

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT NO SENADO FEDERAL, DIGNÍSSIMO SENADOR RAIMUNDO LIRA.

Caro Ministro
deputado
27/06/2016

Denúncia n. 01/16

guntar-se,
informando à
defesa que o
intuito desse
documento
encontra-se vispondo
na mesma
comissão na Intendê-

27.06.16.

MM

JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL, na condição de uma das denunciantes, no presente feito, respeitosamente, perante V. Exa., vem requerer a juntada do relatório recentemente ofertado pelo Procurador do TCU, Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, responsabilizando os dirigentes de vários órgãos da federação, pelas fraudes perpetradas por meio das chamadas pedaladas.

Muito embora, a princípio, o relatório verse sobre as contas de 2014, há menções expressas aos fatos praticados em 2015. Ademais, o relatório mostra bem que a prática foi reiterada e, indubitavelmente, concertada, evidenciando tratar-se de política implementada pela Presidente da República, que era a única autoridade com poderes para, a um só tempo, ordenar a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o BNDES, o Tesouro Nacional e o Banco Central, bem como os Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Fosse a fraude isolada, não teriam sido envolvidos tantos órgãos federais e, frise-se, tantas autoridades com vínculo estreito à Sra. Presidente da República, ora denunciada.

Do relatório que segue, destacam-se os seguintes trechos:

(...)

Os elementos contidos nos autos revelam que a não liberação desses recursos nos volumes e momentos adequados não decorreu de mero lapso ou negligência dos gestores públicos, mas de atitude consciente e deliberada de se valer dos bancos federais para o financiamento de despesas obrigatórias, seja para maquiar o resultado fiscal, seja para incrementar a alocação de recursos em outras despesas discricionárias que deveriam ter sido objeto de contingenciamento, caso os gestores tivessem agido de acordo com a lei.

R

(...)

Caso todos esses passivos tivessem sido tempestivamente captados pelas estatísticas fiscais produzidas pelo Bacen, os resultados primários dos exercícios pretéritos teriam sido distintos dos resultados oficiais divulgados, conforme demonstrado na tabela a seguir: (...)

Esse conjunto de dados revela por si só a gravidade das condutas dos integrantes da equipe econômica do governo. As bases da estabilidade fiscal foram afetadas por medidas que ensejaram o surgimento ilegal, oculto e dissimulado de passivos vultosos da União. Com bem observado pelo Secretário da SecexFazenda (peça 408, p. 4, grifou-se):

“(...), o Brasil está entre os países que mais pagam juros da dívida pública, em razão das altas taxas de juros. Enquanto os Estados Unidos têm taxa de juros básica em torno de 0,5%, no Brasil, a taxa Selic está em 14,25%. Portanto, ao decidir aumentar o endividamento público, o custo de oportunidade é altíssimo, pois recursos públicos deixam de ser aplicados em despesas sociais e em investimentos necessários e são voltados para as despesas com juros da dívida.”

(...)

*A omissão da autoridade monetária em registrar, nas épocas próprias, esses passivos foi peça fundamental na fraude fiscal perpetrada pelo Governo Federal para ampliar sem sustentação fiscal o gasto público em ano eleitoral, pois contribuiu decisivamente para a **melhora artificial dos resultados primários** do governo federal dos exercícios anteriores a 2015 (especialmente no exercício de 2014), ou seja, para que o esforço fiscal do governo aparentasse ser maior que o real.*

Essa melhora artificial dos resultados primários permitiu que os decretos de contingenciamento fossem fraudados, determinando bloqueio de execução de despesas em valores inferiores aos efetivamente necessários, dando azo a que o Governo executasse ilegalmente despesas discricionárias em nível bem mais elevado que o autorizado pela meta fiscal em vigor, fraudando, pois, toda a execução orçamentária, comprometendo a gestão da dívida pública, violando dispositivos legais expressos e os princípios mais elementares da responsabilidade fiscal.

*Não fosse tal omissão do Banco Central, o Governo Federal não teria condições de ter-se valido do artifício ilegal e abusivo de contrair para a União dívidas tão expressivas junto às instituições financeiras federais, tanto é que, assim que as dívidas junto à Caixa foram computadas na DLSP, os repasses a esse banco para o pagamento dos benefícios sociais passaram a ser regularizados. Isso se deu porque o **registro do passivo da União junto ao banco público tem sobre a apuração do resultado fiscal o mesmo impacto que o repasse do dinheiro na data correta**, de modo que a fraude somente se perfaz, só faz sentido se, além da*



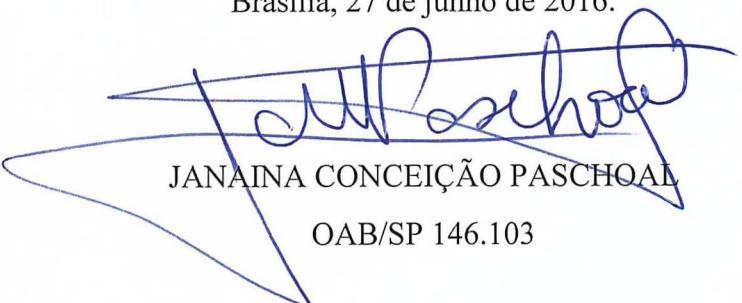
sonegação do repasse, houver também a omissão pelo Banco Central do registro do passivo contraído.

O relatório, cuja juntada ora se requer, mostra que, diferentemente do que a defesa tenta fazer crer, não se está diante de fatos isolados, mas de uma grande fraude, minuciosamente arquitetada para iludir a população brasileira, garantir a reeleição e, ainda, disfarçar a sangria que foi feita em vários órgãos da federação, com o fim de que um grupo político autoritário se perpetuasse no poder.

Termos em que,

pede deferimento.

Brasília, 27 de junho de 2016.



JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL

OAB/SP 146.103

Processo TC 021.643/2014-8 (com 445 peças)

Apensos: TC 015.891/2014-3, TC 029.938/2014-7, TC 014.781/2015-8, TC 018.051/2015-4, TC 033.671/2015-0 e TC 006.179/2016-9

Representação

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas (peça 1) que versa sobre graves irregularidades relacionadas ao atraso no repasse às instituições financeiras dos valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, relativas a benefícios sociais e previdenciários e a subvenções econômicas.

Os fatos apurados neste processo revelaram ao país o cometimento de gravíssima fraude fiscal que permitiu a expansão de gastos primários do Governo Federal sem sustentação, mediante ilegal utilização dos bancos públicos federais como fonte de financiamento de despesas primárias da União e omissão dos passivos correspondentes nos registros sobre a dívida da União, com maquiagem de resultados fiscais, resultando em aumento elevado do endividamento público, perda de credibilidade do país, perda do grau de investimento, defraudação do processo eleitoral de 2014 e crise fiscal e econômica sem precedentes na história do Brasil.

Com base nos achados descritos no Relatório de Fiscalização (peça 109) elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (ScecexFazenda), o Plenário do TCU, mediante o Acórdão 825/2015 (peça 135), proferiu determinações corretivas ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil (Depec), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao Ministério das Cidades e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de efetuar recomendações, alerta e comunicações e de determinar a realização das seguintes audiências:

“9.2. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas na utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família:

(...)

9.2.4. 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 da Caixa Econômica Federal para o pagamento de benefícios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família de que trata a Lei 10.836/2004, 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:

- Arno Hugo Augustin Filho – CPF 389.327.680-72 – Secretário do Tesouro Nacional;
- Marcus Pereira Aucélio – CPF 393.486.601-87 – Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional;
- Marcelo Pereira de Amorim – CPF 821.337.191-72 – Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional;
- Jorge Fontes Hereda – CPF 095.048.855-00 – Presidente da Caixa Econômica Federal; e
- Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello – CPF 491.467.346-00 – Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

- Guido Mantega – CPF 676.840.768-68 – Ministro de Estado da Fazenda, em razão da omissão quanto ao disposto no art. 32, **caput**, da Lei Complementar 101/2000;

9.3. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas na utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial:

(...)

