vivendo aqui o inadmissível, Sr. Presidente. E não vejo ninguém dizer da corrupção que está eivada no Governo da Dilma... Foi ela sozinha ou foram todos os partidos, que mamaram, sugaram esse Governo durante cinco anos e, agora, estão do outro lado da mesa pedindo o *impeachment* da própria? Foi ela sozinha que destruiu a Petrobras, ou foram todos os partidos...





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senadora.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – ...que estão aí nas denúncias, nas delações premiadas?

A Presidente Dilma... Eu quero dizer ao povo brasileiro, porque eu sei que aqui todos estão com a sua opinião formada: a Presidente Dilma não é uma corrupta, ela é uma pessoa correta! E se nós fôssemos agora colocar nesta mesa, neste auditório, todos os que estão sendo investigados pela lambança de todos os partidos... Mas está todo mundo aqui caladinho...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senadora.

A SR^a KÁTIA ABREU (PMDB - TO) – ... acusando a Presidente Dilma e escondendo debaixo do tapete a corrupção e as acusações que estão dentro dos seus próprios partidos, daqueles que comiam, almoçavam e jantavam no Palácio do Planalto e no Palácio da Alvorada. Isso é uma hipocrisia! Isso é um cinismo com o qual eu não vou compartilhar!

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Waldemir Moka. Três minutos.

O SR. WALDEmir MOKA (PMDB - MS) – Sr. Presidente, Dr^a Selene, eu venho de uma região onde temos um ditado: é muito grito e pouco pelo. Então, isso tudo é o que está acontecendo. V. S^a foi chamada aqui como assistente técnica para dar uma opinião em relação a uma perícia que tinha por finalidade divergir do que o Tribunal de Contas da União disse ou confirmar. Os técnicos, aliás, peritos daqui do Senado, técnicos altamente qualificados, vieram aqui e confirmaram. Então, vai-se insistir o tempo todo dizendo "Não, não foi contratação de crédito, foi inadimplência, foi..."? O problema é que nunca se chegou a R\$62 bilhões! Foi aí que o Tribunal de Contas levantou... E essa história do Banco Central, eu ouvi aqui do assessor jurídico: ele era contra isso, ele queria que registrasse sim. E por que não se registrou? Porque se registrassem o valor que se devia, que o Tesouro devia ao Banco do Brasil, ia aparecer no superávit primário e, aparecendo no superávit primário, não havia espaço fiscal para editar os chamados créditos. É isso...

(Soa a campainha.)

O SR. WALDEmir MOKA (PMDB - MS) – ... que está acontecendo. É simplesmente isso. Claro que eu posso ser agressivo, xingar, mas, como dizem, isso é muito grito e pouco pelo.

Então, para mim, é simples assim. Eu acho que, quando V. S^a vem aqui, como já disse, por uma questão sua, pessoal, como cidadã, prestar um serviço à Nação, claro que está usando conhecimento técnico, experiência acumulada. Concursada do Tesouro... E está dizendo exatamente aquilo em que V. S^a acredita. Não está tentando distorcer nada, está dizendo aquilo em que acredita. Agora, isto aqui é uma Casa política. Tem gente que acredita; tem gente que acreditava antes e hoje não acredita mais. Faz parte da política.

Então, eu acho – para concluir, Sr. Presidente – que o que temos de fazer é agradecer à D. Selene o espírito como cidadã, a sua educação, o seu conhecimento.

Para mim, V. S^a foi absolutamente tranquila, serena, sem precisar absolutamente fazer nada que não fosse dizer exatamente aquilo... Os anos acumulados, a experiência acumulada por tanto tempo fez com que V. S^a chegasse à mesma conclusão a que os





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

técnicos – vou insistir – do Tribunal de Contas da União chegaram. Aí, pediram uma perícia e, agora, a perícia que foi pedida está sendo contestada. Quer dizer, é um negócio... Só serve o que não é comprovado pelo Tribunal de Contas da União.

Então, eu agradeço. Não tenho perguntas a fazer.

Eu lhe agradeço e quero enaltecer a forma com que V. S^a se comportou hoje nesta audiência, nesta oitiva.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Ricardo Ferraço por três minutos.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Sr. Presidente, em primeiro lugar, eu gostaria de me solidarizar com a Dr^a Selene Peres, pelas agressões sofridas aqui nesta Comissão. Essas agressões têm apenas um sentido. Ela não se valeu da sua longa e exitosa biografia para atestar ou endossar as evidentes transgressões, que não foram praticadas apenas em 2015, mas que foram praticadas em 2014. E elas foram praticadas de ato pensado. Um projeto de poder se estabeleceu em nosso País no sentido máximo de os fins justificarem os meios.

Falo não apenas da agressão que V. S^a sofreu, mas também da agressão que a Dr^a Janaina sofreu, na última semana, no aeroporto de Brasília, por patrocinados por esse projeto de poder, que, naturalmente, vendo que as coisas não vão bem para a sua manutenção, partiram para a agressão verbal, numa manifestação absurda, machista, agressiva, coisa, de fato, de gente que está a serviço de uma causa nada, absolutamente, nobre.

Portanto, quero manifestar minha solidariedade a V. S^as, às mulheres brasileiras, pela agressão que V. S^a acaba de sofrer nesta Comissão e pela agressão também que a Dr^a Janaina sofreu. Mas, conhecendo bem a Dr^a Janaina, sei que ela não é mulher de se envergar. Ela vai continuar firme nesta luta.

A pergunta que faço a V. S^a é a seguinte.

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Na perícia, os peritos afirmam: "Nestes termos, conclui-se que os dois decretos publicados em 28 de julho de 2015 e o decreto publicado em 28 de agosto de 2015 são incompatíveis com o art. 167, inciso V, da Constituição Federal." Dessa maneira, pode-se afirmar que, à época da edição dos decretos de suplementação, a previsão de cumprimento das metas fiscais vigentes não estava sendo atendida.

Pergunto a V. S^a: as práticas identificadas constituem, na avaliação de V. S^a, efetiva infração à Lei Orçamentária? Pelas conclusões realizadas, é possível afirmar que foi autorizada abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Congresso Nacional?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra a Sr^a Selene Peres na condição de Assistente. Três minutos.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Nos termos do art. 4º da LOA, para que fossem abertos os créditos suplementares, seria preciso que houvesse compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário.

Essa compatibilidade é aferida bimestralmente, pelo menos, por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e, nesse momento, se confrontam as receitas arrecadadas com as previstas, as despesas executadas com as programadas, e se projeta para o final





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

do exercício – naturalmente com base na meta vigente em lei – para verificar se há espaço para a abertura de créditos suplementares. Acontece que não havia, porque se estava numa situação de déficit, de previsão de déficit, em que era preciso, inclusive, fazer novos contingenciamentos. Esses contingenciamentos não foram realizados na magnitude necessária e, conforme a Perícia atestou, os próprios decretos de abertura de crédito suplementar tinham um efeito fiscal negativo de 1,26 bilhão e 0,37 milhão e, depois, de 493 milhões.

Ou seja, a incompatibilidade se dá por duas razões: primeiro, por não estar sendo, naquele momento de avaliação, prevista a obtenção da meta de resultado fiscal no final do exercício; e, em segundo lugar...

(Soa a campainha.)

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – ...pelos próprios créditos suplementares em si, que já tinham um efeito que agravava a situação.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Ferraço, dois minutos.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – No competente laudo de V. S^a, na página 29, V. Ex^a assevera:

83. [...] o fato de não se vislumbrar uma assinatura da Exma. Sra. Presidente da República no caso das "pedaladas fiscais do Plano Safra" não é, em princípio, suficiente para afastar sua responsabilidade pela omissão do dever de promover o cancelamento ou de ordenar aos seus subordinados (ministros de estado) o cancelamento ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito vedada realizada com inobservância da condição estabelecida pelo artigo 36 da LRF.

84. Quanto à emissão de alerta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), importa preliminarmente dizer que a caracterização de eventuais infrações ou crimes dá-se a partir do momento em que são perpetrados e não quando são descobertos. Ademais, o acobertamento pela via da omissão no registro de passivos é fator que dificulta [naturalmente] sobremaneira o trabalho de auditoria. [...]

Eu gostaria que V. S^a comentasse esses dois pontos do laudo.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com a Sr^a Selene Peres, assistente.

Dois minutos.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Bom, o que se está analisando aqui – a operação de crédito em questão – é uma operação de crédito que não se dá por um contrato formal. Então, não haverá uma assinatura formal. Então...

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Mas isso é necessário para caracterizar o dolo?

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Eu não posso aqui me manifestar sobre dolo, porque entendo que essa é uma missão dos juízes. Contudo, acho que é importante colocar os indícios e dizer que é da própria natureza desse tipo de operação de crédito que não haja assinatura. Agora, o dolo, a intenção, aí caberá a V. Ex^as definir.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Não, meu juízo está firmado. Eu queria ouvir a opinião de V. S^a.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Lindbergh Farias. Três minutos.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Senador Raimundo Lira, eu queria começar me reportando à fala da Senadora Kátia Abreu, que falou aqui com tanta indignação. E, dessas Senadoras aqui... Eu estou cercado pela Senadora Vanessa Grazzotin e pela Senadora Gleisi Hoffmann. Nós temos também a Senadora Fátima Bezerra, muito combativa aqui. E eu, quando falo da Senadora Kátia Abreu, quando nós observamos todo esse processo que houve no País, este País que vive uma crise política do tamanho do mundo, com acusações em todos os partidos... O Presidente da Câmara está lá: ninguém sabe se vai ser preso, se não vai ser preso, e estão afastando uma Presidente da República por três decretos de créditos suplementares e por pedalada no Plano Safra, que não tem autoria. E eu quero falar sobre isso.

Mas, antes disso, eu queria destacar o papel da Senadora Kátia, porque nesse momento nós vimos tanta falta de caráter na política... E a quem está olhando, aí, parece que é todo mundo assim. É um jogo em que não existe caráter. O cara está um dia com a Presidente, almoçando, sendo seu ministro, no outro dia está atacando. Então, Senadora Kátia, eu quero que a senhora saiba o seguinte: eu vou sempre admirar a sua posição corajosa, porque V. Ex^a tomou uma posição que, talvez, tenha trazido prejuízos políticos, mas foi uma posição de uma pessoa de caráter. E, vendo aqui a sua indignação, eu quero também entrar nessa mesma linha. Ela falava da questão fiscal.

Olha, o contrassenso, Dr^a Selene, e a senhora sabe disso, é que estão afastando uma Presidente em cima de responsabilidade fiscal, no ano do maior contingenciamento da história do País: 80 bilhões. Como é que é isso? Os senhores sabem – não adianta vir com sofisma – que há um decreto de crédito suplementar, mas há um decreto de contingenciamento. E, no decreto de contingenciamento, está aqui, no ano de 2015, de 2,8 bilhões, foram executados 2,2 bilhões. Foram empenhados 2,3 bilhões. Isso aqui é um escândalo!

(Soa a campainha.)

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Agora, vejam o que os senhores estão fazendo: os senhores estão desmoralizando o instituto da meta fiscal, porque, nisso que falou a Senadora Kátia, ela tem toda a razão. Cento e setenta bilhões? Sabem quanto é que a Dilma gastou nos quatro primeiros meses? Cinco bilhões. Muito, por causa desse entendimento do TCU, que a mandava fazer decreto de contingenciamento draconiano, de dois em dois meses. Aí, eles botaram 165 bilhões. E existe gente que diz: "Não, Lindbergh, esses quatro primeiros meses não podem ser analisados." Então vamos analisar o ano. Sabem como é que está o déficit primário do ano, até maio? Cento e cinquenta bilhões. Só que é preciso descontar, aí, 57 bilhões, que foi uma despesa extraordinária paga no final do ano, em relação a pedaladas. Então, o Senador Armando Monteiro disse, com razão: nós estamos rodando, rodando, com um déficit de 90 a 100 bilhões. Os 70, foram eles que colocaram para pagar a conta do impeachment. O que seria da Dilma se ela





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

fizesse esse acordo com os governadores? Seria um escândalo, Presidente Raimundo Lira.

Eu falei já desse decreto de contingenciamento e queria a opinião da senhora sobre isso aqui, mas eu queria falar também sobre esse ponto que já foi abordado aqui, porque, veja bem, a tese das pedaladas foi desmoralizada, primeiro pelo Banco do Brasil, que disse que não tinha autoria da Presidente Dilma, depois pelo Ministério da Fazenda e agora pela perícia. Qual é a resposta que a senhora dá?

Por óbvio, nenhuma fraude é reconhecida pelo autor por meio da aposição de assinatura, tendo em vista que o objetivo é precisamente o acobertamento. E aí se começa a desenvolver uma tese nova, porque está desmoralizada, está claro que não há autoria. Acrescente-se o fato de que não se vislumbrar uma assinatura no caso das pedaladas fiscais não é, em princípio, suficiente para afastar a sua responsabilidade pela omissão.

Drª Selene, a senhora não é advogada. A senhora não é advogada. Por isso, vou perdoá-la. A senhora é economista, mas omissão, nesse caso, só existe...

Só para concluir, Sr. Presidente.

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

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – ... quando você tem uma obrigação, o dever de fazer, e você decide não fazer. Nesse caso, ela não tinha atribuição nenhuma. Se ela quisesse assinar, ela não poderia, porque a lei não delega a ela, ela não tinha atribuição. Então, sinceramente, ir por esse caminho de uma tese de omissão em cima das pedaladas nesse caso, quando as senhoras sabem que a lei de 1992 falava em quatro ministérios e não dava aquela atribuição a ela, é um escândalo.

Eu perdoo a senhora, porque a senhora não é advogada, mas para haver omissão é preciso haver o quê? O dever de fazer e não fazer. É isso. Então, essa tese aqui é um absurdo por completo.

Eu queria que a senhora falasse sobre esse tema da fraude e da omissão.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Srª Selene Peres, três minutos, na condição de assistente.

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – Bom, mesmo sem ser advogada, eu reconheço que omitir um passivo da contabilidade – eu sou contadora – é irregular e representa uma fraude contábil.

Há outros casos que eu poderia mencionar aqui, como cidadã mesmo, como a omissão de socorro. Há vários casos em que a omissão é punível. Então, novamente não sou eu que hei de dizer sobre o dolo, mas estou apenas caracterizando a operação como ela é e com as suas características intrínsecas, para permitir uma decisão balizada de V. Exªs.

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

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Veja bem, Sr. Presidente, ninguém está falando de omissão em relação à contabilidade. A discussão aqui é de autoria do Plano Safra. Ela diz que é uma omissão. Não tem nada a ver com contabilidade a resposta dela. Aqui é omissão em relação ao Plano Safra, da autoria. Isso não se sustenta.

Eu queria encerrar. Eu não vou fazer perguntas, porque está claro aqui que não há crime de responsabilidade, primeiro, nas pedaladas e, segundo, nos decretos.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Hoje gostei muito da Junta Pericial novamente, porque, nas conclusões da Junta Pericial, está escrito o seguinte: "Segundo informações apresentadas pela SOF [...], nos processos de formalização dos Decretos não houve alerta de incompatibilidade com a meta fiscal." Nós, quando vimos isso aqui, comemoramos, porque dissemos: está demonstrado que, se ela não foi alertada, não se pode dizer que houve dolo da Presidente da República, e não dá para haver crime de responsabilidade sem dolo. Só que hoje não, apareceu aqui mais.

(Soa a campainha.)

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – A Junta Pericial reconheceu que vários documentos... No caso da exposição de motivos do Ministro do Planejamento, ele não só não alertava, como também dizia o seguinte: "O decreto de crédito suplementar é compatível com a obtenção da meta." Mas não foi só o Ministro do Planejamento que o disse. A AGU e a consultoria jurídica do Ministro do Planejamento escreveram a mesma coisa, a SOF escreveu a mesma coisa, a Casa Civil escreveu a mesma coisa!

Então, Sr. Presidente, olha que coisa! Como é que um processo que surge no Ministério, que passa por 20 órgãos técnicos e por assessorias – e todos dizem que o decreto é compatível com a meta –, chega um decreto com 200 ou 300 páginas para a Presidente assinar. A gente perguntou para outras testemunhas, que disseram: "Nunca nenhum Presidente devolveu o que passa por todos esses órgãos."

Então, Sr. Presidente, está desmascarado esse processo aqui contra a Presidenta Dilma. Não há dolo! Isso está demonstrado.

Hoje foi um dia muito importante.

(Soa a campainha.)