9.3.4. 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 da Caixa Econômica Federal para o pagamento de benefícios de responsabilidade da União no âmbito do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, 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:

- Arno Hugo Augustin Filho – CPF 389.327.680-72 – Secretário do Tesouro Nacional;

- Marcus Pereira Aucélio – CPF 393.486.601-87 – Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional;

- Marcelo Pereira de Amorim – CPF 821.337.191-72 – Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional;

- Jorge Fontes Hereda – CPF 095.048.855-00 – Presidente da CAIXA; e

- Manoel Dias – CPF 007.829.719-20 – Ministro de Estado do Trabalho e Emprego;

- Guido Mantega – CPF 676.840.768-68 – Ministro de Estado da Fazenda, em razão da omissão quanto ao disposto no art. 32, **caput**, da Lei Complementar 101/2000;

9.4. em relação aos adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ao Ministério das Cidades ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009,

(...)

9.4.3. determinar a audiência dos gestores identificados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em relação à realização de operação de crédito com inobservância de condição estabelecida pelo art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e pelo art. 3º da Lei 4.320/1964:

- Gilberto Magalhães Occhi – CPF 518.478.847-68 – Ministro de Estado das Cidades;

- Carlos Antonio Vieira Fernandes – CPF 274.608.784-72 – Secretário Executivo do Ministério das Cidades; e

- Laércio Roberto Lemos de Souza – CPF 124.085.224-04 – Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades;

- Guido Mantega – CPF 676.840.768-68 – Ministro de Estado da Fazenda, em razão da omissão quanto ao disposto no art. 32, **caput**, da Lei Complementar 101/2000;

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:

(...)

9.5.3. 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:

- Guido Mantega – CPF 676.840.768-68 – Ministro de Estado da Fazenda, em razão da edição da Portaria 122, de 10 de abril de 2012;

- Nelson Henrique Barbosa Filho – CPF 009.073.727-08 – Ministro de Estado da Fazenda interino, em razão da edição da Portaria 357, de 15 de outubro de 2012;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

- Dyogo Henrique de Oliveira – CPF 768.643.671-34, Ministro de Estado da Fazenda interino, pela edição da Portaria 29, de 23 de janeiro de 2014;
- Arno Hugo Augustin Filho – CPF 389.327.680-72 – Secretário do Tesouro Nacional;
- Marcus Pereira Aucélio – CPF 393.486.601-87 – Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional;
- Adriano Pereira de Paula – CPF 743.481.327-04 – Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional; e
- Luciano Coutinho – CPF 095.048.855-00 – Presidente do BNDES;

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:

(...)

9.6.3. 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:

- Arno Hugo Augustin Filho – CPF 389.327.680-72 – Secretário do Tesouro Nacional;
- Marcus Pereira Aucélio – CPF 393.486.601-87 – Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional;
- Adriano Pereira de Paula – CPF 743.481.327-04 – Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional; e
- Aldemir Bendine – CPF 043.980.408-62 – Presidente do Banco do Brasil;
- Guido Mantega – CPF 676.840.768-68 – Ministro de Estado da Fazenda, em razão da omissão quanto ao disposto no art. 32, **caput**, da Lei Complementar 101/2000;

9.7. em relação ao pagamento de dívidas da União no âmbito da Lei 11.977/2009, junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, contrariando o que estabelece o art. 167, inciso II, da Constituição da República e o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000:

9.7.1. em razão do disposto pelo art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar o Poder Executivo a respeito da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais;

9.7.2. determinar a audiência dos gestores identificados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em relação à realização de pagamento de dívidas da União no âmbito da Lei 11.977/2009, junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição da República e o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000:

- Gilberto Magalhães Occhi – CPF 518.478.847-68 – Ministro de Estado das Cidades;
- Carlos Antonio Vieira Fernandes – CPF 274.608.784-72 – Secretário Executivo do Ministério das Cidades; e
- Laércio Roberto Lemos de Souza – CPF 124.085.224-04 – Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades.

9.8. em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata a Lei 7.990/1989, aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

(...)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

9.8.2. determinar a audiência dos gestores listados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata a Lei 7.990/1989, aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

- Arno Hugo Augustin Filho – CPF 389.327.680-72 – Secretário do Tesouro Nacional;
- Marcus Pereira Aucélio – CPF 393.486.601-87 – Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional; e
- Marcelo Pereira de Amorim – CPF 821.337.191-72 – Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional.

9.9. em relação aos atrasos no repasse de recursos de que tratam o art. 212, §§ 5º e 6º, da Constituição da República e o Decreto 6.003/2006:

(...)

9.9.3. determinar a audiência dos gestores listados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em relação aos atrasos no repasse de recursos de que tratam o art. 212, §§ 5º e 6º, da Constituição da República e o Decreto 6.003/2006:

- Arno Hugo Augustin Filho – CPF 389.327.680-72 – Secretário do Tesouro Nacional;
- Marcus Pereira Aucélio – CPF 393.486.601-87 – Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional; e
- Marcelo Pereira de Amorim – CPF 821.337.191-72 – Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional;

9.10. determinar a audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini (CPF 308.444.361-00), e do Chefe do Departamento Econômico, Túlio José Lenti Maciel (CPF 527.746.946-04), para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e consequentemente na apuração do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas ‘Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola’ e ‘Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional’, registradas como ativos pelo Banco do Brasil, à equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES, às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida, às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei 6.024/1974, a Medida Provisória 2.196/2001 e a Resolução CCFGTS 574/2008, os três últimos perante o FGTS, bem como quanto à contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal;”

A referida deliberação foi mantida, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 992/2015-Plenário (peça 161) e parcialmente alterada, em sede de pedido de reexame, pelo Acórdão 3.297/2015-Plenário (peça 314).

Mediante o Acórdão 3.297/2015-Plenário, o Tribunal tornou sem efeito a determinação do item 9.1.3 do Acórdão 825/2015-Plenário, substituiu algumas determinações (as dos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.4.1 do Acórdão 825/2015-Plenário) e acrescentou uma determinação ao Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e à Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), sem, contudo, alterar o seu entendimento quanto às irregularidades que motivaram a determinação de audiência dos responsáveis.

As audiências determinadas pelo Acórdão 825/2015-Plenário foram promovidas pela SecexFazenda e, em resposta, os responsáveis trouxeram aos autos as suas razões de justificativa.

Após análise pormenorizada das defesas apresentadas, a unidade técnica, em pronunciamentos uniformes, formulou a seguinte proposta de encaminhamento ao Tribunal (peças 406 a 408):

“a) conhecer a presente representação, nos termos do art. 237, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

- b) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Jorge Fontes Hereda, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Manoel Dias, Gilberto Magalhães Occhi, Carlos Antonio Vieira Fernandes, Laércio Roberto Lemos de Souza, Adriano Pereira de Paula, Luciano Galvão Coutinho, Aldemir Bendine, Alexandre Antonio Tombini e Túlio José Lenti Maciel;
- c) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Guido Mantega quanto ao item 9.4.3 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e rejeitar as razões apresentadas quanto aos itens 9.2.4, 9.3.4, 9.5.3 e 9.6.3;
- d) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Nelson Henrique Barbosa Filho, Dyogo Henrique de Oliveira, Arno Hugo Augustin Filho, Marcus Pereira Aucélio e Marcelo Pereira de Amorim;
- e) aplicar aos Srs. Arno Hugo Augustin Filho, CPF 389.327.680-72, ex-Secretário do Tesouro Nacional, Marcus Pereira Aucélio, CPF 393.486.601-87, ex-Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, Marcelo Pereira de Amorim, CPF 821.337.191-72, Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional, Guido Mantega, CPF 676.840.768-68, ex-Ministro de Estado da Fazenda, Nelson Henrique Barbosa Filho, CPF 009.073.727-08, Ministro de Estado da Fazenda, e Dyogo Henrique de Oliveira, CPF 768.643.671-34, Ministro de Estado da Fazenda interino, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- f) autorizar o desconto das dívidas na remuneração daqueles que mantenham vínculo funcional com a União, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;
- g) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;
- h) considerar graves as infrações cometidas e inabilitar os responsáveis Guido Mantega, Nelson Henrique Barbosa, Arno Hugo Augustin Filho, Marcus Pereira Aucélio e Marcelo Pereira de Amorim para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por prazo de cinco a oito anos, na forma do art. 60 da Lei 8.443/1992;
- i) previamente à deliberação do Tribunal, tramar o processo ao gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, que requereu a oportunidade de oficiar nos autos após a instrução promovida pela unidade técnica (peça 1);
- j) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis, ao Ministério Público Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
- k) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno.”

Mediante o despacho de peça 422, Vossa Excelênciia enviou os autos ao Ministério Público de Contas para a manifestação deste Procurador, conforme proposto pela unidade técnica.

Posteriormente, o sr. Marcelo Pereira de Amorim apresentou elementos adicionais de defesa e requereu sua exclusão do rol de responsáveis do presente processo (peça 428).

Por fim, foi protocolada petição do sr. Marcus Pereira Aucélio, em que requereu:

a) a suspensão do presente processo, até que sobrevenha a colheita de provas testemunhais objeto da ação de produção antecipada de provas 29740-61.2016.4.01.3400, em trâmite na 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal; ou

b) a formação de autos apartados para o processamento em separado das apurações em torno da sua conduta, a fim de assegurar que a formação do juízo por parte do TCU acerca das condutas que lhe são imputadas somente ocorra após a colheita dos testemunhos em juízo (peça 445).

II

Inicialmente, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo indeferimento dos pedidos formulados pelo sr. Marcus Pereira Aucélio à peça 445, haja vista que já se encerrou a etapa instrutória do processo, nos termos do art. 160 do Regimento Interno do TCU.

Ademais, não há previsão legal ou regimental para a suspensão do processo no TCU com o fim de se aguardar a produção judicial de provas. A ação de produção antecipada de provas é procedimento de natureza cautelar que tem por fim preservar a memória sobre fatos ou documentos que serão posteriormente objeto de discussão em uma ação principal, no âmbito judicial. Descabe completamente pretender interromper o curso regular de um processo no TCU com o pretexto de produzir provas na esfera judicial, que, aliás, poderiam ter sido apresentadas de forma escrita na etapa apropriada de apresentação de defesa no âmbito do TCU.

Não obstante, nada impede, se for autorizada pelo Relator, a posterior juntada a estes autos de qualquer elemento de defesa ou mesmo das provas testemunhais que porventura venham a ser produzidas no âmbito do processo judicial 29740-61.2016.4.01.3400, desde que apresentadas antes da sessão de julgamento do processo ou em sede recursal.

No mérito, o Ministério Público de Contas diverge parcialmente da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, em especial no que se refere à análise da culpabilidade dos srs. Marcelo Pereira de Amorim, Dyogo Henrique de Oliveira, Jorge Fontes Hereda, Luciano Galvão Coutinho, Aldemir Bendine, Alexandre Antonio Tombini e Túlio José Lenti Maciel.

As irregularidades apuradas nesta representação, notadamente os atrasos sistemáticos e significativos na transferência de recursos do Tesouro Nacional para os bancos públicos federais (referentes, principalmente, ao Bolsa Família, ao seguro-desemprego, ao abono salarial e a subvenções em financiamentos bancários), ostentam extrema gravidade, na medida em que representam desobediência a dispositivos fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000 - LRF), com prejuízos evidentes para o controle da dívida pública e para o equilíbrio intertemporal das contas públicas e, consequentemente, para a estabilidade dos preços e o crescimento econômico sustentável do país.

Ficou demonstrado nos autos que os referidos atrasos, por sua recorrência, intencionalidade e materialidade, caracterizam-se como operações de crédito vedadas, de acordo com o conceito amplo definido pelo art. 29, III, da LRF (*“compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição finanziada 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”*) (grifou-se).

Conforme explicitado no Relatório do Acórdão 3.297/2015-Plenário, a União, ao atrasar o repasse de recursos necessários ao pagamento de despesas sociais e de subvenção econômica, abusou de seu poder de controladora, forçou suas instituições financeiras controladas (CEF, BB e BNDES) a suportar o ônus dessas despesas com recursos próprios e assumiu um compromisso financeiro junto a essas instituições que apresenta todas as três características de operação de crédito enumeradas pela STN na 5ª edição do seu Manual de Demonstrativos Fiscais (aprovado pela Portaria STN 637/2012), quais sejam:

- a) reconhecimento de um passivo;
- b) existência de risco de não adimplemento, materializado pela cobrança de juros e demais encargos financeiros; e
- c) deferimento no tempo.

A responsabilidade por esses atrasos, que resultaram em operações de crédito ilegais, contraídas em desacordo com os arts. 32, § 1º, inciso I, 36 e 38, inciso IV, “b”, da LRF, deve recair sobre os seguintes agentes, considerando-se as condutas descritas nos respectivos ofícios de audiência:

a) srs. Guido Mantega, então Ministro da Fazenda, Arno Hugo Augustin Filho, então Secretário do Tesouro Nacional, Marcus Pereira Aucélio, então Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, e Jorge Fontes Hereda, ex-Presidente da Caixa Econômica Federal, no que tange aos atrasos no repasse de recursos à Caixa Econômica Federal para o pagamento dos benefícios relativos ao programa Bolsa Família, ao seguro-desemprego e ao abono salarial;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

b) srs. Guido Mantega, Arno Hugo Augustin Filho, Marcus Pereira Aucélio, Nelson Henrique Barbosa Filho, ex-Ministro da Fazenda interino, Dyogo Henrique de Oliveira, ex-Ministro da Fazenda interino, e Luciano Galvão Coutinho, ex-Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no que tange aos atrasos no repasse de recursos ao BNDES, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

c) srs. Guido Mantega, Arno Hugo Augustin Filho, Marcus Pereira Aucélio e Aldemir Bendine, ex-Presidente do Banco do Brasil, no que tange aos atrasos no repasse de recursos ao Banco do Brasil, referentes a subvenções em financiamentos agrícolas.

As razões de justificativa apresentadas pelos aludidos responsáveis não lograram afastar as suas responsabilidades pelas operações de crédito ilegais e abusivas, contraídas pelo ente controlador (União) junto a seus bancos controlados (CEF, BNDES e BB).

De acordo com as atribuições constitucionais, legais e regimentais dos cargos ocupados pelos srs. Guido Mantega, Arno Augustin, Marcus Pereira Aucélio, Nelson Henrique Barbosa Filho e Dyogo Henrique de Oliveira (art. 87, parágrafo único, I, da Constituição Federal, art. 1º do Anexo I do Decreto 7.482/2011 e arts. 1º, 33, 119 e 123 do Anexo da Portaria/MF 244/2012), tinham eles o dever de zelar pela adequada administração financeira da União, o que inclui promover, supervisionar e velar pela correta liberação, nas épocas próprias, dos recursos federais necessários ao pagamento das despesas legalmente previstas, especialmente as destinadas às instituições públicas financeiras, que, por força de lei, não podem ser utilizadas, direta ou indiretamente, como fonte de recursos para a União.