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Acho, sinceramente, que a Junta Pericial reforçou estas nossas teses. Não sei o que o nobre colega Relator, o Senador Anastasia, vai fazer no seu relatório. Ele vai ter muita dificuldade para continuar afirmado que há crime de responsabilidade contra a Presidenta Dilma.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Antes de passar a palavra para a Advogada, eu gostaria de dizer que fiquei satisfeito com a manifestação de V. Ex^a, Senador Lindbergh, quando V. Ex^a elogiou o trabalho da Perícia, porque ele foi responsabilidade desta Presidência.

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

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Objetivando levar à opinião pública uma perícia que não tivesse custo para o Tesouro do País, indicamos os peritos desta Casa, que são consultores, são técnicos do mais alto gabarito profissional. Portanto, acreditamos, com as palavras de V. Ex^a, que acertamos na nossa decisão.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Exatamente, Sr. Presidente. Só para reforçar isso, um dia depois que saiu a perícia, conversei com o nosso Secretário, o Bandeira. Nós tínhamos levantado algumas dúvidas, alguns questionamentos sobre alguns nomes ali. Fizemos questão de dizer que não era nenhuma crítica pessoal. Mas achamos que a perícia é muito equilibrada. Há vários pontos sobre os quais discordamos, mas achamos que eles se comportaram





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

de forma muito isenta. Então, nós que estamos defendendo a Presidenta Dilma aqui, desde o primeiro momento, reconhecemos essa posição dos nossos técnicos servidores do Senado Federal que fizeram a perícia.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Passo a palavra à Advogada da Acusação, Drª Janaina Conceição Paschoal. Seis minutos.

A SRª JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Obrigada, Sr. Presidente.

Primeiramente, eu gostaria só de recordar que, conforme disse uma das testemunhas ligadas ao BC, que esteve aqui na semana passada, a auditoria que iniciou a constatação disso tudo começou no próprio BC. Então, acho que isso é importante, porque está sendo alardeado que o Manual do BC permitiria isso, o que não é verdade. Foi uma auditoria do BC que, primeiro, pegou essas ilicitudes relacionadas às pedaladas fiscais. No entanto, começou a constatação com as pedaladas praticadas perante a Caixa Econômica Federal por terem auditado a Caixa, porque, na contabilidade do BC, como não era capturado, eles não conseguiram pegar.

A Drª Selene não é advogada, mas eu sou. E a minha tese de livre docência trata de crimes omissivos impróprios. Então, falo com tranquilidade. E minha tese não é uma tese punitivista. Qualquer um que a a avaliou, que já a leu, pode constatar isso. Não é uma tese que implique, vamos dizer assim, punir toda e qualquer omissão. Muito pelo contrário, é uma tese ponderada.

Falo com tranquilidade que, com todos os alertas que houve relativamente às pedaladas fiscais – inclusive no ano de 2013, em reunião de técnicos no Tesouro Nacional –, com todos os avisos que houve, a Presidente se omitiu, sim. Então, nós temos aqui dupla omissão: a omissão da contabilidade e a omissão de fazer cessar o que estava acontecendo. E, esclarecendo, existem dois tipos de crimes omissivos: os crimes omissivos próprios – como hoje cedo o Senador Ataídes comentou –, que são aqueles descritos como uma omissão no próprio verbo do crime. E aqui nós temos – omitir de cancelar créditos ilícitos. É claro isso na lei que trata do *impeachment*. E nós temos os crimes omissivos impróprios, que são aqueles que estão descritos como uma ação, mas uma pessoa que tem o dever de intervir e não intervém, podendo intervir, vai responder pelo resultado.

Nós tivemos alerta dos técnicos do Tesouro, do TCU, da Procuradoria do TCU, da imprensa, do próprio Advogado-Geral da União, que era o Advogado da Presidente – que confirmou aqui, o Dr. Adams, que informou aos Ministros e os Ministros se reuniam com a Presidente. Então, a responsabilidade está presente no primeiro momento por ação, porque as reuniões ficaram caracterizadas aqui, inclusive com o Chefe do Tesouro e com os Ministros; e num segundo momento, quando, alertada de maneira muito ampla, a Presidente não interveio, mantendo aquele comportamento, com todo o respeito, com o objetivo, sim, de garantir a reeleição. Por que o contingenciamento foi elevadíssimo em 2015? Porque ele tinha que ter sido feito em 2014; mas, se tivesse sido feito em 2014, a Presidente jamais teria ganhado a eleição. Então, isso é só mais uma evidência da fraude. E onde é que está o dolo? Se a Presidente tivesse determinado com a sua equipe econômica: "Vamos usar os bancos públicos, vamos nos financiar com os bancos públicos", mas declarasse isso tudo, nós até poderíamos conceber que ela não conhecesse o que manda, o que veda a Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, na medida em que não contabiliza, que o Banco Central não contabiliza, que o Tesouro não contabiliza, mesmo quando alertada, é aí que mora o dolo, no que diz respeito às pedaladas. Então, com todo o respeito, a





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

autoria está determinada, a materialidade está determinada, tanto no que concerne às pedaladas como no que concerne aos decretos. Isso é muito importante que seja dito.

Para a Drª Selene eu tenho algumas indagações – umas, inclusive, que eu fiz para os próprios peritos. Drª Selene, a senhora chega a falar, no seu parecer técnico, a respeito do abalo na confiança dos investidores, tanto internos quanto externos. Se a senhora puder, explique melhor em que medida esse abalo ocorreu, sobretudo no que diz respeito a essas não contabilizações. Também gostaria de saber se a senhora entende ou pode mostrar eventual relação entre o rebaixamento do Brasil junto às agências de risco internacionais e o que foi constatado nesse seu estudo. Também, aproveitando a pergunta – e aqui imagino que não tenha nada a ver com o art. 14, só estou emprestando uma pergunta – da Senadora Gleisi, eu gostaria de saber se a senhora, como funcionária, se eu entendi bem, do Tesouro Nacional, teve conhecimento de que em dezembro de 2013...

(Soa a campainha.)

A SRª JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – ... houve uma reunião de técnicos no Tesouro, com o Secretário do Tesouro, com o fim de alertar sobre as ilicitudes que vinham sendo praticadas dentro daquele órgão. Se sim, qual foi a reação do então Secretário ou do superior imediato à senhora?

Seria isso.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com a Srª Selene Peres, na condição de Assistente. Três minutos.

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – Inicialmente, eu gostaria de dizer que a minha participação aqui, contribuindo com a Comissão Especial de Impeachment, é pessoal. Minha opinião aqui não representa nenhuma instituição a que eu esteja ou estive vinculada, em nenhum momento.

Em relação ao fato a que a Drª Janaina se refere, eu tomei conhecimento dele pela imprensa, como todos aliás, e as informações que eu tenho a dar não agregam muito, em relação ao que estava escrito no jornal. Enfim...

Em relação à questão do abalo da confiança, eu acho que os esclarecimentos da Perícia, da Junta Pericial, foram muito interessantes. Eles se reportaram a um texto de Sérgio de Iudícibus, que é, reconhecidamente, um autor muito importante na área contábil, e ele fala da questão da prevalência da essência sobre a forma, que é justamente o que regeu a elaboração do conceito de operação de crédito que está na Lei de Responsabilidade Fiscal. E ele fala que, caso a operação de crédito não seja registrada da maneira correta, o que acontecerá. Então, eu me reservo o direito de ler um pouco. Ele diz assim:

Se não for assim, como o usuário, principalmente o externo, pode ter uma ideia do que de fato ocorre?

(Soa a campainha.)

A SRª SELENE PERES PERES NUNES –

E, se ele não tem a informação correta, e passa a saber disso, sua insegurança aumenta, sua dúvida sobre as informações contábeis também, e, se ele estiver para dar crédito ou fazer investimento nessa empresa ou nesse banco





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

[no nosso caso, seria no País] exigirá um retorno muito maior pelo risco maior que assume por não saber bem o que ocorre.

Então, a meu ver, esse texto é esclarecedor. Ele fala precisamente da questão da contabilização das operações de crédito, do seu reconhecimento como tal – que é necessário – e dos reflexos disso para o usuário da informação, que, no caso, são os investidores. Então, o rebaixamento do conceito do Brasil, para orientar a decisão de investidores, insere-se justamente nesse aspecto de que a informação, quando ela não é fornecida – ou quando ela é fornecida com algum tipo de incorreção, de irregularidade –, tende a abalar a credibilidade da instituição, ou do país, se for o caso, a ponto de afastar os investidores e, eventualmente, de provocar um rebaixamento, sim.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Drª Janaina. Três minutos.

A SRª JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Bom, antes de fazer uma pergunta que tenho aqui selecionada, eu queria só renovar – porque eu já fiz agradecimentos não públicos – os agradecimentos à Drª Selene, por essa gentileza, essa doação do tempo, do trabalho, da dedicação, ao País. Eu acho que, de certa forma... Nós não nos conhecíamos.

Ela foi indicada por vários especialistas no assunto, inclusive o Prof. José Maurício Conti, que é Professor de Direito Financeiro na USP. Eu entrei em contato com ela e, de pronto, ela aceitou o convite graciosamente em prol do País, para que nós possamos criar uma cultura em que essas fraudes não sejam mais toleradas de maneira nenhuma e em que os funcionários se sintam encorajados a denunciar, não se submetam mais, não se curvem mais, como infelizmente a gente percebeu, nesse processo todo, que ocorreu inúmeras vezes, nos mais diversos órgãos.

Drª Selene, a senhora, como... Eu tenho brincado que o Dr. José Roberto Afonso é o pai e a senhora seria a mãe da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque acompanhou toda a elaboração, o trâmite aqui dentro do Congresso. A senhora poderia falar um pouquinho sobre o histórico dessa lei, sobretudo no que diz respeito a uma resposta ao que ocorreu nos bancos estaduais?

Por que eu estou pedindo isso? Primeiro, porque eu tenho a convicção de que o que ocorreu nos bancos estaduais e que ensejou o próprio nascimento da lei foi o que infelizmente veio a ocorrer agora nos bancos federais. Porém, no laudo do Assistente Técnico da Defesa, menciona-se que a situação seria diferente. A defesa reconhece que, naquele momento histórico, houve uma sangria nos bancos estaduais.

(Soa a campainha.)

A SRª JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Porém, nega uma equivalência entre o que ocorreu naquele momento e o que ocorreu agora, quando o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES, inclusive em 2015, foram instrumentalizados pelo Governo Federal, escondendo-se que esse dinheiro foi utilizado ilicitamente. Então, eu gostaria de ouvi-la relativamente a esse momento histórico que suscitou a criação da lei, equiparando ou não ao que está acontecendo, ao que aconteceu agora, infelizmente, no governo Dilma.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Dois minutos, Srª Selene Peres, na condição de Assistente.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Quando a Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborada – o primeiro projeto começou a ser feito em setembro de 1998 –, nós tínhamos vários problemas, eu diria até que muitos semelhantes aos atuais – déficit, dívida elevada –, e não era só na União, era na Federação. E o problema dos Estados vinha à tona não só exatamente pela pressão que eles faziam para o refinanciamento de dívidas junto à União, para que a União financiasse suas dívidas – eles tinham um histórico de renegociação de dívidas –, mas também porque esses Estados tinham bancos estaduais. E os bancos estaduais funcionavam...

(Soa a campainha.)

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – ... quase como bancos centrais autônomos locais, na medida em que havia uma ligação política entre o governador e o banco do Estado.

Então, sempre que o governador necessitava de mais recursos, ele pressionava o seu banco para que lhe concedesse operação de crédito. Essa operação de crédito era concedida, piorava a situação do governo em si, o governo ia ficando crescentemente mais endividado, ao ponto de ter que recorrer ao Tesouro Nacional e buscar um refinanciamento de dívida junto ao Tesouro, mas também a própria situação da instituição financeira ficava ruim.

Então, havia problemas sérios nas instituições financeiras locais, esqueletos, situações não prontamente reconhecidas e que o Banco Central acompanhava e, como esses bancos tinham correntistas inclusive, para evitar uma crise bancária, ele precisava socorrer os bancos. Então, havia uma crise que era, ao mesmo tempo, fiscal e monetária, porque essas coisas estavam muito confusas.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr^a Selene, por favor.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Só para dizer que isso é muito semelhante ao que acontece hoje relativamente ao Governo Federal e às instituições que ele controla.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Passo a palavra ao Advogado da Defesa, Dr. Bruno Lemos. Seis minutos.

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – Sr. Presidente, em primeiro lugar, eu gostaria de tecer alguns comentários breves sobre uma sucessão de verborragias jurídicas que escutei aqui a respeito de teoria de atos comissivos e omissivos.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Desculpe, Dr. Bruno.

Os Senadores que já quiserem se dirigir ao plenário – já estão tocando as campainhas – enquanto concluímos esta parte aqui... Depois da Ordem do Dia, a Comissão retorna para a conclusão dos seus trabalhos de hoje.

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – Sr. Presidente, o meu tempo, por favor.

Volto ao que eu dizia.

Eu ouvi aqui, agora há pouco, uma sucessão de equívocos e verborragias jurídicas atinentes ao tema de teoria dos atos comissivos e omissivos. Tenho certeza de que quiseram se referir ao Plano Safra e, efetivamente, queria entender, baseado numa lei de 1981, em que momento a Presidenta estaria com possibilidade de intervenção ou em que momento ela poderia agir de modo omissivo ou comissivo especificamente. Então me parece que jogar para a torcida juridicamente é feio. Que o político faça isso, a gente entende, porque ele precisa do voto, mas a parte jurídica carregaria dessa direção é lamentável.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Sr^a Assistente Técnica, a senhora se intitula mãe da Lei de Responsabilidade Fiscal. Então é preciso demonstrar que V. S^a tem interpretação contrária à de sua filha. O item 5 da página 2 deixa claro que a discussão não é se a meta foi ou não cumprida, mas sobre a abertura de crédito sem autorização legislativa, o que levaria a Presidente da República a ter atuado em esfera de competência privativa do Legislativo. A senhora disse taxativamente:

A razão para tamanha deferência ao Orçamento deriva do fato de ser este a expressão das escolhas alocativas dos recursos públicos que fazem os representantes do povo através de lei. Pela sua importância, a origem dos orçamentos no mundo confunde-se historicamente com a origem do Poder Legislativo, e uma invasão às competências desse Poder em matéria orçamentária constitui agressão ao próprio Poder própria de regimes ditoriais.

Minhas perguntas.

No parágrafo nono da resposta da senhora, a senhora divide a interpretação da condição apresentada no art. 4º em duas partes. Aí vêm as perguntas: em que consiste a meta de resultado primário? Em que condições se configura ou não a compatibilidade dos créditos suplementares com a meta? Eu gostaria que a senhora também me dissesse qual é a definição de obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 – tudo isso aspas do seu laudo. Se a ofensa é sobre a obtenção da meta, como podemos avaliar apenas no plano das autorizações orçamentárias sem entrar no mérito se as despesas foram ou não executadas acima do que autorizava inicialmente a Lei Orçamentária?

E a senhora tem conhecimento de que a execução dessas suplementações orçamentárias estava sujeita ao decreto de contingenciamento, ou seja, aos limites do empenho e movimentação financeira, nos termos do §13 do art. 52 da LDO?

A senhora concorda que, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o instrumento para o alcance da meta fiscal é justamente esse limite global definido pelo decreto de contingenciamento?

Os decretos de crédito são meras autorizações orçamentárias sem efeito automático sobre a disponibilidade limite de gasto. Assim preservado o limite de empenho e pagamento, uma suplementação aumentará automaticamente o contingenciamento? Ou seja, aumentará a diferença entre as dotações autorizadas e o limite para o empenho e a movimentação financeira?

É muita coisa. Não sei se V. S^a vai ter condições de responder. Mas a senhora traz um trecho importante da Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu item 10. Não sei se a senhora se recorda.

A Defesa está sofrendo aqui um tipo de barulho que dificulta a atuação.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB. *Fazendo soar a campainha.*) – O Dr. Bruno está com a palavra.

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – Eu agradeço.

A senhora tem conhecimento do art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal? E como a senhora o interpreta?

Qual foi o cenário econômico de 2015? Não seria razoável supor que, em um ano de crescimento real negativo, mesmo os limites associados aos endividamentos públicos pudessem ser afastados?





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A senhora concorda que a Lei de Responsabilidade Fiscal previa as dificuldades fiscais associadas a um período de baixo crescimento econômico? Quando a Lei de Responsabilidade Fiscal foi feita, era possível alterar a meta por medida provisória?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra a Srª Selene Peres.

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – Não terminei, não, Excelência. Tenho muito mais perguntas...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Desculpe-me! É que o senhor fez uma pausa.

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – São muitas perguntas, e estou vendo meu tempo se esvaindo. Achei que a ampla defesa não tinha tempo, mas tem, aqui tem.

A senhora faz uma observação importante em seu laudo – item 11: "Ao introduzir na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em anexo, metas fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a orientar toda a política fiscal, condicionando a elaboração da Lei Orçamentária Anual e de seus créditos suplementares e especiais ao cumprimento de meta de resultado entre receitas e despesas." A senhora concorda que não se pode abrir crédito por decreto nem por projeto de lei que seja incompatível com a meta? Correto? É possível fazer uma alteração orçamentária compatível com a obtenção da meta? Quais seriam os condicionantes para isso?

Há mais: no seu lado, no item 13, na argumentação, a senhora faz uma distinção importante trazida com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e a distinção entre a questão alocativa programática que define o mérito das despesas que determinará a sua distribuição da definição do montante global dessas despesas.

(Soa a campainha.)

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – Dentro dessa lógica, a senhora poderia definir quais os instrumentos a Lei de Responsabilidade Fiscal identifica como instrumentos para garantir que o limite global de despesa seja compatível com a obtenção da meta?

Durante a execução orçamentária, as autorizações constantes na LOA são compatíveis com a obtenção da meta? Uma ampliação da autorização sem afetar os limites globais de despesa pode afetar a obtenção da meta?

A senhora pode responder, que farei outras perguntas no meu tempo.

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Pela ordem, Sr. Presidente!

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Antes de passar a palavra para a Drª Selene, vou passar a palavra ao Relator, Senador Antonio Anastasia.

O SR. ANTONIO ANASTASIA (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Dr. Bruno, permita-me fazer um esclarecimento. V. Sª comentou que aqui há prazo para ampla defesa. Eu queria a atenção do senhor, para dizer que essa decisão foi tomada pela Comissão com o respaldo do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Só para conhecimento de V. Sª.

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – É que o advogado, Excelência, não se submete a juiz ou a quem quer que seja. Ele tem o entendimento dele. Ele obedece, mas ele tem entendimento divergente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – V. Sª terá o tempo depois.

Com a palavra a Srª Selene Peres.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Antes, eu gostaria de informar o seguinte a todos que estão nesta Comissão, a todos que estão assistindo a esta Comissão, a todos que acompanharam o trabalho da Comissão: a nossa maior preocupação aqui, para que ficasse, como gostam de dizer os juristas, um processo juridicamente perfeito, foi que houvesse o mais amplo direito de defesa.

Nós temos, nesse particular, com certeza, a concordância do Dr. José Eduardo Cardozo. Essa foi a grande preocupação nossa. Inclusive, em estágios desta Comissão em que não havia previsão legal da presença da Defesa, nós fizemos questão dela para que houvesse, repito, o mais amplo direito de defesa.

Com a palavra a Sr^a Selene Peres, por três minutos.

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Certamente eu não vou conseguir responder a todas as perguntas de V. S^a. Vou me concentrar, então, na lógica da compatibilidade. Veja, em primeiro lugar, a meta fiscal é anual, sim, mas ela vai sendo acompanhada ao longo do exercício; a verificação de compatibilidade da meta se dá, então, nos relatórios bimestrais, onde se verifica a necessidade de se fazer contingenciamento ou não, e nos relatórios quadrimestrais, onde se avalia o cumprimento da meta. Nesse sentido, em cada momento vale que meta? A que estiver vigente – nunca a futura, ou a proposta, ou a que não faça parte do mundo jurídico. E aí, em função dessa meta vigente e dos dados que se houver obtido naquele momento, e da projeção disso para o final do exercício, é que se verifica se há ou não condições de cumprir a meta no final do exercício. Em função disso é que se pode dizer se é ou não compatível determinada abertura de créditos com a meta vigente. Ocorre que a própria exposição de motivos do PLN 5 reconhecia essa incompatibilidade, ao dizer que a realização da meta de superávit financeiro para o setor público não seria possível, apesar...

(Soa a campainha.)

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – ... do esforço fiscal já empreendido; que não seria suficiente.

Além disso, é de se notar que ficou caracterizado nos relatórios... Eu cito aqui um relatório de avaliação do cumprimento de metas do segundo quadrimestre de 2015, em que se dizia: "Cabe destacar que a avaliação do 3º bimestre refletiu as alterações propostas pelo PLN nº 5 [...], inclusive no que concerne à redução de R\$49,4 bilhões da meta de resultado primário [...]".

Ou seja, ao fazer o cálculo do contingenciamento que seria necessário, utilizou-se uma meta que não era a meta em vigor. Tendo em vista isso, o cálculo já estava equivocado daí. Além disso, é preciso considerar outros fatores que eu abordei aqui no laudo que aumentam essa incompatibilidade. E aí eu acho que é importante fazer uma conexão com as pedaladas fiscais porque, ao não serem consideradas na origem, elas já fizeram com que o cálculo da meta estivesse errado desde o início.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr^a Selene. V. S^a terá mais dois minutos em seguida, ouviu?

A SR^a SELENE PERES PERES NUNES – Sim.

Concluí, Presidente.

Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Passo a palavra ao Dr. Bruno Lemos, Advogado da Defesa. Três minutos.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – Eu não achei a resposta satisfatória realmente...

(Soa a campainha.)

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – ... e nada do que eu perguntei foi respondido. Mas eu vou seguir com mais algumas perguntas.

A senhora afirma que a compatibilidade com as metas fiscais deve ser verificada como condição prévia, não apenas na execução da despesa, e que isso é válido para a LOA e para os créditos adicionais. Com base nessa afirmação do laudo de V. S^a, eu gostaria que a senhora afirmasse se a autorização constitucional prevista no §2º do art. 167 da Constituição é contrário à Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, ao autorizar a reabertura de créditos extraordinários especiais, pela definição que a senhora dá de compatibilidade, tornaria o orçamento incompatível com a meta. Esse argumento é ainda mais forte, haja vista que o parágrafo único do art. 15 do Decreto nº 825, de 1993, define que a reabertura dos créditos especiais, nesses casos, fica condicionada à existência de recursos financeiros oriundos de superávit financeiro.

E mais: a senhora afirma que um dos indícios para o dolo é que a Presidente teria conhecimento da situação fiscal, por meio da emenda do PLN nº 5, na qual o Poder Executivo... E que, a partir do envio do PLN nº 5, todas as avaliações de cumprimento das metas passaram a considerar a proposta como se já tivesse sido aprovada. Nesse sentido, eu gostaria que a senhora me dissesse qual foi a meta considerada no relatório do quinto bimestre de 2015. E esse comportamento não seria condizente com a obtenção da meta vigente à época?

(Soa a campainha.)

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – E se a senhora tem conhecimento da opinião do TCU sobre o caso de 2009, como foi a execução em outros anos – em que houve mudança da meta –, e se sempre foram consideradas, para fim do relatório de avaliação bimestral, as propostas de alteração da meta. A senhora sabia que, à época, a Unidade Técnica do TCU chegou a propor que a atuação correta, em momentos de alteração da meta, seria adotar, no último bimestre, a meta vigente? A senhora sabia que o Plenário do TCU, frente à aprovação da meta antes do quinto bimestre, considerou que a determinação havia perdido o objeto?

Qual é a relação entre o fato de que a apuração dos valores a serem repassados às instituições bancárias...

(Soa a campainha.)

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – ... com relação ao Plano Safra, seguia o regime de competência, enquanto os repasses de recursos pela União seguiam o regime de caixa, para definição dos pagamentos e subvenções? E, em face dessas características, os repasses aos bancos poderiam ser feitos de forma automática?

E a tese de que a contratação de operação de crédito, por parte da União com o Banco do Brasil, é pacífica no meio acadêmico...

Bom, pelo visto, ela não está escutando a minha pergunta. Então, está sendo inócuo o que eu estou fazendo aqui.

A senhora está escutando as minhas perguntas?

Não é isso que eu percebi.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A tese de que a contratação de operação de crédito, por parte da União com o Banco do Brasil, é pacífica no meio acadêmico e nos órgãos que atuam e já foram instados a se manifestar sobre este tema, como a AGU, Bacen, Banco do Brasil e TCU?

Vamos ver se a senhora pode responder a alguma das minhas perguntas, porque até agora não ouvi nenhuma resposta.

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

O SR. BRUNO SPIÑEIRA LEMOS – Concluí e estou esperando resposta, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Srª Selene Peres. Dois minutos.

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, pela ordem. Pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Eu quero falar com V. Exª aqui. Venha cá, por favor. (Pausa.)

Srª Selene Peres, dois minutos.

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – Obrigada, Presidente.

Bom, então, eu falei da necessidade de avaliação do cumprimento da meta fiscal e das medidas que seriam necessárias para atingir essa meta fiscal, e é preciso que, nesse momento da avaliação, sejam considerados inclusive os créditos adicionais que já foram autorizados até aquele momento. Isso, naturalmente, inclui também a reabertura de créditos extraordinários e especiais.

Então, ao se fazer esse tipo de avaliação bimestralmente, tudo isso tem que ser considerado. E aí, obviamente, vai se cortar na magnitude que for necessária, conforme determina o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, a incompatibilidade revelada aqui,....

(Soa a campainha.)

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – ... se V. Exªs puderem acompanhar o eslaide, é que havia uma meta vigente, e as decisões, na altura do terceiro bimestre... Essa tabela faz parte do laudo pericial, eu não elaborei, estou apenas reproduzindo. Os consultores do Senado verificaram que essa meta estava vigente – 55,28 –, e no terceiro bimestre o cálculo passou a incluir o quê? A meta que seria vigente apenas em dezembro, que seria um déficit de R\$51,82 bilhões. Com isso, o contingenciamento necessário passou a sofrer esse tipo de influência e o valor do contingenciamento necessário adicional, então, foi destacado...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Srª Selene, por favor.

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – ... pelo laudo pericial.

Então, só para concluir, ele me perguntou qual era a meta vigente no quinto bimestre.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Srª Selene.

A SRª SELENE PERES PERES NUNES – Está no quadro: R\$55,28 bilhões.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Dispenso a Assistente Pericial da Acusação, Srª Selene Peres Peres Nunes, agradecendo sua presença e colaboração.

Vamos suspender a presente reunião, ficando definido que, quando concluída a Ordem do Dia, nós voltaremos para fazer as indagações ao Assistente da Defesa.

(Suspensa às 17 horas e 38 minutos, a reunião é reaberta às 19 horas e 53 minutos.)





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Boa noite, Srs. Senadoras, Srs. Senadores.

Vamos reiniciar a nossa reunião de hoje da Comissão Especial do Impeachment.

Peço à Secretaria que conduza à mesa o Assistente Pericial da Defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro. (Pausa.)

Antes de iniciarmos os questionamentos ao assistente pericial, informamos o encaminhamento a esta Comissão – e imediata publicação – da seguinte decisão do Presidente do Supremo Tribunal Federal sobre o recurso da Defesa contra decisão que indeferiu requerimento de juntada de documentos relativos à colaboração premiada do ex-Presidente da Transpetro, Sérgio Machado.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal indeferiu o recurso sob o argumento de que o objeto da denúncia se encontra, desde o início do processo, claramente delimitado. Assim, as informações constantes da delação extrapolaram os fatos investigados.

Permitir a inclusão do conteúdo da delação exigiria, pelo princípio da paridade, que se propiciasse também à Acusação a oportunidade de avançar sobre as demais imputações constantes da representação.

Ademais, os documentos e as gravações referidos são simples elementos indiciários, os quais ainda deverão passar pelo crivo do contraditório no curso da respectiva instrução criminal.

Finalmente, ressalvo que o indeferimento do recurso não interdita o amplo debate das questões levantadas pela Defesa, sendo-lhe lícito utilizar quaisquer argumentos que entenda proveitosos à sua tese, inclusive aqueles que têm origem na mencionada colaboração premiada que é hoje de conhecimento público e notório.

Passamos a palavra, pela inscrição, ao Senador Lindbergh Farias, por três minutos.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Sr. Presidente, volto a dizer que o dia de hoje foi um dia produtivo, porque, com a Junta Pericial aqui, só tivemos algumas confirmações importantes. A primeira é a de que não havia autoria por parte da Presidência da República no caso do Plano Safra. Depois, ficou claro também que não só a Presidenta não foi alertada de que os decretos eram incompatíveis com a meta como, muito pelo contrário, ficou garantido, na palavra da Junta Pericial, que havia documentos do Ministério do Planejamento, da SOF, da Casa Civil e da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento dizendo que os decretos de crédito suplementares eram compatíveis com a meta. Ou seja, não há como falar de dolo numa situação como essa.

Mas vou diretamente para as perguntas, porque quero que o Prof. Ricardo Lodi responda a estas questões.

Pelo seu currículo na Plataforma Lattes, na internet, sabe-se que sua dissertação de mestrado tratou do tema da aplicação da teoria do abuso da forma, que, inclusive, está na perícia – eles falam de essência sobre a forma –, muito usada pela Junta Pericial no esclarecimento dos quesitos apresentados, sobretudo no que tange ao Plano Safra. É correto que tal raciocínio seja aplicado ao Plano Safra, que, desde 1992, vem produzindo seus regulares efeitos para agricultores, instituições financeiras e Governo? Essa é a primeira questão.

Passo ao item 2. Em resposta ao item 2.3, se o atraso no pagamento ou a previsão de incidência de juros são elementos essenciais à configuração de uma





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

operação de crédito, a Junta Pericial sobre isso diz, à p. 91: "[...] o princípio da prevalência da essência sobre a forma visa a assegurar que as demonstrações contábeis reflitam, com transparência [...], as operações capazes de impactar o patrimônio da entidade."

(Soa a campainha.)

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – É possível aplicar a teoria da prevalência da essência sobre a forma sem a demonstração de que o Governo concebeu o Plano Safra com a intenção de realizar operações de crédito vedadas pelo ordenamento jurídico ou sem a observação de sua pertinente regulação? É esse o outro questionamento que faço ao senhor.

Há um terceiro. No item 12 do laudo pericial, a Junta Pericial afirma: "Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativas ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Excelentíssima Senhora Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos." Sabe-se que há cometimento de crime de responsabilidade diante de ato comissivo da Presidente da República.

A Junta admite a inexistência de tal ato pela Presidência da República no caso do Plano Safra. De outra parte, nas respostas ao quesito nº 47 da Defesa, ratificadas nas respostas aos quesitos nºs 48 a 55, afirmam quanto a esse aspecto: "Pelo diploma legal, são os Ministros do Poder Executivo, com especial destaque para o Ministro de Estado da Fazenda, definem limites, condições, critérios e forma da concessão da subvenção, inclusive dos respectivos pagamentos, e acompanham e fiscalizam as operações de crédito rural [...]."

Desse modo, a pergunta que faço ao senhor: pode-se assumir a possibilidade de ocorrência de ato omissivo da Presidenta da República no que se refere ao atraso no pagamento das subvenções econômicas? É possível ato omissivo quando não existe competência para praticar o ato? Qual a definição de ato omissivo aplicável ao caso?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra está com o Sr. Ricardo Lodi, na condição de assistente pericial. Três minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado, Senador Lindbergh. Cumprimento o Sr. Presidente, o Sr. Relator, as Sr's e os Srs. Senadores, os Srs. Advogados.

É importante tratar desse tema da prevalência da essência sobre a forma, que se traduz na teoria do abuso de forma, porque ele é essencial na tese defendida pela Acusação e que escora o laudo pericial – aliás, um belo laudo pericial – elaborado pela Comissão nomeada, pela Comissão Especial. Há divergências quanto à interpretação de alguns dispositivos legais, que a gente vai ter oportunidade de tratar, mas no que tange aos fatos há uma concordância bastante grande com boa parte do trabalho bem desempenhado pela Comissão. No que tange ao uso da teoria do abuso de forma, ela não se presta a requalificar o inadimplemento de uma obrigação legal em operação de crédito.

A teoria do abuso de forma foi inaugurada no Direito Financeiro pelo Código Tributário alemão de 1919, para coibir o planejamento tributário abusivo. Com isso, se desconsidera um ato cuja forma não corresponde à sua essência para aplicar a lei do fato gerador ao ato efetivamente praticado. Então, o pressuposto da adoção da teoria do abuso de direito, teoria do abuso de forma, passa pela requalificação de





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

determinado ato. Por que isso não pode ser aplicado, Senador Lindbergh, ao Plano Safra?

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Para que isso fosse aplicado ao Plano Safra, seria necessário que nós pudéssemos identificar a existência de fraude na vontade formadora dos que conceberam o Plano Safra, ou seja, desde 1992, seria necessário demonstrar que o Plano Safra não passa de uma forma de driblar os controles para operação de crédito, o que, evidentemente, ninguém alegou, porque seria uma hipótese absurda.