Os elementos contidos nos autos revelam que a não liberação desses recursos nos volumes e momentos adequados não decorreu de mero lapso ou negligência dos gestores públicos, mas de atitude consciente e deliberada de se valer dos bancos federais para o financiamento de despesas obrigatórias, seja para maquiar o resultado fiscal, seja para incrementar a alocação de recursos em outras despesas discricionárias que deveriam ter sido objeto de contingenciamento, caso os gestores tivessem agido de acordo com a lei.

Nessa linha, sobressai a afirmação do sr. Arno Augustin de que “*não havia conduta diversa a ser adotada, dada a necessidade legal de se cumprir o resultado primário estabelecido*” (peça 223, pp. 8/9). Ora, tal afirmação representa verdadeira confissão de que o objetivo pretendido com o atraso na liberação dos recursos era obter um melhor resultado fiscal, ainda que falso, o que só se tornou possível em razão da omissão do Banco Central no registro dos passivos da União junto aos bancos federais e ao FGTS. Verifica-se, pois, tratar-se de conduta consciente, deliberada e orientada para o atingimento de um propósito conhecido e desejado pelos agentes públicos responsáveis pela administração financeira da União.

Conforme destacou o Diretor da SecexFazenda, “*por óbvio, a meta de resultado primário deve ser buscada, mas por meio de ações planejadas, transparentes e, acima de tudo, legais*” (peça 407, p. 202, grifou-se).

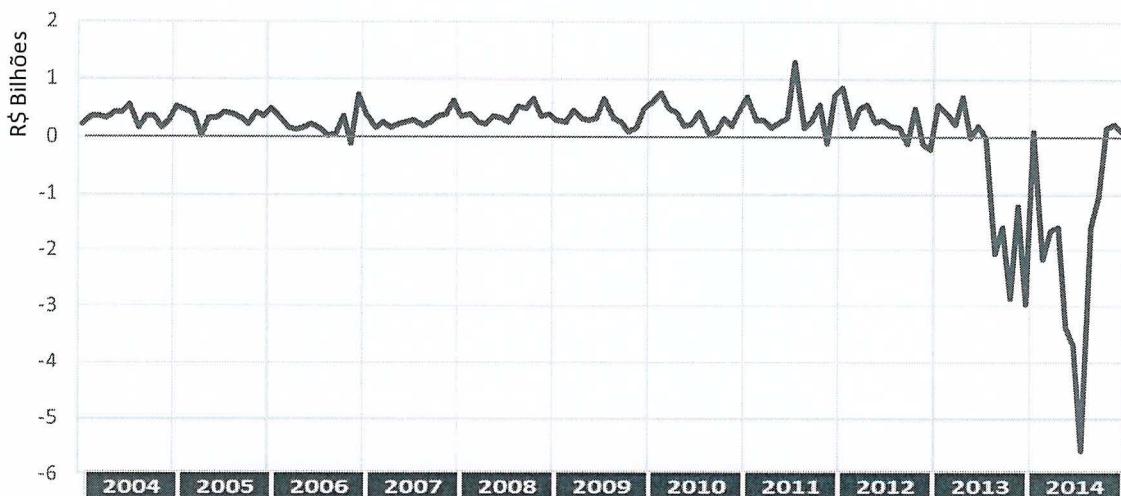
De fato, o alcance da meta de resultado primário não é um fim em si mesmo, mas um meio para o controle e a gestão da dívida pública. Segundo o Anexo de Metas Fiscais da LDO/2014 (Lei 12.919/2013), as metas de resultado primário foram estabelecidas “*no intento de garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública*”. De nada adianta, para os objetivos da política fiscal do país, fingir que se está a cumprir a meta, quando, em verdade, há o acobertamento de dívidas vultosas da União, colocando em risco justamente a sustentabilidade da dívida pública e a saudável gestão fiscal da nação.

Importante mencionar que os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego solicitavam regularmente à STN os recursos necessários para o pagamento dos benefícios sociais pela Caixa Econômica Federal (ex: peça 67, pp. 97/104; e peça 80, p. 3), entretanto, esses pleitos, de forma sistemática, não eram atendidos, o que motivou essa instituição financeira a ingressar com processos administrativos junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), a fim de dirimir o conflito com a União.

Assim, instauraram-se, na CCAF, os processos 00688.001730/2013-79 (peça 81, pp. 2/4 e 12/5) e 00688.001229/2014-93 (peça 46, p. 5, e peça 67, pp. 135/41), para tratar da regularização do fluxo de recursos destinados, respectivamente, ao pagamento do abono salarial e do seguro-desemprego e ao pagamento do Bolsa Família.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

O gráfico abaixo, extraído do Relatório do Acórdão 2.461/2015-Plenário (TC 005.335/2015-9, peça 279, p. 601), que aprovou o parecer prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2014, demonstra claramente a situação atípica verificada a partir de meados de 2013 no saldo das contas de suprimento de fundos mantidas na Caixa para o pagamento dos benefícios sociais (os dados se referem ao somatório dos saldos das contas referentes ao Bolsa Família, ao seguro-desemprego e ao abono salarial):



Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252) [TC 005.335/2015-9]

Tendo em vista a notória relevância social dos benefícios em questão, destinados a pessoas de baixa renda ou desempregadas, seria talvez compreensível que a Caixa Econômica Federal, surpreendida pela inesperada insuficiência dos recursos financeiros liberados pela STN, tenha, na primeira vez em que isso ocorreu, desembolsado recursos próprios para garantir o pagamento integral aos beneficiários, na expectativa de que fosse logo reembolsada, com o devido acréscimo dos encargos financeiros contratualmente previstos.

De fato, a convulsão social que poderia ocorrer em razão de uma negativa de pagamento pela Caixa aos beneficiários do abono salarial, seguro desemprego e Bolsa Família, com riscos inclusive para a segurança de seus empregados e de suas instalações, além dos danos à imagem da instituição, poderiam servir de excusante para os pagamentos indevidos ocorridos **no primeiro mês** em que a União deixou de enviar tempestivamente os recursos devidos.

Todavia, ultrapassado o inusitado da primeira ocorrência, o Presidente da Caixa tinha o dever legal de não apenas cobrar o valor devido, como também deixar claro que já no mês seguinte os pagamentos não seriam feitos sem o prévio repasse dos recursos. Essa era a conduta de lealdade e exigível. Essa a postura de um dirigente que zela pelo cumprimento da lei e pela instituição que dirige.

A omissão do dirigente da Caixa resta agravada em face de os atrasos terem sido recorrentes, cumulativos e continuados, tendo perdurado de julho/2013 a setembro/2014, chegando a superar o absurdo patamar de R\$ 5 bilhões.

Era clara e evidente a intenção do governo de se financiar com recursos da Caixa, razão por que cabia ao dirigente da estatal, após os devidos alertas e notificações aos ministérios setoriais **no primeiro mês de abuso do poder do controlador**, determinar a suspensão do pagamento dos benefícios, conforme expressamente previam cláusulas contratuais (peça 67, p. 11, e peça 79, pp. 10 e 59), haja vista que não é atribuição dessa instituição financeira custear despesas do governo ou emprestar-lhe recursos para tal. Ao contrário, isso é expressamente proibido, conforme o art. 36, *caput*, da LRF.

O Presidente da Caixa agiu de forma extremamente temerária, pois submeteu a instituição que devia proteger a uma situação de fragilidade e risco, tendo de realocar recursos destinados a outras operações regulares para dar cobertura a essa operação de crédito irregular, com custos incorridos não adequadamente quantificados, violando o princípio da prudência e também o da eficiência, na medida

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

em que os recursos próprios da Caixa, em vez de adiantados à União, poderiam estar sendo aplicados em operações mais rentáveis para a instituição financeira.