Quanto ao conceito de operação de crédito, ele não está atrelado à existência de juros ou atraso. O conceito de operação de crédito caro ao Direito Financeiro nos é dado pelo art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seus vários tipos definidos pelo inciso III, possui elementos comuns, onde nós não vamos encontrar obrigações *ex lege*.

Então, quando o dispositivo fala de "formas assemelhadas", evidentemente vai tratar de outras formas de operação de crédito que reúnem os mesmos elementos comuns. Senão, Senador Lindbergh, nós não teríamos uma interpretação extensiva do dispositivo; nós teríamos uma verdadeira analogia, a analogia...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. Ricardo Lodi.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Pois não.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – O senhor ainda tem dois minutos depois.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra, o Senador Lindbergh. Dois minutos.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Prof. Ricardo Lodi, eu queria que o senhor falasse sobre o art. 4º da LOA, as diversas interpretações que surgiram nesse processo.

Aqui eu vi, na perícia, muita contradição. Há uma hora em que eles dizem claramente uma coisa, há uma hora em que eles dizem o seguinte, aqui à p. 61: "A estrita redação do art. 4º [...] não faz menção à compatibilidade entre os Decretos e a programação financeira, mas entre aqueles e a programação orçamentária." Eu acho que a Senadora Gleisi, hoje, resolveu esse impasse, aqui, quando leu o art. 4º e disse o seguinte: a programação orçamentária tem que ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário. Porque tentavam dar uma interpretação como se houvesse uma meta que está na LDO, e depois a obtenção do resultado da meta fosse outra coisa. Eu queria que o senhor desse uma interpretação desse art. 4º da LOA. Isso aqui é muito importante.

Eu queria também...

(Soa a campainha.)

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – ... perguntar ao senhor se, nos trabalhos da Perícia, V. Sª encontrou algum indício de que a Presidente alterou *alguma solicitação* que veio do Ministério do Planejamento, ou dos órgãos do Poder Executivo, ou do Poder Legislativo, em algum crédito objeto desses decretos. A gente sabe que há todo o processo de edição dos





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

decretos. Eu já falei aqui que passaram por vários órgãos que disseram: "Os decretos são compatíveis com a meta." Chegam, depois desses vários órgãos, à Presidenta. É sempre um volume de 200, 300 páginas. Eu queria saber se, em algum momento desses decretos, ela devolveu ou ela disse: "Não, aqui não. Quero mudanças". Eu queria saber, do senhor, isso.

E, por fim, a última pergunta: que relação há entre o Plano Safra e as chamadas pedaladas fiscais? Porque, para mim, o Relator está com um "problemaço" aí. Esse assunto, depois da perícia, do Banco do Brasil, vai ter que sair do relatório. Vamos ter que discutir em cima dos três decretos. Mas há um ponto aqui que é muito interessante, porque, na definição de operação de crédito, está claro o seguinte: no item 2, da conclusão – muito rapidamente, Sr. Presidente, só para concluir –: "Houve operações de crédito do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil, conforme as normas contábeis [...], em decorrência dos atrasos de pagamento[...]" Aí a gente vai ao item 7, e é dito claramente no item 7: "As Portarias do Ministério da Fazenda que regulam os pagamentos no âmbito do Plano Safra não definem explicitamente o prazo para pagamento [...]" Não há isso em lugar algum. Então, como é que o atraso no prazo de pagamento é operação de crédito, se está claro aqui, na conclusão, que não há definição de prazo de pagamento? Só há definição, sim, do prazo, no momento em que começa a ocorrer a correção da equalização da dívida.

Então, eu queria que o senhor falasse disso e falasse também acerca dos arts. 62, 63, do §1º...

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

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – ... da Lei nº 4.320, que trata desse tema também.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sr. Ricardo Lodi. Dois minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – É difícil responder a tudo isso em dois minutos, mas vamos lá.

Vou começar pela mais simples de responder: não há, no exame dos autos do processo, qualquer indício de tentativa, da Presidente da República, de alterar as manifestações técnicas, no que tange aos decretos de suplementação.

A única participação da Presidente, no que está demonstrado nos autos, é a assinatura desses decretos.

Sobre uma questão anterior, o ato omissivo, só é possível haver crime omissivo, inclusive o crime omissivo impróprio, se houver a obrigação legal de agir. E, no caso do Plano Safra, a Presidente da República não tem obrigação legal de agir. Logo, não há que se falar em omissão relevante para o Direito Penal.

Em relação ao inadimplemento do Plano Safra, na verdade, juridicamente é até difícil caracterizarmos...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... o inadimplemento, porque, na verdade, como a própria perícia reconheceu, não há data de pagamento. Em algum momento, busca-se implicitamente a data de pagamento com o termo inicial da incidência de juros. Só que, depois desse prazo, é que começa o prazo de 20 dias para o Banco do Brasil mandar a fatura, que ainda precisa, à luz da Lei nº 4.320, ser objeto de liquidação e empenho. Então, não há precisão sobre o prazo de pagamento. O





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

pagamento foi feito dentro do mesmo exercício, na existência de prazo previsto no regramento.

Por fim, para cumprir meu prazo, o art. 4º da LOA. A interpretação que sempre se fez, até o dia 7 de outubro de 2015, a respeito de todos os artigos idênticos que vêm desde a Lei de Responsabilidade Fiscal, era a compatibilidade do decreto que abre o crédito suplementar com a execução da meta financeira. Sempre foi assim. Deixou de ser assim a partir do acórdão do TCU do dia 7 de outubro de 2015.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Ronaldo Caiado. Três minutos.

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Sr. Presidente, Sr's e Srs. Parlamentares, Sr. Lodi, tive a oportunidade de ler aqui o relatório de V. S^a, em que coloca alguns pontos, principalmente o item nº 199, que diz que " [...] não está inserida na competência presidencial a decisão sobre o pagamento desses montantes aos bancos, mas na esfera de atribuições do Ministro da Fazenda". A linha de raciocínio de V. S^a é revogar o art. 84 da Constituição brasileira. A Presidente agora não tem mais responsabilidade sobre os atos dos ministros. A Constituição diz o contrário: a Presidente da República exerce a posição de Presidente, auxiliada pelos ministros de Estado, mas a responsabilidade é específica da Presidente da República.

Segundo ponto, esse fato de a Presidente ter utilizado essa metodologia nova que se iniciou na área do Planejamento e da Fazenda como sendo uma nova contabilidade deixou claro que ela tinha consciência, tanto tinha que não foram apenas os 13 bilhões do Plano Safra. Na verdade, ela chegou a 60 bilhões, acumulando os outros empréstimos que foram feitos em bancos oficiais. Então, não é um valor irrisório o valor de R\$60 bilhões. Não é possível que a Presidente não tenha tomado conhecimento.

Em segundo lugar, ela foi também notificada pelo Tribunal de Contas da União...

(Soa a campainha.)

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – ...quando o Advogado-Geral da União recebeu, no dia 22 de junho, um parecer do TCU, e mandando que ela se pronunciasse em 15 dias. Ora, então, já mostrava a prática ilícita da Presidente da República. "Ah, mas não tem aí uma assinatura." Eu pergunto a V. S^a: como é que vai ter uma assinatura numa decisão que é omissiva e intencional da Presidente da República? Ela se omitiu, ela não quis assinar. Como é que ela vai assinar? Olha o que ela diz para o Secretário do Tesouro: "O senhor não vai pagar." Ela vai assinar um ofício desses para mandar o Secretário do Tesouro não pagar? Ele recebia a carta todo o mês, do Banco do Brasil.

Bom, rapidamente, Sr. Presidente, passando à parte específica dos decretos. "Olha, a Presidente assinou, mas ela tinha um corpo de assessores técnicos altamente qualificados. Então, assinou sem saber." Quer dizer que ela está buscando responsabilizar o corpo técnico, que também é a maneira como ela responsabilizou o corpo técnico ou o parecer do Cerveró para comprar Pasadena. Ela não sabia que estava tendo um prejuízo de US\$740 milhões na compra de Pasadena. O responsável era o Cerveró. Agora, ela assinou todos os decretos, e não sabia.

Mas o interessante é: como é que ela assinou o PLN 5?

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





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Ela assinou o PLN 5 exatamente no dia em que ela encaminhou para o Congresso Nacional os decretos em que, em vez de ela contingenciar 58 bilhões, ela contingenciou 8 bi. Ela já usou. Como é que ela sabia que ela estava usando o PLN 5...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senador, por favor.

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Para concluir, Presidente.

Como é que ela sabia que ela estava usando o PLN 5, que era apenas uma proposta de lei, não tinha sido aprovada pelo Congresso Nacional, e não sabia que todos aqueles decretos não teriam sustentação alguma? Então, fica difícil explicar esse apagão mental: uma hora lembra, outra hora não lembra. É difícil explicar isso.

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

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Então, a pergunta que eu lhe faço é: como querer retirar a Presidente da República da responsabilidade de omissão no não pagamento e do conhecimento de que ela não tinha condições de assinar os decretos que foram assinados? Essa é a pergunta que formulo.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Ricardo Lodi na condição de Assistente. Três minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Seis perguntas em 3 minutos, vamos lá!

Em primeiro lugar, o art. 84 da Constituição estabelece o dever geral de supervisão que o Presidente da República tem sobre toda a Administração Pública Federal. Isso é relevante para a tomada de contas junto ao TCU e ao Congresso Nacional. Porém, no que tange à responsabilização por crime de responsabilidade ou crime comum, é preciso adotar uma conduta pessoal. E aqui não se trata de delegar autoridade; trata-se de competência originária do Ministro da Fazenda. Não se trata de saber ou não saber; trata-se de uma competência que não é da Presidente da República.

A respeito da nova contabilidade, a perícia limita-se a falar de Plano Safra 2015, não de outros institutos que não têm relação com o inadimplemento de subvenções econômicas em 2015. Na verdade, Senador, a Presidente, via Advogado-Geral da União, não foi notificada em julho a respeito de irregularidades. O Relator no TCU, que de início não comprou a tese dos decretos, limitou-se, sem qualquer comentário, a remeter o parecer do TCU, da Procuradoria do TCU, à Advocacia-Geral da União. Evidentemente isso não ensejaria, antes de uma manifestação conclusiva do Tribunal de Contas, a revolução em toda forma de interpretação da legislação financeira em nosso País.

Sobre a assinatura em ato omissivo: já vimos que não há ato omissivo quando a competência pertence...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... a outra autoridade que não a Presidente da República.

Sobre a questão da participação da Presidente no que tange aos decretos, é bom lembrar que a Presidente confiou na manifestação da Advocacia-Geral da União, do Ministério do Planejamento...





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... de todos os órgãos de assessoria do Poder Executivo que espelhavam a jurisprudência então dominante no Tribunal de Contas da União. Não havia qualquer motivo para a Presidente da República desconfiar da legalidade.

Então, não é uma questão de saber ou não saber, é uma questão de que aquela era a interpretação vigente naquele momento. Não havia como a Presidente da República imaginar que o Tribunal de Contas fosse mudar a interpretação e fazê-lo de forma retroativa, porque isso, evidentemente, viola qualquer ideia de Estado de direito e de segurança jurídica.

No caso do PLN nº 5, exatamente o contrário se deu. No momento em que se viu que todos os esforços de contingenciamento não seriam suficientes para cumprir a meta, o Poder Executivo propõe o projeto de lei ao Congresso Nacional, que o aprovou.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Ronaldo Caiado, dois minutos.

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Vamos aqui, Presidente, esclarecer que, em primeiro lugar, o Advogado da Presidente da República foi notificado no dia 22/6 e, depois, no dia 12/8. E foi notificado por um parecer de um órgão que é o Tribunal de Contas da União. No mínimo, a Presidente da República tinha que tomar conhecimento e, ao ter outro parecer de um órgão da importância de um TCU, teria que ter mandado suspender qualquer coisa, para que depois tivesse uma solução. Não é achar que ela poderia simplesmente se embasar numa decisão da Advocacia-Geral da União, afinal de contas o parecer fora encaminhado por um técnico concursado, credenciado, por um ministro que presidiu o TCU, exigindo dela uma resposta em 15 dias.

(Soa a campainha.)

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Como tal, ela não pode querer agora simplesmente escolher quem ela deve escutar e desconhecer os outros pareceres. Essa é uma primeira falha, e está clara com os documentos que estamos apresentando aqui, com datas anteriores aos decretos que foram assinados.

Segundo lugar: ao assinar o PLN 5, ela sabia que aquilo era um projeto de lei. Agora, a Presidente da República considerar projeto de lei como norma já vigente? Quer dizer que nós aprovamos no Congresso, aqui, e já podemos começar a fazer valer, independentemente da sanção da Presidente? Da mesma maneira que ela está usurpando uma prerrogativa do Congresso, podemos usurpar a dela? Aprovamos na Câmara e no Senado, então, a lei está valendo. Não, a lei depende do voto da Presidente da República e depende da derrubada ou não do voto, da sanção ou não da Presidente da República. O que fica claro é que ela preferiu correr esse risco e, aí sim, está caracterizado o dolo eventual, em poder editar todos esses decretos. Essa é a grande realidade.

Em relação à pedalada... Ora, as pedaladas, todos sabiam que estavam ocorrendo..

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





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – ...até porque – eu vou concluir – a Caixa Econômica Federal foi resarcida por quê? Porque entrou na Justiça, e ela foi obrigada a pagar à Caixa Econômica Federal. Ela sabia o que estava fazendo com os bancos oficiais e também com o Banco do Brasil. A omissão dela, ela continuar praticando esse dolo, é que levou a essa decisão do TCU, que vai ser convalidada também pelo Congresso Nacional.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sr. Ricardo Lodi, dois minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado, Presidente.

Quero ressaltar que a notificação que o Relator do TCU fez não tinha qualquer consideração do próprio TCU. Havia um parecer da Procuradoria do TCU que contrariava a jurisprudência do Tribunal de Contas de 2009 e 2010. Seria uma temeridade mudar a forma de a Administração Pública atuar em face apenas do parecer de um membro do Ministério Público, sem chancela do Tribunal de Contas da União, contrariando a jurisprudência vigente do Tribunal de Contas da União.

A respeito do PLN nº 5: não se modificou em função de um projeto de lei apenas. A meta é anual, a meta só é obtida no dia 31 de dezembro de cada ano. É preciso lembrar que os relatórios bimestrais são projeções...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ...que vão considerar projeções no que tange à meta, no que tange a despesas, no que tange a receitas. Por exemplo, esses relatórios têm de considerar projetos de lei que aumentem os servidores públicos.

Então só não vai considerar o projeto de lei que modifica a meta?

Essa não é também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, em 2009, considerou que a lei que altera a meta retroage para atingir a regra de contingenciamento anterior à sua aprovação – com mais razão, a edição de decretos que abrem créditos suplementares.

É bom lembrar que não houve abertura de decreto sem lei. A lei é o art. 4º. O que houve foi uma modificação da forma de interpretar o art. 4º por conta do Tribunal de Contas da União. Este Congresso autorizou a abertura desses créditos quando da aprovação da Lei de Orçamento, e este Congresso referendou quando da aprovação do PLN nº 5. No relatório...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. Ricardo.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ...aqui no Congresso Nacional, o Relator reconhece que todos os esforços foram feitos para o cumprimento da meta e, naquele momento, a única solução era a aprovação do PLN nº 5.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, passo a palavra à Senadora Vanessa Grazziotin.

O SR. RONALDO CAIADO (Bloco Social Democrata/DEM - GO) – Eu não tenho um minuto ainda, Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não, não tem.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, o tempo já foi longe.

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

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





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Eu queria cumprimentar o Dr. Lodi e dizer que infelizmente vamos ter de falar aqui várias vezes sobre o mesmo assunto. Lamentável isso, não é? V. S^a fala aí da teoria da essência sobre a forma, e parece que essa é a saída que buscam dar para a questão da operacionalização do Plano Safra, porque eu vejo que, nas respostas aos questionamentos que eu fiz, é o tema em que eles mais utilizam a escrita, ou seja, rodam, rodam, rodam para tentar caracterizar um crime onde não há crime. É lamentável isso.

Quero que o senhor volte a falar sobre o art. 4º da Lei Orçamentária – esse tem sido o nosso grande debate.

Veja, a gente fez as perguntas que estamos fazendo agora. O que eles dizem? Que feriu naquele momento; que, no momento em que os créditos foram editados, a meta não comportaria. Mas que meta é essa?