O fato de a Caixa ser empresa controlada pela União não lhe autoriza a agir fora dos seus objetivos estatutários, previstos no art. 5º do Anexo ao Decreto 7.973/2013, muito menos em afronta à norma legal. Por fazer parte da Administração Pública, deve estrita obediência aos princípios da legalidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição), não lhe sendo permitido dispor dos recursos que lhe foram confiados, especialmente por seus depositantes, de maneira arbitrária ou acovardada, para não contrariar interesses governamentais.

A conduta leniente e negligente do dirigente da Caixa foi fundamental para a consumação das operações de crédito ilegais contraídas pela União, o que impõe a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo sr. Jorge Fontes Hereda, não havendo falar, no caso, em inexigibilidade de conduta diversa. Bem ao contrário, revela-se com nitidez que conduta diversa era exigível e plenamente possível.

Não há falar em obediência hierárquica ou temor de perda do cargo, caso o dirigente houvesse atuado com diligência em defesa de sua instituição e da legalidade. Qualquer ordem ou orientação recebida para realizar com recursos da Caixa os pagamentos de responsabilidade da União era manifestamente ilegal. Um presidente de instituição financeira que não atue com competência, firmeza e alhive necessárias para resistir a uma ordem ou orientação manifestamente ilegal não está, evidentemente, à altura dos deveres de seu cargo.

Diante da gravidade da irregularidade cometida, evidenciada pelo valor alcançado, pela longa duração no tempo, pelos danos para as finanças públicas dela derivados e pelos riscos para a Caixa dela advindos, tudo conforme bem revela o gráfico acima reproduzido, deve ser aplicada ao sr. Jorge Fontes Hereda a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por oito anos, bem como a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, em seu valor máximo.

Quanto aos ex-Ministros do MDS e do MTE, entende o Ministério Público de Contas, ante as razões de justificativa apresentadas, que não lhes são imputáveis responsabilidades pelas operações de crédito ilegais contraídas pela União junto à Caixa, haja vista que não havia entre os atos que poderiam praticar condutas que pudessem ter impedido a situação criada pelo Ministério da Fazenda, com a negligente submissão da Caixa e a injustificada omissão do Banco Central. De fato, ficaram reféns da programação financeira elaborada pela STN, que detinha o poder decisório sobre a liberação de recursos.

Com efeito, referidas pastas setoriais realizaram, junto à STN, as devidas solicitações de recursos para o pagamento dos benefícios sociais, instituídos por lei e previstos no orçamento, mas não foram inteiramente atendidas, o que impediu que fizessem os repasses de recursos à Caixa. Como não tiveram participação ativa no surgimento das operações de crédito ilegais nem tinham, em sua esfera de atuação funcional, como evitar tal ocorrência, não merecem ser responsabilizados no âmbito deste processo.

Quanto às equalizações devidas ao BNDES, os atrasos nos pagamentos foram extremamente significativos, tanto em termos de duração, quanto em termos de valores, como deixam claro os dados contidos no relatório de fiscalização da SecexFazenda, à peça 109, p. 58. As equalizações apuradas no 2º semestre de 2010 e no ano de 2011 (1º e 2º semestres) deixaram de ser integralmente pagas (houve um pagamento irrisório referente ao 2º semestre/2010 e nenhum pagamento referente aos dois semestres de 2011), apesar de as portarias do Ministério da Fazenda vigentes à época (Portaria 575, de 21.12.2010, e Portaria 87, de 31.3.2011) estabelecerem que os valores eram “*devidos no último dia do período ao qual se refere ao pagamento*” (ou seja, no último dia de cada semestre de apuração) e seriam “*atualizados até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional*”. Essa falta de pagamento dos valores de equalização fez com que, no início de 2012, a dívida da União junto ao BNDES já alcançasse o montante de R\$ 6.718.076.493,95 (peça 99, p. 18), valor não registrado nas estatísticas fiscais do Banco Central.

Diante desse quadro de inadimplência, em vez de o Ministério da Fazenda regularizar imediatamente os pagamentos, agravou a irregularidade, por meio da expedição, em 10.4.2012, da Portaria 122, assinada pelo sr. Guido Mantega, a qual dispôs que (art. 5º, § 4º, grifou-se):

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

“Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria contratadas a partir de 16 de abril de 2012 serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração, e atualizados, desde o último dia do semestre de apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional.”

Os srs. Nelson Henrique Barbosa Filho e Dyogo Henrique de Oliveira, na condição de Ministros de Estado da Fazenda interinos, também emitiram portarias de teor semelhante e até mais grave que o da Portaria 122/2012 (Portarias MF 313, de 18.9.2012, 357, de 15.10.2012, e 29, de 23.1.2014).

Com efeito, as Portarias 313/2012 e 357/2012, subscritas pelo sr. Nelson Henrique Barbosa Filho, e a Portaria 29/2014, subscrita pelo sr. Dyogo Henrique de Oliveira, dispuseram que o prazo de 24 meses para o pagamento das equalizações se aplicaria não só às operações de financiamento contratadas pelo BNDES a partir de 16.4.2012, mas também às operações contratadas antes dessa data e desde o lançamento do PSI, em 2009 (art. 6º, III, da Portaria 313/2012, art. 7º, III, da Portaria 357/2012, e art. 7º, II, da Portaria 29/2014).

Cabe registrar, contudo, que, diferentemente do que constou da instrução da unidade técnica (peça 406, p. 28), não foi a Portaria 357/2012 que originalmente estendeu a aplicação do prazo de 24 meses para o pagamento das equalizações relativas às operações contratadas antes de 16.4.2012, mas sim a Portaria 278, de 7.8.2012 (DOU de 9.8.2012), que alterou a Portaria 216, de 29.5.2012 (DOU de 31.5.2012), a qual, por sua vez, havia revogado a Portaria 122/2012. Essas três últimas portarias foram editadas pelo sr. Guido Mantega.

Mediante a Portaria 278/2012, o art. 6º da Portaria 216/2012 passou a vigorar com a seguinte redação (grifou-se):

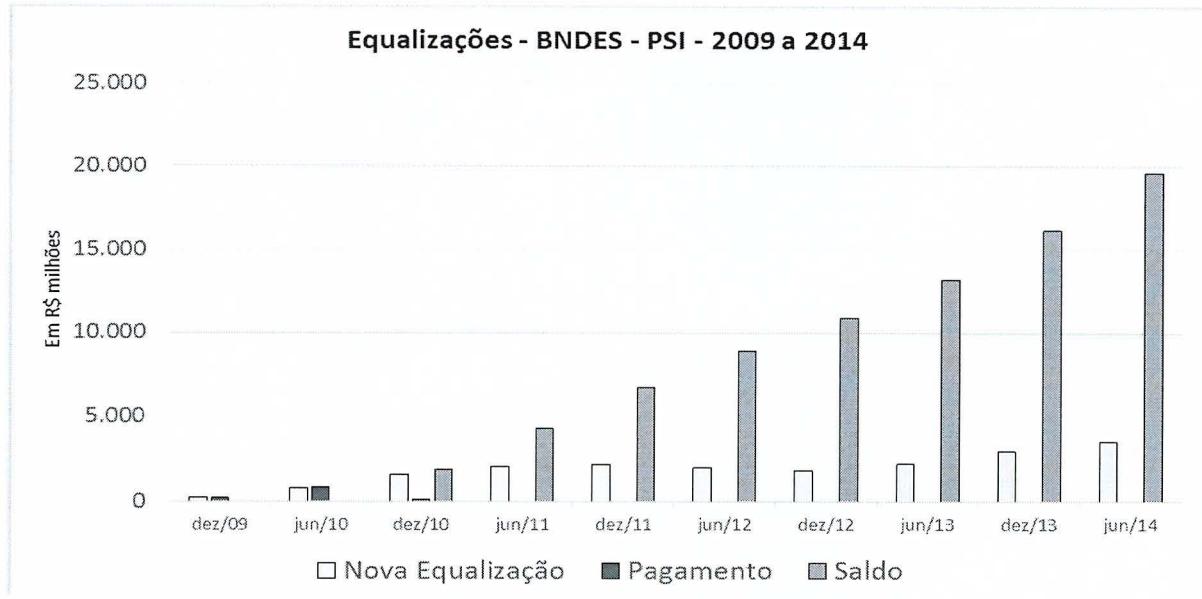
“Art. 6º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo anexa, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que:

*I - Os pagamentos das equalizações de que trata o *caput* podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.*

*II - Os valores das equalizações a que se refere o *caput* serão atualizados desde a data da apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional.*

III - Os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES, serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração e atualizados pelo Tesouro Nacional desde a data de apuração até a data do efetivo pagamento.”

Como consequência desse conjunto de portarias do Ministério da Fazenda, não houve nenhum pagamento de equalizações ao BNDES referentes aos exercícios de 2012 e 2013 e ao 1º semestre de 2014, o que resultou num espantoso acúmulo de dívida da União junto a essa instituição financeira no valor de R\$ 19.643.867.337,18, ao final do 1º semestre/2014 (peça 99, p. 18). Em 31.12.2014, esse saldo devedor atingiu R\$ 21.620.592.088,72 (peça 124 do TC 027.923/2015-0). O gráfico abaixo ilustra o crescimento exorbitante do saldo da dívida da União com o BNDES, no âmbito do PSI:



Fonte: peças 72, 73 e 99 destes autos.

Como bem apontado pelo Secretário de Recursos no pronunciamento à peça 287, as portarias do Ministério da Fazenda representaram verdadeira confissão e prova do dolo do ilegal financiamento da União pelo BNDES, pois “*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*”. Trata-se, pois, de clara operação de crédito obtida com abuso do poder de controle da União. O Relatório do Acórdão 2.461/2015-Plenário não deixa dúvidas quanto a essa questão, conforme trecho abaixo transscrito (TC 005.335/2015-9, peça 279, pp. 663/4, grifou-se):

“As alegações atinentes à tese em análise recorrem a diversos pressupostos acerca da caracterização de operações de crédito típicas, como a existência de relações contratuais consensuais e bilaterais, em evidente esforço de sobrepor a forma à essência das operações. Contudo, no caso que aqui se discute, configurou-se de fato uma relação unilateral, em que a União, controladora do BNDES, utilizou-se de seu poder para impor uma sistemática de pagamento de equalizações de juros em seu próprio benefício, levando à postergação injustificada das quitações devidas à instituição financeira. Vale dizer, exatamente o que o legislador complementar coibiu nos termos do art. 36 da LRF.

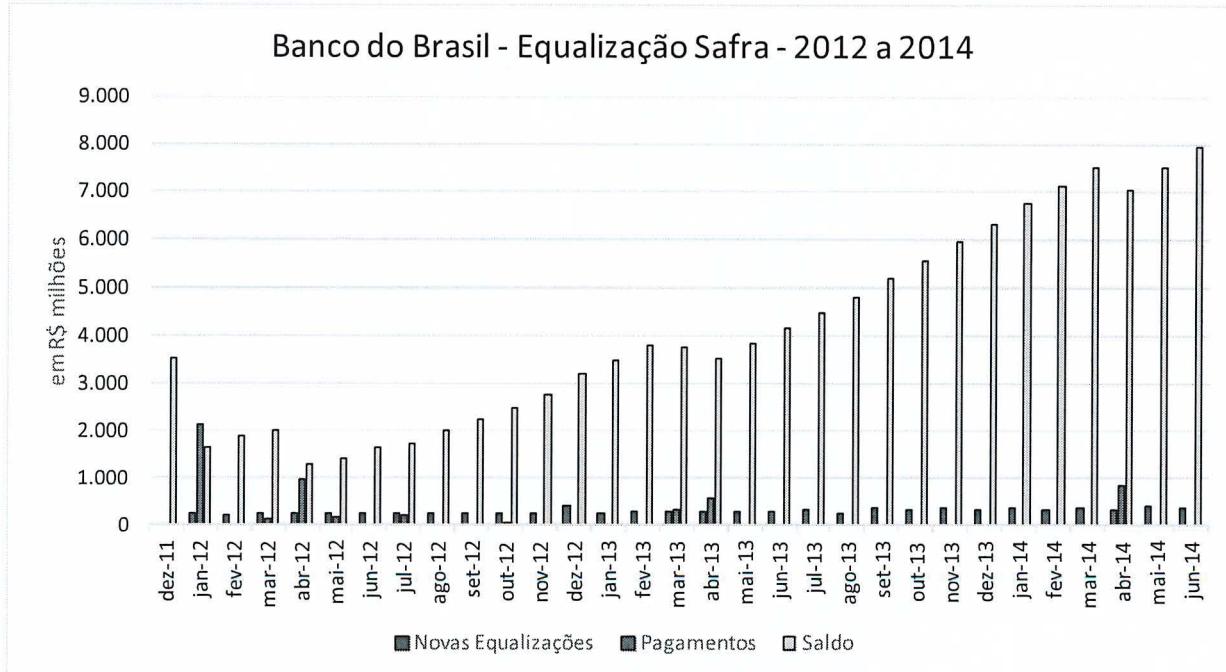
Ademais, não há dúvida de que houve o estabelecimento, por intermédio de portaria do Ministério da Fazenda, de cláusulas típicas de um contrato de operação de crédito, como prazos, taxas de correção e sanções, entre outras – impostas, contudo, de forma unilateral e coercitiva à instituição financeira, combinando a utilização, pela União, de poder de império pela via da edição de ato normativo e de poder de controlador da própria instituição financeira.

Cabe destacar, ainda, que não se confunde, nesta análise, qualquer inadimplemento contratual com operação de crédito. Como se viu na análise da tese anterior e aqui se reitera, o estabelecimento de prazo de 24 meses não configura mero atraso, mas postergação intencional e imprópria, passando ao largo da lógica intrínseca das equalizações e configurando, em essência, a disponibilidade de recursos pela União que não haveria de outra forma – razão pela qual, nesta análise, concluiu-se pela configuração de operação assemelhada ao mútuo.”