E dizem mais: que ela também estaria subtraindo poder do Congresso Nacional porque ela deveria ter enviado um projeto de lei, e não editado um decreto. Perguntei e não obtive resposta, o que é lamentável. Perguntei: quer dizer que, então, se os senhores analisam – aquilo que acho um equívoco, mas os senhores estão analisando – que ela não poderia ter editado o decreto abrindo crédito suplementar porque naquele momento estaria ferindo a meta, então os senhores estão dizendo que naquele momento a meta poderia ser ferida por um projeto de lei? Eu não obtive a resposta. Se o senhor puder falar sobre isso, Professor Lodi...

(Sua a campainha.)

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – ...eu ficaria bastante satisfeita.

A Perícia, a Assistente da Perícia por parte da denúncia, teve uma discordância do laudo pericial, dos peritos do Senado Federal, no que diz respeito à utilização dos recursos vinculados. Várias vezes, no laudo, está dito que, mesmo os recursos sendo vinculados, eles deveriam ser utilizados para formar o superávit, enquanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a própria Assistência da Perícia por parte da denúncia, diz que não, que isso feriria. Eu queria ouvir a sua opinião sobre quem tem razão nesse caso. A Perícia tem razão? Poderia ser usado ou um recurso vinculado tem de obrigatoriamente ser utilizado para aquele aspecto?

Eu fico nessas duas perguntas.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Ricardo Lodi, na condição de Assistente, por três minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – É importante esclarecer a interpretação do art. 4º da Lei de Orçamento. Estabelece-se aqui a necessidade de compatibilização da programação orçamentária. Quando se fala da programação orçamentária, estamos falando do próprio decreto que abre o crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário, que, obviamente, tem fins financeiros. Aqui hoje já se disse que essa interpretação nossa levaria à inocuidade dessa condição. Na verdade, essa interpretação nossa vem desde a Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso mudou a partir do ano passado.

E é preciso lembrar que o decreto que abre o crédito suplementar não compromete a meta se houver contingenciamento. E hoje, a partir da LDO de 2014, a partir do seu art. 52, § 13, esse contingenciamento é automático. Então, esse art. 4º vem tendo a sua redação reproduzida ano a ano. Hoje, já há o contingenciamento





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

automático com base na LDO, mas antes não, e a redação continua sendo a mesma. Então, se não houver flexibilização da meta de contingenciamento, a abertura de crédito suplementar não compromete o atingimento da meta.

E aí, Senadora, tanto por lei quanto por decreto, se formos tomar como base a interpretação da Acusação, haveria a mesma violação. Mas não é essa a interpretação que deve prevalecer porque a abertura de crédito não se relaciona com a obtenção da meta primária, porque não flexibiliza a regra do contingenciamento.

Por fim, a questão dos...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ...recursos vinculados. De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os recursos vinculados devem ser observados mesmo em caso de superávit e excesso de arrecadação.

Eu queria aproveitar para esclarecer um ponto. Foi dito aqui, hoje de manhã, a respeito de doações e convênios, que são considerados como despesas obrigatórias já pelos decretos de contingenciamento. Quer dizer, se eles já entram como despesas obrigatórias, naturalmente, há necessidade de contingenciamento de outras despesas discricionárias. Tem de haver essa compensação. E no final do exercício se verificou que não houve aumento de gasto nem nessas ações, nem nesses decretos, nem no Governo como um todo.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Vanessa, dois minutos.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu vou deixar, Dr. Lodi, mais uma pergunta para o senhor, baseada no art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, que afirma que somente pertencem ao exercício a despesa nele legalmente empenhada.

Então, eu pergunto ao senhor: seria, então, haja vista a existência desse dispositivo legal, legalmente correto fazer impactar, na obtenção da meta, a despesa que foi apenas e tão somente autorizada?

É a pergunta que faço ao senhor.

Antes disso, eu quero dizer que eu lhe dou razão quando o senhor fala que o trabalho da Perícia foi um trabalho bem feito. Eu me aaprovo na leitura que fiz dele para ter a certeza e a convicção de que nós estamos certos de que a meta não foi ferida nem no momento em que os decretos foram abertos nem posteriormente.

Isso está escrito pelos próprios peritos no laudo pericial. Vou citar aqui algumas das observações:

(Soa a campainha.)

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Folha 16: "Os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal."

P. 54: "Ao final do exercício financeiro, ao se comparar a meta previamente estabelecida no Anexo de Metas Fiscais, com o resultado efetivamente apurado pelo Banco Central, pode-se concluir se houve ou não cumprimento da meta."

P. 116: "Não se pode afirmar que a abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento de gastos. E ainda se, a despeito de terem sido abertos, não foram executados, não causarão impacto na meta fixada."





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Então, são os próprios peritos que, em várias partes, em vários trechos, comprovam que não houve nenhum ato ilegal por parte da Presidente Dilma. Aliás, para que a Presidente Dilma assinasse cada um dos decretos que ela assinou – primeiro, eram seis; depois, viraram quatro; e, agora, são três –, ela tinha parecer jurídico legal de que aquilo não impactava negativamente.

Como o senhor diz, tem o dique, que é aquele que limita, sim, os gastos daqueles que são os decretos de contingenciamento. Isso, sim, é importante. E por isso existe aquela ressalva, no nosso entendimento, no art. 4º da Lei de Orçamento Anual.

Mas, então, deixei a pergunta já a V. S^a, prof. Lodi.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – É, uma coisa que...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – O Sr. Ricardo Lodi, na condição de assistente, dois minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado.

Uma coisa que deixa dúvida, no laudo pericial, é a afirmativa de que o decreto impacta negativamente na meta. A Comissão, a Junta esclareceu que utilizou como base para essa afirmativa a identificação, a investigação de uma das fontes de cada uma das ações, de cada um dos decretos. Só que, evidentemente, isso não é mecanismo hábil para chegar a essa conclusão, porque eu posso ter tido um aumento de gasto em determinada fonte e uma redução em outra. E foi exatamente isso que aconteceu em todos os três, não; em todos os seis decretos, como o próprio laudo comprova através das tabelas.

Quer dizer, naquelas ações, naquelas fontes em que houve um gasto maior do que a rubrica original, isso foi compensado...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... pela redução em outras rubricas. É importante que, no final do ano, a gente chegue a um resultado que esteja não só abaixo do que foi previsto com a suplementação, mas, como nós tivemos, abaixo do que foi previsto originalmente pela Lei de Orçamento. É importante ressaltar isso.

Ficou comprovado com a perícia que os decretos suplementares não levaram à elevação do gasto geral do Governo, não levaram à elevação do gasto geral contido em cada decreto e nem em cada ação de Governo.

Portanto, eu não consigo enxergar como é possível, a partir da investigação de uma única fonte, se concluir que um decreto tem o condão de comprometer a meta, porque já vimos que o decreto se relaciona à previsão orçamentária e a meta, à execução orçamentária, como sempre se interpretou neste País.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, passo a palavra à Senadora Gleisi Hoffmann. Três minutos.

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Obrigada, Sr. Presidente. Queria também cumprimentar o Dr. Ricardo.

Parece-me que a perícia foi muito importante para nós. Nós insistímos em fazer essa perícia para fazer perguntas objetivas sobre se, de fato, a Presidenta tinha responsabilidade – e, portanto, teria que responder por crime – em relação aos atos que foram praticados e que estavam a colocando como responsável.

E na p. 140 do laudo de perícia, não das respostas, há algo que eu considero muito importante, que eu gostaria de ler aqui, que diz o seguinte:





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Os fatos ora tratados – as equalizações devidas pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, [...] e os quatro decretos de crédito suplementares, [que acabaram virando três agora] [...], – ocorreram sob a presunção de legitimidade aos olhos daqueles que o praticaram. [Essas são palavras da Junta, estão aqui.] Contudo, eventos similares eram objeto de controvérsia, por parte de outros agentes sociais, a exemplo dos indícios de irregularidade levados ao conhecimento do Congresso [...] em junho de 2015.

(Soa a campainha.)

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Controvérsias levadas ao conhecimento do Congresso em junho de 2015. E esta parte que eu considero mais importante:

As subsequentes mudanças de entendimentos acerca desses fatos decorrem dessas controvérsias e são marcadas de maneira objetiva por alterações normativas que avançam nos incentivos à boa-fé [...].

Então, nós temos aqui, primeiro, presunção de legitimidade; segundo, dizendo que havia controvérsias, portanto, se há controvérsias, há interpretação diferente sobre os fatos e colocando temporal nisso: a partir de junho de 2015. E a partir daí tomou-se providências ou adequou-se às...

(Soa a campainha.)

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – ... questões normativas à boa-fé processual.

Eu estou lendo isso porque eu julgo isso de grande importância e de relevância. Não sou eu que estou falando, não é a nossa Bancada que defende a Presidenta Dilma, são os peritos que nós pedimos para falar.

Eu gostaria muito que V. S^a falasse um pouco sobre isso, porque eu acho que isso tem muito a ver com o que V. S^a colocou aqui, no início, de que quer sobrepor a questão da forma e do conteúdo, enfim, e eu acho que aqui limpa muito essa interpretação.

Outra coisa que eu gostaria que V. S^a também falasse é o seguinte: a perícia não constatou ato da Presidenta que determinasse ou levasse ao atraso no pagamento da subvenção do Plano Safra, correto? E também querem caracterizar um atraso como operação de crédito do Governo Federal junto aos bancos oficiais, mas não existia prazo estipulado para começar a pagar. Se não tem prazo estipulado para pagar, a partir de quando se caracterizaria a operação de crédito? A partir do momento em que o Tesouro liquidasse a despesa, que o banco enviasse os documentos? Eu acho que isso é importante saber do ponto de vista jurídico.

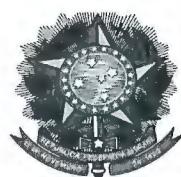
Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra, o Sr. Ricardo Lodi, na condição de Assistente. Três minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado, Sr. Senador.

Em relação à primeira questão, a perícia nos mostra que todos os funcionários do Poder Executivo envolvidos com a gestão orçamentária no ano de 2015 tinham a consciência de que estavam cumprindo as normas do Tribunal de Contas da União.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Quando se diz que houve avisos, o que a gente chama de aviso é essa carta que o Procurador Júlio Marcelo encaminha para o Tribunal de Contas, que repassa, sem qualquer comentário, para a AGU. E é importante frisar que essa carta foi remetida em junho e o último decreto é de agosto.

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR. *Fora do microfone.*) – De 2015.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – De 2015.

Portanto, não seria razoável admitir que o Poder Executivo mudasse a sua forma de interpretar o art. 4º, que vem desde a Lei de Responsabilidade Fiscal e que estava escorado em jurisprudência do TCU, com uma mera manifestação do Ministério Público, sem que o Tribunal de Contas sequer tivesse se posicionado nesse sentido. Seria uma temeridade naquele momento modificar as práticas reiteradamente observadas pela Administração.

No que tange...

Portanto, evidentemente, se aqueles, inclusive a Presidente da República, não tinham consciência de que a conduta era ilícita, evidentemente se exclui o dolo, e o dolo integra o tipo. Sem dolo não há crime.

No que tange ao Plano Safra, evidentemente que a perícia demonstra a ausência de autoria. Não há como se imaginar que um ato da competência do Ministro da Fazenda possa ser usurpado pela Presidente da República. Quer dizer, então, aí não há nem a exigência de agir ou de deixar de agir. É uma competência de outra autoridade.

(Sua a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Não há nos autos qualquer indício de participação, de determinação, de conhecimento da Presidente da República a respeito dessas operações, que, aliás, é bom que se frise, sempre foram caracterizadas como algo estranho ao reino das operações de crédito, porque não existe operação de crédito de origem legal. A operação de crédito tem sempre origem na vontade. Todos os institutos previstos no art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, têm origem na vontade. Todos eles pressupõem a transferência de patrimônio do credor para o devedor, assim como também todos os atos descritos no Manual de Contabilidade Pública, que foi descrito como fonte doutrinária, a única que se conseguiu achar, fonte doutrinária para equiparação de operação de crédito e inadimplemento de obrigação *ex lege*. E esta única fonte não diz nada além do que está na Lei de Responsabilidade Fiscal, não equipara operação de crédito com inadimplemento de obrigação legal.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Gleisi Hoffmann, dois minutos.

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – Obrigada, Dr. Ricardo. Acho que está muito claro pela sua exposição e também muito claro pelo que a Perícia colocou no relatório e também nas respostas que foram dadas aos questionamentos da assistência e também dos Senadores e da Defesa. Para mim, presunção de legitimidade, controvérsia e subsequentes mudanças de entendimento deixam claro a armação desse processo. Como que se pode querer que a Presidenta mude a forma de praticar um ato no exercício financeiro em que se muda a interpretação do Tribunal de Contas da União e de agentes responsáveis pelo processo?





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

E queria também perguntar a V. S^a: a Perícia constatou que a Presidenta não foi alertada sobre o não cumprimento da meta fiscal quando da assinatura do decreto, quando enviaram para ela. Eu tenho falado muito aqui que, em sistemas complexos de decisão, não dá para a gente cobrar responsabilidade objetiva...

(Soa a campainha.)

A SR^a GLEISI HOFFMANN (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PR) – ... de quem decide, sem olhar o processo que embasa essa decisão. Mas, mais do que isso, não é só o que a Perícia constatou, de que ela não foi alertada. Eu li hoje aqui a exposição dos decretos, em que está escrito e assinado pelo Ministro do Planejamento que aqueles créditos eram compatíveis com a obtenção da meta. Não é com a meta determinada, com a obtenção da meta fiscal. Portanto, por isso só, não seriam ilegais.

Então, eu quero perguntar a V. S^a, como jurista: esse fato, na sua opinião, já não explica que a Presidenta não cometeu nenhum crime? Ou seja, que ela não poderia, a não ser por uma bola de cristal que estivesse ali na mesa dela, dizer: "Olha, não assina esse decreto porque, mesmo o seu Ministro falando na exposição de motivos que não tem problema, mesmo sempre sendo assim o processo dos outros anos, a senhora não pode assinar"? Quer dizer, isso só, já não explica que ela não cometeu crime?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Ricardo Lodi, na condição de assistência. Dois minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Sim, Senadora. Na verdade, exigir o contrário é estabelecer a responsabilidade objetiva. Nós temos a manifestação dos órgãos jurídicos, que naquele momento estavam de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que chancelam a compatibilidade dos decretos com a obtenção da meta. Não seria exigível de qualquer administrador público questionar a validade e a legalidade daquele decreto. Aquele decreto estava chancelado pela assessoria jurídica e pela jurisprudência então dominante. No momento em que o Tribunal de Contas, por uma decisão definitiva, altera a sua interpretação, e o faz sem amparo de qualquer manifestação doutrinária ou jurisprudencial, mas, ainda assim, foi alterado pelo TCU, o Poder Executivo mudou...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... a sua forma de conduzir.

E a mesma coisa em relação ao Plano Safra. Nunca houve, antes de 7 de outubro de 2015, a identificação de inadimplemento de obrigação legal com operação de crédito. Hoje mais cedo se falou isso aqui: nenhum autor consegue fazer esse tipo de associação.

Nunca houve operação de crédito de origem na lei, inadimplemento de obrigação legal. Seria a mesma coisa que considerar operação de crédito o não pagamento de uma multa de trânsito por uma infração cometida por um automóvel pertencente à União Federal.

Então, na verdade, a doutrina que se pediu – não sei quem foi, acho que foi a Senadora Vanessa que questionou no laudo a existência de doutrina e jurisprudência a esse respeito – não existe. É um raciocínio absolutamente original que foi criado no seio da Procuradoria e do Tribunal de Contas da União e foi chancelado pelo TCU no





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

dia 7 de outubro de 2015. E, depois disso, nada foi feito em desacordo com essa orientação, seja no caso do Plano Safra, seja no caso dos decretos.

Portanto, no caso do Plano Safra não há autoria e no caso dos decretos não há dolo. Portanto, não há crime.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, passo a palavra à Senadora Ana Amélia. Três minutos.

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – Sr. Presidente, Sr. Relator, caro Dr. Ricardo Lodi Ribeiro, eu tinha ouvido o senhor naquela exposição dos especialistas e vejo que o senhor é de um profundo saber jurídico no Direito Tributário, Direito Financeiro e conhece profundamente tudo que foi feito nessa perícia e fez, como alguns membros da Defesa, algumas identificações de controvérsias no relatório.

Eu, aqui, também ouvi a Defesa dizendo que o relatório é uma peça de absolvição da Presidente Dilma Rousseff. Exatamente por eu ter o convencimento de que o relatório traz, suficientemente, provas cabais e claras do envolvimento da Presidente, eu até lamento muito que amanhã, como está previsto no calendário desta Comissão Especial, a Presidente afastada não compareça aqui para fazer sua autodefesa. Seria uma boa oportunidade também para essa avaliação, e eu não diria enfrentamento, mas para a troca de indagações, porque faríamos indagações a ela, sim, sobre os procedimentos adotados.