As equalizações de taxa de juros devidas ao Banco do Brasil, relativas ao crédito rural (Safra Agrícola), também sofreram consideráveis atrasos no seu pagamento, conforme dados da tabela à peça 109, pp. 34/5. Isso fez com que a dívida da União junto a esse banco saltasse de R\$ 3,2 bilhões, em

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

dezembro/2012, para R\$ 7,9 bilhões, em junho/2014. Em 31.12.2014, o saldo devedor dessa dívida chegou a R\$ 10,9 bilhões (peça 120 do TC 027.923/2015-0). O gráfico abaixo ilustra o crescimento dessa dívida entre 2012 e junho/2014:

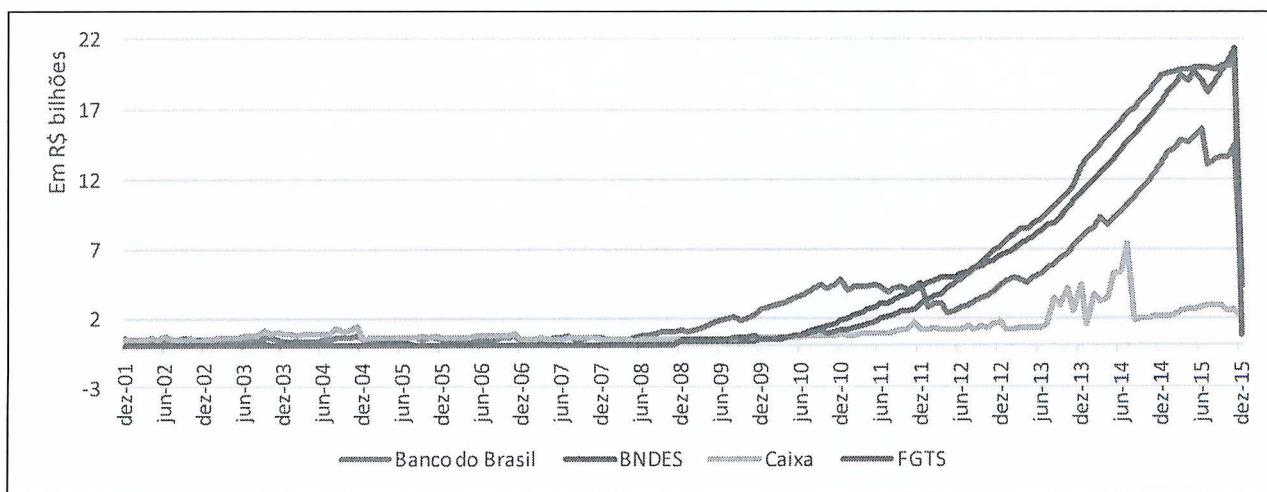


Fonte: peça 69 destes autos.

A alta materialidade das dívidas contraídas pela União junto aos bancos federais, notadamente Banco do Brasil e BNDES, não deixa dúvidas sobre a intenção do governo federal de financiar despesas orçamentárias correntes com recursos das suas instituições financeiras. Tal atitude, além de vedada por lei, feriu o princípio da transparência e usurpou competências próprias do Congresso Nacional (art. 48, II, da Constituição), a quem cabe dispor sobre a contratação de operação de crédito pela União.

O gráfico elaborado pelo Secretário da SecexFazenda, abaixo reproduzido (peça 408, p. 3) e baseado em informações divulgadas pelo Bacen, já após se adequar às determinações desta Corte de Contas, ilustra muito bem a trajetória da dívida da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES, à Caixa (inclui dívida com tarifas de prestação de serviços pela Caixa, não examinada nestes autos) e ao FGTS ao longo dos últimos anos (desde dezembro/2001 a dezembro/2015):

Gráfico – Impacto dos atrasos na Dívida Líquida do Setor Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Fonte: Banco Central do Brasil. Nota para a Imprensa – Política Fiscal, de 29/1/2016.

Como se vê, as dívidas junto ao Banco do Brasil e ao BNDES começaram a aumentar de forma mais significativa a partir de 2009 e 2010, respectivamente, atingindo seus ápices em 2015. As dívidas junto à Caixa, por sua vez, atingiram valores mais expressivos entre meados de 2013 e meados de 2014, sendo regularizadas (exceto no que tange aos custos financeiros – peça 81, pp. 13/4) no 2º semestre de 2014.

Em dezembro/2015, houve queda abrupta dos saldos das dívidas com o Banco do Brasil, com o BNDES e com o FGTS, em razão da decisão do governo de finalmente efetuar o pagamento dos passivos ilegais examinados neste processo de representação. Consoante dados extraídos do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de 2015 (fonte: Secretaria do Tesouro Nacional), o governo pagou, em 2015, cerca de R\$ 21 bilhões ao BNDES, R\$ 12 bilhões ao Banco do Brasil e R\$ 21 bilhões ao FGTS, a título de equacionamento dos passivos existentes até o final de 2014 (incluindo atualização monetária).

A incorporação desses passivos na Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, decorrente do cumprimento, pelo Bacen, da determinação do item 9.4.3 do Acórdão 3.297/2015-Plenário, impactou fortemente o resultado primário do exercício de 2015 do setor público consolidado, que foi deficitário em R\$ 111,2 bilhões (1,88% do PIB), em contraposição a um déficit de R\$ 32,5 bilhões (0,57% do PIB) em 2014.

Dados extraídos dos quadros 43 e 44 da Nota para a Imprensa de Política Fiscal divulgada pelo Bacen em 29.1.2016 revelam que, em novembro/2015, o saldo das dívidas da União com o Banco do Brasil (equalização agrícola e títulos e créditos a receber) e com o BNDES (PSI e demais programas) totalizaram, respectivamente, R\$ 14.359 milhões e R\$ 21.336 milhões. Após os pagamentos efetuados em dezembro/2015, esses saldos passaram para R\$ 4.407 milhões e R\$ 4.291 milhões, respectivamente. O impacto no resultado primário do mês de dezembro/2015 decorrente da incorporação desses passivos e dos passivos junto ao FGTS (contribuições sociais – LC 110/2001, MCMV e cancelamento de juros – Lei 6.024/1974) e à Caixa (tarifas de prestação de serviço e outros) foi de R\$ 47,65 bilhões.

Caso todos esses passivos tivessem sido tempestivamente captados pelas estatísticas fiscais produzidas pelo Bacen, os resultados primários dos exercícios pretéritos teriam sido distintos dos resultados oficiais divulgados, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Resultado Fiscal do Setor Público	2011	2012	2013	2014	R\$ bilhões 2015
A- Primário oficial	128,7	104,9	91,3	(32,5)	(111,2)
B- Primário corrigido	124,9	99,1	76,7	(45,3)	(65,4)
C- Diferença (= A – B)	3,8	5,8	14,6	12,8	(45,8)

Fonte: Banco Central do Brasil. Nota para a Imprensa – Política Fiscal, de 29.1.2016. Quadro XLIV.

Esse conjunto de dados revela por si só a gravidade das condutas dos integrantes da equipe econômica do governo. As bases da estabilidade fiscal foram afetadas por medidas que ensejaram o surgimento ilegal, oculto e dissimulado de passivos vultosos da União. Com bem observado pelo Secretário da SecexFazenda (peça 408, p. 4, grifou-se):

“(...), o Brasil está entre os países que mais pagam juros da dívida pública, em razão das altas taxas de juros. Enquanto os Estados Unidos têm taxa de juros básica em torno de 0,5%, no Brasil, a taxa Selic está em 14,25%. Portanto, ao decidir aumentar o endividamento público, o custo de oportunidade é altíssimo, pois recursos públicos deixam de ser aplicados em despesas sociais e em investimentos necessários e são voltados para as despesas com juros da dívida.”

Com efeito, a utilização dos bancos públicos federais como forma de financiamento de insustentável expansão do gasto corrente, com evidente intenção de melhorar a percepção da

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

performance governamental em ano eleitoral, não só violou os mais caros e sensíveis princípios da responsabilidade fiscal, com afronta a dispositivos expressos da LRF, como também fraudou o processo democrático e comprometeu a saúde financeira do Estado, empurrando o país para a profunda crise fiscal e econômica que atravessamos hoje.

O equilíbrio das contas públicas não é apenas uma diretriz de boa administração, mas também um bem jurídico tutelado pelo ordenamento pátrio. Violar os pilares da responsabilidade fiscal reclama, nos termos da legislação, adequada reprimenda dos órgãos de controle.

Mostra-se apropriada, pois, pelos fundamentos bem apontados pela unidade técnica, que contam com a anuência do Ministério Público de Contas, a proposta de se aplicar aos srs. Guido Mantega, Arno Hugo Augustin Filho e Marcus Pereira Aucélio a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de oito anos, além da multa prevista no art. 58, II, da referida lei, em seu valor máximo.