Então, eu penso que o meu convencimento com a perícia para uma parte da Defesa também porque considera essa peça uma peça de absolvição da Presidente. Então, a contradição chama a atenção da mesma forma em relação a isso.

Mas eu quero apenas, e não vou fazer pergunta ao senhor... É que o senhor, numa resposta ao Senador Ronaldo Caiado, disse que não houve nenhuma manifestação do TCU sobre as irregularidades na edição dos decretos de crédito suplementar nem nas operações de crédito com bancos públicos, as famosas pedaladas.

(Soa a campainha.)

A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) – No entanto, no dia 12 de agosto de 2015, há um despacho do Ministro do Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes, acolhendo parecer já enviado à Presidente da República afastada, Dilma Rousseff, concedendo o prazo de 15 dias para sua manifestação. Mesmo após a Presidente ter tomado ciência com a manifestação direta do Ministro da Corte de Contas, ela, ainda assim, editou, em 22 de agosto de 2015, mais dois decretos de crédito suplementar em desacordo com a norma fiscal e orçamentária vigente no nosso País.

É bom salientar também que a Presidente enviou resposta ao TCU sobre as irregularidades em 11 de novembro por meio do Advogado-Geral da União.

Portanto, eu estou convencida do que aconteceu, não só na convicção do resultado da perícia, confirmando, de quatro decretos, três irregulares, e das outras confirmações de operação de crédito nos bancos oficiais, nas chamadas pedaladas.

Então, eu agradeço, mas não tenho perguntas a fazer a V. S^a.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Eu gostaria de esclarecer porque foi citada a minha manifestação.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não houve pergunta por parte do Senador.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Eu gostaria de esclarecer.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Esclarece em outra oportunidade. Não houve pergunta por parte da Senadora Ana Amélia.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Mas citou minha fala.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não houve perguntas. Não houve pergunta.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Não é Senador. Ele não é Senador.

Passo a palavra, na condição de inscrito, ao Senador Waldemir Moka. Três minutos, Senador.

O SR. WALDEMAR MOKA (PMDB - MS) – Sr. Presidente, para não criar nenhum clima de conturbação ou se criar algum tipo de problema, eu quero dizer o seguinte: para mim, o Tribunal de Contas da União tem razão e, para mim, os Peritos que aqui vieram falaram abertamente e diretamente. Responderam duas perguntas, que é o objeto. Isso caracteriza empréstimo? Qual foi a resposta dos Peritos? Caracteriza. Os Peritos disseram. Houve violação quando da edição dos decretos? Constitui crime de responsabilidade? Qual a resposta dos Peritos? Constitui, houve crime de responsabilidade. Foram claros. "Ah, mas não foi avisado antes, não...". Senadora Ana Amélia acabou de falar.

Então, aqui vai sempre se tratar, Sr. Presidente, de alguém querendo distorcer aquilo que foi colocado. Então, eu acho que não tenho pergunta, até em respeito ao Dr. Ricardo. Não quero fazer... É um jogo de palavras.

É claro que eu vou ficar com o Tribunal de Contas da União e com os Peritos. Aliás, dizendo apenas e tão somente o seguinte: para mim, é muito difícil, Sr. Presidente. Os Peritos do Senado só fazem isso. Eles são Peritos da Comissão Mista do Orçamento.

(Soa a campainha.)

O SR. WALDEMAR MOKA (PMDB - MS) – A interpretação que eles dão ao art. 4º, para mim, me convence. Imaginar que 56 técnicos do Tribunal de Contas da União vão errar. São pessoas que só fazem isso. Aí, é demais. Realmente eu não tenho comentário e não tenho pergunta, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Magno Malta. Três minutos.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Se esse menino não existisse, eu iria mandar Ziraldo inventá-lo para mim. Você é sabido demais.

Ele cortou a minha... Foi você quem cortou aqui a minha...?

Sr. Presidente, a Senadora Vanessa começou a fala dela com uma frase com a qual eu vou concordar – pela primeira vez aqui na Comissão. Ela falou assim: "O que é que nós estamos fazendo aqui? É tudo repetição!" É verdade! Se o senhor me der tempo, eu repito o discurso do Lindbergh todinho, falo todas as palavras do jeito que ele fala, faço gestos com braço igual a ele. Eu repito o de Gleisi, eu repito o dela, o de Humberto Costa, eu falo até o de José Eduardo. Quer? (Risos.)





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

E se der a palavra para ele, ele repete o meu, repete o de Moka, o de Ana Amélia. Nós já decoramos tudo. E todo mundo que vem, vem para fazer a defesa de que não houve pedalada. Os que nós trouxemos foi para dizer que houve pedalada e houve decreto. E nós formarmos o nosso convencimento. Eles não têm o convencimento – pelo menos na teoria. Nós temos o convencimento!

E aqui nasceram algumas figuras interessantíssimas, tipo a irresponsabilidade fiscal. O sujeito se elege para um cargo executivo e sabe que ele tem responsabilidades, porque há uma Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas ele comete a irresponsabilidade e aí ele já se transforma em outra figura. Qual é a outra figura? Ele vira inimputável.

Dilma agora é índio, grande chefa.

(Soa a campainha.)

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – Ela agora é índio, porque ela é inimputável. Ela não responde por nada que assinou, nada do que ela fez.

Essa figura... Porque é o seguinte: o vulnerável no Brasil está lá no ECA. Então, ela se juntou ao índio e ao menor no Brasil. Eu disse ainda nesta reunião de hoje, neste encontro de hoje, lá atrás, que, quando a gente ouve... E a gente sabe dos crimes, até porque a prova dos crimes está espalhada pelas ruas do Brasil, pelas vielas, pelas avenidas, pelo desemprego, pelo descaso, pelas perdas, por tudo o que nós estamos sofrendo.

É um crime que não tem a assinatura dela, não tem a digital. É uma dona de casa que se reúne com a arrumadeira. A dona de casa chama a cozinheira e diz: "O que é que está faltando? Nós podíamos fazer uma comida diferente. Podíamos fazer uma compra diferente em um supermercado diferente. Vamos mudar de supermercado e vamos fazer uma compra maior. E você vai comprar lençol novo, você vai comprar cobertor novo, e nós vamos mudar a casa".

Aí as duas vão e compram, depois não pagam. Quem tinha que pagar era a patroa que mandou. "É, mas eu não fui lá comprar, eu não assinei nada". Então, chama a arrumadeira. "Não, eu só trabalho para ela, eu não posso ser presa, não". Chama, então, a cozinheira. "Não, eu só trabalho para ela".

E aí? Como é que fica essa história? Nós estamos criando uma figura aqui de quem não se responsabiliza por nada. Então, quem não respeita o Erário está pronto para ser prefeito. Nós estamos na boca de uma eleição. Os criminosos que violaram a Lei de Responsabilidade Fiscal e são fichas suja têm que ser fichas limpa hoje. Eles precisam voltar, porque cometaram um crime contra eles. A lei retroagiu não para beneficiá-los, mas para prejudicá-los. Agora tem que beneficiar. Eles voltam – eles voltam! –, eles precisam voltar. E os advogados desses prefeitos, presidentes de câmara, de assembleia, governadores que foram punidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Senador, por favor.

O SR. MAGNO MALTA (Bloco Moderador/PR - ES) – ...ainda não foram ao Judiciário.

Aí disse o Senador Ronaldo Caiado: "Então, ela não é responsável por nada, ela tem amnésia dos seus atos". Agora ela assinou o PLN nº 5, que foi para a Câmara e que o seu PMDB – quando o seu PMDB valia alguma coisa para o PT, quando eles





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

gostavam de vocês, Presidente – esganiçou a Lei de Responsabilidade Fiscal para caber um ano e quatro meses de pedalada de Dilma.

Como ela sabia que tinha que esganiçar a Lei de Responsabilidade Fiscal para caber as pedaladas dela se ela não cometeu crime?

Então, Sr. Presidente, nós estamos aqui o tempo inteiro chovendo no molhado. E eu quero encerrar dizendo que a Presidente fez uma vaquinha na internet e ela é especialista em vaquinha, porque o Brasil foi uma vaquinha para ela o tempo inteiro, mas eu quero avisar a ela que a teta dessa vaquinha fechou.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador Humberto Costa. Três minutos.

O SR. HUMBERTO COSTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) – Sr. Presidente, eu já tive a oportunidade de dizer que isso aqui é algo absolutamente surreal!

Uma Presidente da República eleita por 54 milhões de brasileiros e brasileiras, sendo submetida a um processo de impedimento por conta de três decretos de suplementação orçamentária e mais uma denúncia de pedaladas fiscais. Enquanto isso, o Presidente interino golpista anunciará para o Brasil, provavelmente amanhã ou depois, uma meta de déficit primário para o ano que vem de R\$150 bilhões. Responsabilidade fiscal não existe para esse cidadão, que hoje investe esses recursos para viabilizar apenas e tão somente a sua continuidade nesse quadro, consolidando um golpe.

As coisas que estão sendo ditas e que, possivelmente poderão ser aprovadas aqui, vão tornar o Brasil ingovernável. Ora, a opinião de um procurador do Tribunal de Contas, nem era o procurador chefe, deve valer como uma recomendação, um alerta, uma determinação à Presidente da República. Uma opinião de um dos Ministros tem que ser entendida como uma determinação do Tribunal de Contas. Da mesma forma, se aqui no Parlamento um de nós, como Senador, emitir uma opinião, então, a partir de agora, isso é sinal de que aquilo deve ser cumprido, não precisa da decisão do Parlamento, e o Tribunal de Contas é uma Corte colegiada.

(Soa a campainha.)

O SR. HUMBERTO COSTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) – Então, o que eu quero exatamente ouvir de V. S^a – e aí V. S^a vai poder exatamente comentar a colocação da Senadora Ana Amélia – é se é possível aceitar que isso signifique um alerta, que isso signifique uma determinação, que isso signifique uma posição do Tribunal de Contas da União?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Ricardo Lodi, na condição de Assistente. Três minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Na verdade, o que houve em agosto de 2015 foi o Relator determinar à Presidência da República esclarecimentos sobre os decretos. Em nenhum momento houve apontamento quanto à sua ilegalidade. Só há apontamento, via TCU, das ilegalidades no acórdão de 7 de outubro, portanto, não há como nós imaginarmos... Vejam, estamos no mesmo mês de agosto de 2015. A Presidente da República recebe um documento do Tribunal de Contas da União – não o de junho, como eu comentei na resposta ao Senador Caiado, mas agora falando da indagação da Senadora Ana Amélia –, em agosto, o Tribunal de Contas da União pede esclarecimentos a respeito dos decretos.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Não diz se é legal, não diz se é ilegal. O governo manifesta a sua interpretação a respeito da matéria.

Também foi dito que dezenas de técnicos do Tribunal de Contas da União consideram o Plano Safra operação de crédito. Não há unanimidade nesse sentido. Em outubro de 2015, tivemos o relatório da Secretaria de Recursos, em que os técnicos do TCU fazem uma distinção entre Plano Safra e outras chamadas pedaladas, para concluir que Plano Safra não é operação de crédito. Essa manifestação foi aprovada pelo diretor do mesmo órgão, que considerou que Plano Safra não é operação de crédito. Mas, o Secretário da Serur considerou, na sua decisão, reformando a dos seus subordinados, que, para imputação de responsabilidade civil, penal e administrativa, era essencial a caracterização da operação de crédito.

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Portanto, essa matéria não é pacífica, no âmbito dos próprios técnicos do Tribunal de Contas da União. E o que é interessante perceber é que aqui a decisão sobre a natureza jurídica da operação não se deu pelas suas características intrínsecas, mas se deu pela potencialidade de gerar condenação à Presidente da República, o que, de certa forma, nos faz olhar, com olhos bastante atentos, os elementos que foram utilizados para a caracterização do Plano Safra como operação de crédito.

Nenhum dos seus traços característicos é comum àquelas operações previstas no art. 29, Inciso III. Portanto, não há que se falar em operação assemelhada, sequer à fórceps.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senador Humberto Costa, dois minutos.

O SR. HUMBERTO COSTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) – Entendo que a exposição feita por V. S^a, as respostas aos diversos questionamentos apresentados aqui pelos Senadores nos colocam, de maneira muito clara, que o que acontece nesse processo é um julgamento de conteúdo meramente político. Escolheram uma criminosa e ainda estão à procura de um crime.

E ainda que isso fosse crime, no meu entendimento, não seria jamais um crime capaz de gerar o impedimento de uma Presidente da República votada por 54 milhões de brasileiros e brasileiras.

A história vai nos cobrar por isso. A história vai ser escrita mostrando que, no Brasil, nós tivemos uma elite político-econômica midiática, que não consegue conviver com a democracia, que não consegue conviver com os diferentes.

(Soa a campainha.)

O SR. HUMBERTO COSTA (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) – E que, por conta disso, sem o mínimo pudor, é capaz de criar um pretexto para derrubar uma Presidenta da República.

E, desses, o que considero mais ridículo é exatamente essa visão de que é possível modificar qualitativamente uma relação contratual que é típica de prestação de serviço e forçar a barra para interpretar isso como sendo um pedido de empréstimo, como sendo um empréstimo involuntário, feito por um banco ou por outra instituição do governo.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Eu quero ouvir de V. S^a um pouco mais sobre isso, porque esse talvez seja o ápice do surrealismo do que estamos fazendo aqui.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Ricardo Lodi, na condição de assistente, dois minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Na verdade, essa analogia que se fez entre o inadimplemento de uma obrigação legal, como as subvenções econômicas do Plano Safra, e operação de crédito é uma analogia que não tem qualquer identidade entre os seus elementos. As operações de crédito têm sempre natureza contratual, escrito ou não. O fato é que a inexistência do instrumento não gera a constatação de que houve uma operação oculta, um contrato de gaveta. Para isso precisaríamos tornar suspeito o Plano Safra desde a sua origem.

O que houve no Plano Safra, como está previsto nos autos, foi mero inadimplemento de obrigação legal.

É claro que nós temos aqui um julgamento político. Não resta dúvida. Mas é preciso lembrar que a Constituição só autoriza o afastamento da Presidente da República...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... em caso de crime de responsabilidade. E nós não temos nem autoria, nem materialidade, nem respeito à segurança jurídica a partir da mudança da forma de interpretar.

E uma coisa de que ninguém se lembra: nós não estamos, ao discutir o *impeachment*, falando só do afastamento da Presidente. Nós estamos condenando uma pessoa a ficar inelegível por oito anos.

Como podemos condenar um cidadão brasileiro a ficar inelegível sem lhe imputar um crime de sua autoria, com o seu dolo?

Portanto, na verdade, é algo que vai além da discussão pelo Parlamento de quem tem condições de governar o Brasil. Há uma afronta muito aguda aos direitos fundamentais da Senhora Presidente da República.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrita, a Senadora Lúcia Vânia, três minutos.

A SR^a LÚCIA VÂNIA (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – Vou ser rápida, Sr. Presidente.

Cumprimento o Relator, o Sr. Presidente e o Dr. Ricardo.

Dr. Ricardo, durante esse período todo, nós discutimos à exaustão a questão dos decretos, se seriam compatíveis ou não com a meta, a questão das fraudes fiscais, que se convencionou chamar "pedaladas fiscais", mas em momento nenhum foi feita aqui uma combinação entre a fraude fiscal e os créditos suplementares.

Na minha visão, eles se combinam, um para deixar o orçamento mais livre e o outro para conseguir verbas necessárias para executar projetos.

O fato de não contabilizar esses créditos no Banco Central, eu perguntaria a V. Ex^a se isso não alterou o superávit primário.

Alterando o superávit primário, obviamente toda a base de cálculo dos decretos, se compatível ou não com a meta, estaria alterada.

E perguntaria também a V. S^a: pelo menos na minha visão, a meta existe para condicionar comportamento futuro e não para corrigir comportamento do passado. Se não, eu não vejo necessidade de metas. E é incrível como, pegando todas as





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

modificações que foram feitas nas metas do ano de 2015, há total coordenação do orçamento, principalmente entre receita e despesa.

(Soa a campainha.)

A SR^a LÚCIA VÂNIA (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – Naturalmente, eu poderia dizer que esse superávit primário alterou profundamente tudo, os dados, o contingenciamento, a meta. Alterando a meta e o contingenciamento, é impossível imaginar que a Presidente da República, ao analisar os dados macroeconômicos para estabelecer essa meta e o contingenciamento, não tenha tido uma responsabilidade nessa ação.

Outra coisa que é muita clara: tudo isso gerou o que nós vimos acontecer no ano de 2015, que foi o aumento elevado do endividamento público, perda da credibilidade do País, perda do grau de investimento, crise fiscal e econômica sem precedentes na história do País.

Eu gostaria de um comentário de V. S^a sobre o assunto.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Ricardo Lodi, na condição de assistente, três minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado.

Essa correlação entre o inadimplemento do Plano Safra e os créditos suplementares foi desfeita pela própria Perícia. A Perícia constatou que não há nexo de causalidade entre os dois eventos, que os créditos não foram utilizados para pagamento de pedaladas. O que se chama de fraude fiscal não restou comprovado nos autos, não restou comprovado que houve algo além do inadimplemento. O que se chama de fraude pela não contabilização nada mais é que a aplicação de regras que o Banco Central utiliza há muitos e muitos anos. Antes mesmo da Lei de Responsabilidade Fiscal, essas regras já são utilizadas. Cabe ao Senado Federal regular a matéria, o Senado Federal poderá fazê-lo de forma que dê mais aperto a essas regras, mas, de acordo com as regras vigentes, como não se tratava, na visão do governo, de operação de crédito, o Banco Central contabiliza pelo regime de caixa – no momento do pagamento, deve ser contabilizado. O Banco do Brasil, pessoa jurídica de direito privado, adota uma disciplina diferente. Pelo regime de competência, já coloca o crédito na sua contabilidade, mas é um crédito que ainda não foi sequer objeto de liquidação por parte da Fazenda Nacional. Portanto, ainda não há como se incluir nos débitos da União para fins de controle da dívida pública.

A respeito da questão da meta, claro, a meta diz respeito ao futuro, mas a meta...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Evidentemente, ela é feita num cenário diferente da sua execução, na execução daquele exercício. Nós tivemos, no ano de 2015, uma frustração de arrecadação absolutamente maiúscula. Acho que não cabe à Perícia discutir as razões da crise econômica pelas quais o nosso País atravessa. Evidentemente, ninguém é ingênuo de atribuir a crise econômica que nós vivemos à abertura de três créditos adicionais ou ao inadimplemento das subvenções econômicas do Plano Safra, que foram saldadas dentro do mesmo exercício, é bom que se diga. Portanto, a meta sempre é um objetivo a ser cumprido, mas o que nós tivemos em 2015 foi a verificação, através dos relatórios bimestrais, de uma grande frustração da arrecadação, que levou à necessidade de um contingenciamento recorde na nossa





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

histórica. Contingenciamento esse que, se fosse feito em termos diferentes do PLN 5, levaria ao contingenciamento de 96% das despesas discricionárias ou à paralisação da Administração Pública Federal.

É bom lembrar que, quando a gente fala em despesa discricionária ou em despesa obrigatória, a gente não está falando de despesa essencial ou não essencial; a gente está falando de despesa que é obrigatória pela lei. Mas há despesas discricionárias que são essenciais...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. Ricardo, por favor.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... como energia elétrica de hospitais e de escolas.

Portanto, se não houvesse o PLN 5, a Administração Pública tinha parado no ano de 2015, num momento de grave crise econômica, o que seria o caos.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Senadora Lúcia Vânia, dois minutos.

A SR^a LÚCIA VÂNIA (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – Quero só fazer uma única pergunta: V. S^a acredita que a fraude fiscal comprometeu ou impactou o superávit primário?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sr. Ricardo Lodi, dois minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Na verdade, não houve fraude fiscal. O que se chama de fraude fiscal é o chamado inadimplemento das subvenções econômicas. Não me parece que essa tenha sido causa determinante do descumprimento da meta do superávit, até porque a meta foi cumprida com a aprovação do PLN 5 pelo Congresso Nacional.

É importante a gente verificar a responsabilidade, Presidente, que o Congresso Nacional, cumprindo sua missão institucional, assumiu ao aprovar o PLN 5. Também é preciso reconhecer a responsabilidade que a Presidente da República assumiu ao baixar os decretos e ao encaminhar o PLN 5 ao Congresso Nacional. Executivo e Legislativo reconheceram a gravidade da situação financeira do nosso País, em virtude da frustração de arrecadação, e tomaram as medidas necessárias para que 2015...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... chegasse até o final. Portanto...

A SR^a LÚCIA VÂNIA (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – Eu agradeço. Quero cumprimentá-lo pela retórica.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO (Fora do microfone.) – O meu tempo não acabou ainda. Posso concluir?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Pode concluir, sim.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Quer dizer, é muito importante que a gente perceba que a aprovação do PLN 5 antes do final do exercício faz com que aquela condição prevista no art. 4º da Lei de Orçamento fosse amplamente cumprida, porque aquela condição prevista no art. 4º da Lei de Orçamento está associada ao cumprimento financeiro da meta, o que foi plenamente cumprido no dia 31 de dezembro de 2015. A condição prevista no art. 4º era um evento futuro e incerto que não suspendia a prática do ato, mas que teria o condão, se implementada, de fazer cessar seus efeitos, e isso não aconteceu.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Na condição de inscrito, passo a palavra ao Senador José Medeiros, por três minutos.

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Sr. Presidente, agora há pouco, o Dr. Ricardo disse que, se não fosse o PLN 5, o País teria parado. E aí me fez pensar justamente o seguinte: o País teria parado por quê? Porque justamente a Presidente não poderia editar decretos, no raciocínio deles, porque não nutria, naquele momento, as condições para editar decretos. Ficou claro que a abertura e a execução dos decretos se deram com total desrespeito à Constituição. A Perícia foi clara no seu relatório. No momento da edição dos decretos, a meta vigente era aquela originalmente da LDO de 2015.

Contudo, a meta considerada à época para a edição dos decretos, inclusive para fins de definição e operacionalização das limitações de empenho e movimentação financeira, foi a constante do PLN 5, que só foi convertido em lei no final do ano. Portanto, manda para cá, manda para o Congresso, e fala: "Aprovem aí". Mas, se não aprovar, tudo bem, porque já havia feito os decretos. E se não se aprovasse?

Então, considerar a meta constante de um PL para editar decreto é um ato que atenta contra este Congresso, Sr. Presidente. Ficou bem claro que estava se lixando para o Congresso aprovar ou não, simplesmente fez. Mas ficou claro que não estava em suas condições, não tinha as condições que exige o art. 4º, não estava cumprindo a meta.

Agora, essa história de dizer "a meta no final"...

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ MEDEIROS (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD - MT) – Lógico, pode fazer como medida de retórica, ou até como discurso político, mas ninguém faz um orçamento para não ser cumprido, para chegar lá na frente e dizer "Eu estico e tudo bem".

Em relação às pedaladas fiscais. Durante todo esse tempo em que nós conversamos aqui, ouvimos, a todo tempo se dizia: "A Presidente nada sabia." Ora, na verdade, a gente escutava à boca pequena da criatividade do Arno Augustin, de como havia descoberto o ovo de Colombo. A "contabilidade criativa" saía em notinhas nos sites mais afamados de política – como tinham descoberto como pagar duas despesas com um dinheiro só. Isso estava sendo contado em versos e prosa. Só não sabiam que era tão grave, que iria dar esse chabu todo, como se diz lá no Nordeste.

Agora, o que ficou claro foi o seguinte. Não há como a mandatária, por mais que fosse uma mandatária lesa... E não estamos falando que esse é o caso da Presidente Dilma, porque não é; aqui todos que trabalharam com ela falam da sua acuidade, de como ela era detalhista. Valores estratosféricos iriam passar longe das suas vistas? Nunca! Pode ser que, diante de uma verdade processual que se queira criar, possa se admitir isso – não num tribunal político, onde os olhos dos juízes não se deixam enganar pelas filigranas das leis, dos regulamentos, ou mesmo das retóricas jurídicas.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Passo a palavra à Advogada da Acusação, Drª Janaina Conceição Paschoal, por seis minutos.

A SRª JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Muito obrigada, Sr. Presidente.

Cumprimento o Prof. Lodi.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Eu só gostaria, primeiro, de fazer dois esclarecimentos. Acho que houve uma pequena confusão no ponto – não da sua parte, mas nos comentários em geral – de discordância, de divergência entre os Peritos e a Assistente Técnica da Acusação. Na verdade, o ponto de divergência não tem nada a ver com os decretos, tem a ver com as MPs que foram baixadas para pagar as pedaladas.

Os peritos disseram que, no caso da MP 704, não ficou comprovado que teria sido utilizada para pagar as pedaladas referentes ao Plano Safra, e o que a Assistente Técnica consignou no seu parecer foi o seguinte: pode até não ter sido utilizada diretamente para o Plano Safra, mas, na medida em que abriu espaço fiscal, outros valores foram utilizados para esse pagamento, liberou por meio de medida provisória, o que é inconstitucional. Nisso, a Assistente e os Peritos estão de acordo.

E quando eu questionei os peritos, fui categórica ao perguntar: "Os senhores disseram que a MP não foi baixada para pagar as pedaladas do Plano Safra ou toda e qualquer pedalada?" – perguntei isso porque a própria exposição de motivos da MP diz que era para pagar pedalada. E eles também responderam de maneira categórica: "Nós estávamos falando exclusivamente com relação ao Plano Safra." Então, isso é importante para reiterar que foi cometida uma nova ilegalidade com o fim de tentar corrigir ou apagar as ilegalidades anteriores, consubstanciadas nas pedaladas fiscais. Eu acho importante que isso fique claro.

Outro ponto que também alguns Parlamentares levantaram: não conseguem conceber ou compreender como é que os peritos dizem que não se pode lesar a meta por meio de decretos, mas, sim, por meio de lei. Na verdade, não há nenhuma incompatibilidade nisso – quando os peritos asseveram que pode por lei, mas não pode por decreto –, porque o órgão competente, o Poder competente, para alterar a meta, é o Congresso. Então, se foi por meio de um projeto de lei – abrir crédito por meio de lei –, na verdade está sendo feito pela autoridade competente, que é o Congresso. E é isso que nós estamos falando desde o princípio. Então, não há nenhuma incoerência no laudo pericial nesse aspecto. Eu acho que esses são dois pontos que precisariam ficar bastante claros.

Com relação ao parecer que o senhor e o outro parecerista apresentaram, eu fiquei com algumas dúvidas e gostaria de ouvi-lo a respeito.

A primeira dúvida é a seguinte: num determinado momento do laudo, os senhores afirmam, até fazendo referência ao nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que essa lei veio justamente para coibir o que aconteceu com relação aos bancos públicos nos Estados, porque acontecia uma sangria nos bancos públicos – na verdade, os Estados utilizavam os bancos a seu bel-prazer –, e por isso é que nasceu a Lei de Responsabilidade Fiscal. Quando começou esse debate todo em torno das pedaladas, alguns autores, algumas pessoas, chegaram a dizer o seguinte: "Essa lei vale para os Estados e para os Municípios, mas não vale para a Federação", numa interpretação que afronta a própria literalidade legislativa. Então eu queria, primeiramente, compreender... Apesar de os senhores reconhecerem essa sangria, essa origem, num determinado ponto os senhores dizem o seguinte: "Mas a situação dos bancos federais é diferente." Eu queria entender em que medida os senhores entendem que o que está acontecendo, ou o que aconteceu em 2013, 2014 e 2015 com relação aos bancos federais – que foram utilizados pelo Governo Federal na casa dos bilhões –, seria diferente do que aconteceu nos Estados.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Outra coisa. Em vários momentos, o senhor, inclusive no depoimento, disse o seguinte: "Olha, tem que lembrar que isso é competência do Ministro da Fazenda [com relação ao Plano Safra]; não é competência da Presidente da República." No entanto – e isso está descrito na denúncia –, nós estamos falando duma grande operação, que utilizou vários órgãos federais. Digo isso porque, se nós olharmos só para o Banco do Brasil – muito embora os valores tenham sido bilionários –, pode passar uma impressão de que é algo setorizado, ligado apenas a um ministro. No entanto, nós estamos falando de uma operação que envolveu o Tesouro Nacional...

(Soa a campainha.)

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – ... a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o BNDES, o Banco Central, a SOF, que são vários órgãos federais e que, na verdade, estão abaixo de vários ministros. E esses ministros, por sua vez, estão abaixo... Acho que a autoridade que reúne todos esses órgãos é a Presidente da República.

Então, a minha pergunta é: o fato de as mesmas operações de antecipação de crédito – ainda que o senhor chame por outro nome, mas de antecipação de crédito – terem ocorrido em todos os bancos públicos, na casa dos bilhões, de não terem sido contabilizadas, para o senhor, não faz nenhuma diferença?

Essas seriam as minhas primeiras indagações.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra com o Sr. Ricardo Lodi na condição de Assistente. Três minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado, Prof^a Janaina.

Em relação à primeira indagação, do contexto histórico em que surge a vedação de operações de crédito entre bancos e entidades federativas, inclusive a União Federal. Evidentemente, o cenário que nós tivemos nos anos 90, em que os governos estaduais faziam operações de crédito por antecipação de receita com seus bancos... Faziam isso formalmente, através de contratos, através de manifestação de vontade do governo do Estado, com os bancos por eles controlados. Isso levou a uma situação de créditos rotineiros, por anos a fio, e essas operações estavam fadadas a nunca serem saldadas. Claro que não foi isso que se deu na esfera federal nos últimos anos.

E aí eu já engato na segunda pergunta explicando o porquê. Embora a Acusação faça a retórica de uma ação orquestrada entre várias instituições públicas da administração direta ou indireta com o objetivo de fraudar o Orçamento da União, essa retórica não restou comprovada nos autos. É uma retórica que demanda uma investigação e uma comprovação, que não foi feita. O que há nos autos é prova de inadimplemento.

E por que se deu o inadimplemento exatamente nos anos de 2014 e 2015? Muito se falou aqui hoje sobre objetivos eleitorais. Ora, estamos discutindo 2015; as eleições foram em 2014. Evidentemente que o que há em comum entre 2014 e 2015 não é o cenário eleitoral. O que há em comum entre 2014 e 2015 é a gravidade da crise econômica. Portanto, não só me parece que...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... isso não foi comprovado nos autos – isso é certo –, mas não me parece, com as informações que nós possamos obter fora dos autos, o que para o nosso objetivo aqui não valeria, que haja essa grande orquestração





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

que se diz, não me parece que haja outra figura que não as dificuldades decorrentes da crise fiscal que o País atravessa e que levou ao inadimplemento de uma série de obrigações, sem que, com isso, se possa caracterizar uma operação de crédito nos termos estabelecidos na nossa legislação.

É preciso também que separemos as motivações que levaram o legislador a conceber a lei – que, como a Professora mesmo veio a reconhecer, eram motivações mais ligadas a Estados e não à União – do texto da lei. Da mesma forma que o texto da lei colocou a União também – e por isso estamos discutindo aqui hoje –, essas preocupações foram traduzidas numa dicção normativa que, embora comporte uma interpretação extensiva, está ligada aos elementos centrais de operação de crédito, a saber...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. Ricardo.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... vontade e transferência de recursos entre credor e devedor, o que evidentemente não ocorreu no Plano Safra.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Drª Janaina, três minutos.

A SRª JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Veja, Professor, pela resposta que o senhor me deu, no sentido de que houve entre os Estados e aqueles bancos controlados contratos e, na verdade, empréstimos ou antecipações sem uma perspectiva de devolução, retirando a parte do instrumento, ou seja, da concretização num papel, não me parece que seja diferente, porque houve também, por anos a fio, essa instrumentalização dos bancos federais pelo governo central. O senhor pode não enxergar nisso uma ação orquestrada. Eu realmente enxergo claramente, porque são várias instituições. E a diferença é que nos Estados, talvez por compreenderem que tinham esse poder, eles colocaram no papel. No caso do governo central, por já saber que existia uma lei claramente proibindo, eles não colocaram no papel. Por isso é que nós falamos em fraude, por isso é que nós falamos.

A questão de 2014 e 2015. Eu não vou nem entrar no mérito de crise financeira, mas por que isso veio à tona apenas em 2015? Por que não em 2014? Por que os cortes bilionários que já precisavam ser feitos em 2014, porque a crise já se verificava, só foram feitos em 2015? Porque em 2015 o segundo mandato já estava assegurado. Então, é nesse sentido que a gente fala de fraude e, a bem da verdade, o que a lei nasceu para coibir foi feito novamente num nível macro, no âmbito federal.

De certa forma, a resposta que o senhor me dá, para mim pelo menos, confirma o meu convencimento de que a lei agora foi desrespeitada flagrantemente e de maneira fraudulenta, porque se escondeu o que se estava fazendo.

(Soa a campainha.)

A SRª JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Eu queria só fazer uma observação com relação ao que falou... Eu sempre faço referência à Senadora Lúcia Vânia. Isso não é nenhuma preferência com relação aos demais, mas é que eu acho que isso que a Senadora fala desde o princípio, Professor, é importante. Quando ela faz a relação entre os decretos e as pedaladas, não é que ela esteja dizendo que os decretos foram baixados para pagar as pedaladas. O que ela está dizendo é o seguinte: na medida em que... Não importa o que seja, não vamos brigar aqui pelo conceito. Eu entendo que são empréstimos, o senhor entende que são prestações de serviços, mas, na medida em que...





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Não, prestação de serviço não, inadimplemento de obrigação *ex legis*.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Inadimplemento, sim. Inadimplemento.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Aguarde a sua vez, Sr. Ricardo, por favor.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Na medida em que isso não foi contabilizado, a própria meta que era considerada quando da edição dos decretos já era fraudulenta. É isso o que a Senadora diz. Nós estávamos num grau de fraude que até mesmo aquela meta que estava vigorando já era fraudulenta, porque não levava em conta o que o Tesouro devia para os bancos públicos. É nesse sentido que ela diz que não só a meta, mas o próprio resultado estava prejudicado por essa não contabilização.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Dr^a Janaina.

A SR^a JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – Então, é só uma explicação... É nesse sentido, entendeu? Em nenhum momento ela está dizendo: "Baixou os decretos para pagar pedaladas." Não, mas toda a meta está comprometida na medida em que as pedaladas não foram declaradas.

É só esse esclarecimento. Eu agradeço, Professor.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Ricardo Lodi na condição de Assistente. Dois minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado, Professora Janaina.

Na verdade, quando a Professora fala que acredita numa ação orquestrada e reconhece que eu não acredito, nós chegamos à conclusão de que não há prova disso nos autos.

Para eu acreditar nessa ação orquestrada, nessa fraude orquestrada, nós teríamos que investigar, já que estamos falando de Plano Safra 2015, uma ação orquestrada que vem desde 1992, porque, se eu utilizo um programa como o Plano Safra para ocultar a intenção de fazer operações de crédito, esses vícios já deveriam ser encontrados na origem da celebração desses negócios.

Não me parece que ninguém tenha, até hoje, suscitado essa hipótese, porque, para haver fraude, é preciso reconhecer que os contornos...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... formais do Plano Safra não coincidem com a sua essência. É por isso que eu digo que a introdução da doutrina da prevalência da essência sobre a forma aqui não pode prevalecer, porque, em nenhum momento, nenhuma pessoa ao longo deste processo questionou que as formalidades do Plano Safra estivessem harmonizadas com a sua essência. Os agricultores receberam os seus créditos, o Banco do Brasil ofereceu crédito nos termos da lei, e o que houve foi que a União, que não tinha um prazo fixado no normativo para pagar, pagou antes do final do exercício.

Não foi objeto desta perícia a análise de 2014. Essa foi a determinação da Comissão Especial. Portanto, não há como aprofundar a discussão em relação a outros planos. Não foi objeto nem do parecer da Comissão nem da assistência técnica. Portanto, não há como enxergar, à luz do que temos nos autos, à luz dos documentos





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

que foram oferecidos, à luz dos depoimentos que todos puderam acompanhar, essa ação orquestrada.

É claro, a senhora diz que acredita na existência dessa ação orquestrada, mas...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. Ricardo, por favor.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... é necessário mostrar que isso viria desde a origem do Plano Safra, o que, evidentemente, não é possível imaginar.

Muito obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra com o Advogado da Defesa, Dr. José Eduardo Cardozo. Seis minutos.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Meus cumprimentos ao Prof. Lodi pela exposição objetiva e precisa.

Eu gostaria, inicialmente, de fazer uma colocação para, a seguir, lhe dirigir uma pergunta.

Uma das coisas que me surpreenderam muito na perícia é o fato de que, embora **sejam especialistas em ciências das finanças e não sejam especialistas em direito financeiro** – e, por isso, acredito que a Perícia foi muito correta em relação a certos fatos, mas deixou imprecisas ou pouco esclarecidas algumas questões relativas a conceitos e interpretações da lei –, quando eu perguntei aos Srs. Peritos o porquê, efetivamente, de nós termos na perícia uma afirmação cabal e dogmática de uma interpretação, como se não existissem outras, e perguntei, inclusive, a opinião deles sobre os pareceres que estavam acostados nos autos pela Defesa com a consagração da opinião do Prof. Hélio Torres, da Profª Misabel Derzi, entre outros, eles disseram que não estavam habilitados para responder sobre esse parecer, o que me espantou muito. Mas, o que mais me espantou foi quando eles disseram que essa afirmação interpretativa de que existem operações de crédito no Plano Safra decorre da lei a partir de uma interpretação óbvia, ou seja, me pareceu que todos que não pensam assim ficam um pouco menosprezados na sua capacidade de inteleção ou de exegese da lei.

Pergunto a V. S^a: V. S^a já disse que não existe doutrina que reconhecesse uma tal situação dessa natureza, mas o senhor acha que, realmente, é óbvia essa interpretação firmada pelos peritos, porque é nessa mesma linha que os depoentes do Tribunal de Contas afirmam.

É como se não existisse possibilidade nenhuma de se ter uma outra interpretação. Então, a pergunta que faço: é tão óbvio, é tão clarividente que podemos chamar de imbecis aqueles que, efetivamente, não interpretaram durante anos esta lei desta forma?

Segunda pergunta que faço a V. S^a: outra afirmação que vi aqui, ao longo desse processo é de que, no passado, em outras administrações, essas questões das chamadas pedaladas fiscais não eram propriamente tidas ou reputadas com operações de crédito, porque o montante financeiro envolvido era pequeno e que, no caso do Governo da Presidente Dilma Rousseff, o montante foi elevado. Então, isso implicou uma alteração da natureza jurídica de um vínculo que era um e passou a ser operação de crédito a partir do montante financeiro envolvido. Pergunto a V. S^a, que é especialista no tema: é possível que os montantes envolvidos em uma dada relação jurídica possam alterar uma relação jurídica de maneira que o que não era operação de crédito passou a ser operação de crédito por força desses montantes?





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Terceira pergunta que faço a V. S^a: os senhores peritos, no Item 7, quando falam do Plano Safra, deixam claro que não há prazo para pagamento. Porém, no item 8, deixaram-me intrigado com uma situação, com uma afirmação. Eles, detalhando essa questão relativamente à Portaria do Ministério da Fazenda nº 315, de 2014, chegam a dizer literalmente o seguinte: "Nesse sentido, ante a inexistência de um termo para vencimento, vigorava o princípio da exigibilidade." E eu fico um pouco espantado com isso, porque, de certa forma, eu não consigo entender como, no âmbito do direito financeiro, um ramo do Direito Público, que, para muitos, era no passado um ramo do Direito Administrativo, depois foi ramo do Direito Tributário e se independeu, digamos assim, do ponto de vista da sua afirmação autônoma.

Esse princípio da exigibilidade, que eu me recordo de ter visto muitas vezes no âmbito do Direito Privado, ele é aplicável no campo do Direito Financeiro, para que os senhores peritos cheguem a essa conclusão? Porque eu não tive tempo. Eu ia perguntar para eles isso, mas, obviamente, a exiguidade de tempo não me permitiu que fizesse essa pergunta, porque eles dão a entender o seguinte: bom, não tem prazo, mas se aplica o princípio da exigibilidade, está certo? Então, a pergunta que faço a V. S^a, que é um professor, um especialista, um estudioso do tema, diz respeito exatamente a esta questão: esse princípio se aplica ao Direito Financeiro da forma como os senhores peritos assim o atestaram?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Com a palavra o Sr. Ricardo Lodi, na condição de assistente. Três minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Agradeço as perguntas.

Dr. José Eduardo, as interpretações que foram dadas pela Junta Pericial, relativamente ao art. 4º da Lei de Orçamento e o art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são absolutamente originais – originais do ponto de vista da doutrina nacional. A Senadora Vanessa perguntou sobre os apoios doutrinários, e foi citado apenas o Manual de Contabilidade Pública, que não diz aquilo, como o próprio coordenador da perícia aqui fez para a gente. A Senadora Kátia Abreu mostrou que nada mais era do que a reprodução da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, não há nenhuma base para a interpretação desses dois dispositivos do modo original, como está sendo feito. No Direito, é complicado a gente dizer qual é a melhor interpretação. É verdade que a interpretação proposta pela Junta vai além dos limites possíveis oferecidos pela literariedade do texto, mas eu não sou dono da verdade de dizer que a nossa interpretação está correta e a deles está errada.

Eu só posso dizer que a interpretação que estamos defendendo no nosso laudo é a interpretação que sempre foi vigente na doutrina, na jurisprudência administrativa, até o dia 7 de outubro de 2015; portanto, data posterior aos atos que estamos examinando.

Você citou o Prof. Ricardo Lobo Torres, que foi meu orientador no mestrado e no doutorado, na dissertação que desenvolvi sobre o abuso de forma. O Prof. Ricardo Lobo Torres nunca analisou a coincidência de operação de crédito com inadimplemento de obrigação *ex lege*, ele falava de essência e forma dos termos já expostos aqui. Portanto, não há base doutrinária para isso.

Em relação ao montante elevado...

(Soa a campainha.)





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... como V. Ex^a lembrou, a natureza jurídica dessa operação não pode ser modificada pelo montante.

Em que momento deixaríamos de ter uma obrigação *ex-lege* para ter uma operação de crédito? No momento da equalização? No momento em que o Banco do Brasil manda a fatura? No momento em que começam incidir os juros? Em que momento?

Já encaixo na outra pergunta, não sem antes fazer uma analogia com um caso que citei na Câmara dos Deputados, que é a modificação de uma jurisprudência em relação ao montante.

O Supremo Tribunal Federal tem uma jurisprudência de décadas que diz que a emissão de cheque pré-datado sem fundo não constitui o crime de estelionato – quase 40 anos de jurisprudência. Imagine os senhores se, amanhã, em determinado caso individual, o Supremo Tribunal Federal dissesse: "Essa jurisprudência não será aplicada, porque esse cheque é de valor muito elevado", e aplicasse retroativamente esse novo entendimento. Evidentemente, que a segurança jurídica restaria violada.

Por fim, o princípio da exigibilidade imediata da obrigação sem prazo é evidentemente incompatível com o Direito Público e especialmente incompatível com o Direito Financeiro...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. Ricardo, V. S^a terá mais dois minutos na frente.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ... já que a Lei nº 4.320 diz que, antes do pagamento, tem que haver a liquidação do empenho.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – A palavra com o Advogado, Dr. José Eduardo Cardozo. Três minutos.

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDENZO – Gostaria de continuá-lo ouvindo sobre a incompatibilidade desse princípio com o Direito Financeiro, porque era a impressão que tinha, porque é uma realidade própria do Direito Privado e V. S^a apenas confirma a percepção que me parecia óbvia neste caso e, portanto, a incorreção do laudo pericial nesse ponto.

Mas também acrescento que, se houver tempo a V. S^a, que pudesse nos esclarecer algo que tem sido recorrente – e V. S^a falou de passagem, *en passant*, aqui sobre isso, mas é muito importante. Tem-se utilizado o art. 84, inciso II, da Constituição Federal – que estabelece as competências privativas para a Senhora Presidente da República dirigir, definir as grandes políticas da Administração –, como o pressuposto jurídico que asseguraria que ela teria o dever de zelar por situações em que não poderia haver o atraso nesse programa Plano Safra, ou seja, dá-se a esse dispositivo uma ideia de onisciência da Administração, em que qualquer situação que, porventura, possa acontecer haveria de implicar responsabilidade ao Chefe do Executivo.

A maximizar-se uma interpretação dessa natureza, coitados dos senhores governadores, coitados dos senhores prefeitos, coitados dos chefes em geral, porque tudo que eventualmente um subordinado fizesse, mesmo sem culpa ou dolo da autoridade hierarquicamente superior, seria imputável como crime a essa própria autoridade superior.

Então, eu queria que V. S^a, em havendo tempo na sua resposta, nos precisasse melhor essa ideia de quando existe efetivamente uma responsabilização por omissão. E, neste caso do Plano Safra, se efetivamente, deste art. 84, inciso II, diante da ausência





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

de ato comissivo da Senhora Presidente da República, segundo atestado pela própria Perícia e por todas as testemunhas aqui presentes, seria possível, em tese, falar-se num dever descumprido pela Senhora Presidente da República em face de toda a legislação que disciplina a matéria.

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO – Agradeço a V. S^a.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Sr. Ricardo Lodi, com a palavra, na condição de assistente. Dois minutos.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Retomando a questão do prazo para pagamento do Plano Safra e do suposto princípio da exigibilidade imediata, que é incompatível com o Direito Financeiro, é preciso lembrar que, em todo regramento do Plano Safra vigente neste momento – não hoje, mas no momento em que esses atos foram praticados –, não se estabelecia a data do pagamento. É até difícil caracterizarmos, quantificarmos, em termos de tempo, esse inadimplemento. Nós sabemos que o débito foi pago ainda no exercício financeiro de 2015. Não ficou para o ano de 2016.

Portanto, havendo obrigatoriedade de essa equalização se dar a partir do segundo semestre; havendo prazo para o Banco do Brasil mandar a fatura; havendo a necessidade exigida pela Lei nº 4.320, de estabelecer a liquidação e empenho de milhares e milhares de informações...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – ...geradas pelo Banco do Brasil; havendo inexistência de data de pagamento, parece-me uma demasia considerar inadimplência quando o pagamento se deu dentro do mesmo exercício e, muito mais do que isso, considerar crime de responsabilidade.

A respeito do art. 84, o art. 84 estabelece um dever de supervisão geral da administração que cabe ao Presidente da República, mas, evidentemente, esse dever geral não possibilita a caracterização de um crime omissivo por ato de competência de outra autoridade. Por isso, seria estabelecer uma responsabilidade objetiva para caracterizar o crime omissivo – inclusive crime omissivo impróprio, é necessário um dever de agir, dever de agir para evitar aquela conduta. E, quando a competência é de outra autoridade, evidentemente, não há que se falar em dever de agir. Do jeito que se invoca o art. 84, a Presidente da República seria responsável pelo furto de um grampeador por um servidor público no âmbito de uma repartição pública federal ou pela perda de um prazo processual de um membro da Advocacia-Geral da União, e nem o Advogado-Geral da União poderia ser responsabilizado. Quer dizer, então, na verdade...

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Conclua, Sr. Ricardo, por favor.

O SR. RICARDO LODI RIBEIRO – Obrigado, Presidente.

Não há que se confundir o dever geral de supervisão com a imputação de crime, seja na modalidade comissiva ou omissiva.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Dispenso o assistente pericial da Defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro, agradecendo sua presença e colaboração.





Senado Federal como Órgão Judiciário

Secretaria Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Conforme calendário aprovado pela Comissão, confirmo a realização da próxima reunião, amanhã, dia 6 de julho de 2016, às 11h, para interrogatório da Excelentíssima Senhora Dilma Vana Rousseff. Reafirme a intimação dos Advogados da Defesa, bem como dos denunciantes.

Nada mais havendo a tratar, agradeço a presença...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Sr. Presidente, nós vamos poder fazer perguntas amanhã?

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – ...de todos e declaro encerrada a presente reunião.

(Iniciada às 11 horas e 39 minutos, suspensa às 17 horas e 38 minutos e reaberta às 19 horas e 53 minutos, a reunião é encerrada às 21 horas e 48 minutos.)

Senador Raimundo Lira

Presidente





SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME

Em 6/7/2016, às 14:12

Por este termo, encerro à folha nº **23701** o volume nº **62** do processado referente à 1^a autuação da matéria DEN 1/2016.

A handwritten signature in blue ink, reading "Eduardo Bruno do Lago de Sá", is placed over a horizontal line.

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



SENADO FEDERAL
Coordenação de Arquivo

Termo de Arquivamento do(a): DENÚNCIA nº01 Vol.: 62

Este processado possui 399 folhas, contando com este termo, no momento de seu arquivamento no Serviço de Arquivo Legislativo – SEALEG/COARQ.

Páginas sem rubrica:

23548 a 23701.

Páginas sem carimbo e sem rubrica:

Páginas consideradas no verso:

Páginas sem carimbo, sem numeração e sem rubrica:

Páginas duplicadas:

Erro na numeração (ex: "da página 133 pula para 151" ou "entre as págs. 52 e 53 há 03 folhas sem numeração"):

Págs. 23303 e 23701 estão sem carimbo. Págs. 23311, 23327, 23392 possuem um envelope lacrado

COARQ, 21 de Novembro de 2016

Conferido por,

Barbara R. de Moraes

Revisado por,

Maria Lucília da Silva

Maria Lucília da Silva

Matrícula 224392