É importante ressaltar que os referidos responsáveis “eram titulares de seus cargos há tempo suficiente para conhecerem as políticas e os procedimentos relativos ao relacionamento entre o Governo Federal e seus bancos controlados”. De fato, o “Sr. Guido Mantega foi Ministro da Fazenda entre 2006 e 2014. O Sr. Arno Augustin foi Secretário da STN entre 2007 e 2014. O Sr. Marcus Aucélio foi Subsecretário de Política Fiscal da STN entre 2010 e 2015” (peça 408, p. 9).

Quanto aos srs. Nelson Henrique Barbosa Filho e Dyogo Henrique de Oliveira, o fato de terem emitido, respectivamente, as Portarias 357/2012 e 29/2014, na condição de ministros interinos, não tem o condão de afastar suas responsabilidades pelas irregularidades.

Como lembrou o Auditor da SecexFazenda, referidos gestores “ocupavam à época o cargo de Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, que tem atribuição, entre outras, de supervisionar e avaliar a execução dos projetos e atividades do Ministério, conforme estabelece o art. 43 da Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda, aprovada pelo Decreto 7.482/2011” (peça 406, p. 29).

De fato, os srs. Nelson Barbosa e Dyogo Oliveira eram Secretários-Executivos do Ministério da Fazenda desde janeiro/2011 e junho/2013, respectivamente. Sendo assim, eles desempenhavam papel central na condução das atividades diárias do Ministério da Fazenda e, portanto, tinham pleno conhecimento – e com ela concordavam – da política ilegal e abusiva de gestão fiscal que se estava a executar no país.

É sabido de todos que os Secretários-Executivos são peças centrais na execução e operacionalização das políticas adotadas em cada ministério. Os Secretários-Executivos são os agentes públicos que, na prática, conduzem, no dia a dia da Administração, as políticas decididas pelos titulares das pastas, em auxílio ao Presidente da República.

Evidente, portanto, que, durante as substituições do titular, atuam com pleno conhecimento de causa e assim decidem, sem margem a dúvidas ou desconhecimentos, sobre os assuntos que lhes eram submetidos para aprovação. Com efeito, tais agentes públicos, pelo cargo que ocupavam, de estrita proximidade e confiança do titular da pasta, comungavam plenamente das políticas ilegais postas em execução durante a gestão do ministro titular, tanto que, nos momentos de interinidade, deram perfeita continuidade a essas políticas, indo ao ponto de assinar, de forma livre e consciente, os atos que as materializavam e concretizavam, a revelar que agiram com inequívoco dolo.

Apesar de as normas editadas por esses dois responsáveis (Portarias 357/2012 e 29/2014) não terem inovado em relação às regras de pagamento de equalização criadas pelo então titular do Ministério da Fazenda, sr. Guido Mantega (Portarias 122/2012, 216/2012, 278/2012 e 71/2013), claro está que elas certamente contribuíram para a continuidade da irregularidade, de que tinham ciência e com a qual concordavam, com o consequente aumento da dívida ilegal da União com o BNDES.

Cabe ressaltar que o estabelecimento do prazo de 24 meses para o pagamento das subvenções é completamente desarrazoadado e contraria o próprio objetivo da equalização de taxas de juros, que é o de “recompor, à instituição financeira, os mesmos fluxos econômicos e financeiros que esta teria direito a perceber caso o financiamento concedido ao mutuário tivesse sido contratado sem a interferência da política pública de fomento” (item 8.4.2 do Relatório do Acórdão 2.461/2015-Plenário).

Note-se que não houve mera republicação de normas, mas edição de novas normas, que incorporaram e mantiveram as ilegalidades constantes da norma revogada. No caso, eram plenamente

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

exigíveis condutas diversas por parte dos ministros interinos: abstenção da edição de portaria ilegal e correção da ilegalidade da portaria então vigente.

Pelo exposto, também as condutas dos srs. Nelson Henrique Barbosa Filho e Dyogo Henrique de Oliveira devem ser consideradas graves, merecedoras, pois, das sanções previstas nos arts. 58, II, e 60 da Lei 8.443/1992.

Quanto ao sr. Marcelo Pereira de Amorim, então Coordenador-Geral de Programação Financeira (Cofin) da STN, os novos elementos apresentados à peça 428, em especial as cópias de *e-mails* encaminhados a seus superiores hierárquicos (Diretor de Programas e Subsecretário de Política Fiscal), demonstram que, na prática, ele não tinha poder decisório sobre a liberação dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios sociais pela Caixa. De fato, referido servidor recebia os pedidos de liberação de recursos formulados pelos ministérios setoriais (MTE e MDS) ou pela própria Caixa e os repassava para seus chefes, que autorizavam ou não a liberação (peça 428, pp. 57/67).

Ressalte-se que, de acordo com a Nota Técnica 6/2014, de 30.12.2014, subscrita pelo sr. Arno Hugo Augustin Filho, o papel da Cofin era recepcionar e consolidar os pedidos de liberação de recursos e encaminhá-los “*para a chefia imediata, a saber, Subsecretário de Política Fiscal e Diretor de Programas, com vistas a submeter ao Secretário do Tesouro Nacional a decisão quanto ao atendimento das liberações solicitadas*” (peça 232, p. 477).

Embora referida nota técnica tenha sido confeccionada apenas após os fatos irregulares que deram ensejo à presente representação, e, isoladamente, não seja capaz de afastar responsabilidades, ela reforça os demais elementos de prova carreados aos autos pelo sr. Marcelo Pereira de Amorim, que indicam que o poder decisório sobre a liberação ou não de recursos estava concentrado em seus superiores hierárquicos.

Desse modo, merecem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Marcelo Pereira de Amorim quanto aos itens 9.2.4 e 9.3.4 do Acórdão 825/2015-Plenário, para afastar sua responsabilidade pelas operações de crédito ilegais contraídas junto à Caixa.

Em relação ao sr. Adriano Pereira de Paula, então Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), merece ser afastada a sua responsabilidade pelas operações de crédito ilegais contraídas junto ao BNDES e ao Banco do Brasil (itens 9.5.3 e 9.6.3 do Acórdão 825/2015-Plenário). Como bem observado pela instrução técnica, tais irregularidades resultaram da atuação fora da legalidade da área de programação financeira da STN, haja vista que derivaram da falta de liberação dos recursos financeiros necessários ao pagamento das subvenções.

Ademais, ficou demonstrado nos autos que o referido responsável alertou seu superior hierárquico (Subsecretário de Política Fiscal do TN) quanto ao aumento expressivo do passivo da União junto às instituições financeiras oriundo da insuficiência do pagamento das subvenções econômicas e propôs medidas para a solução do problema, conforme notas técnicas datadas de 19.8.2013 (peça 405, pp. 228/33), 13.1.2014 (peça 405, pp. 129/35) e 18.8.2014 (peça 405, pp. 137/41).

No que tange aos ex-dirigentes do BNDES e do Banco do Brasil ouvidos em audiência, devem ter suas razões de justificativa rejeitadas, à semelhança do que se propõe em relação ao ex-Presidente da Caixa. Os srs. Luciano Galvão Coutinho e Aldemir Bendine evidentemente compactuaram com as operações de crédito ilegais contraídas pela União e não tomaram quaisquer medidas efetivas para que os créditos das instituições financeiras fossem satisfeitos. Sem sua negligente complacência, jamais as dívidas da União junto aos bancos por eles presididos teriam alcançado as cifras bilionárias acima expostas.

Embora esses dois bancos tenham apurado, nas épocas próprias, os valores das equalizações de taxas de juros relativas aos financiamentos subvencionados concedidos aos beneficiários do PSI e do crédito rural, encaminhando-os, formalmente, para cobrança junto à STN (peça 109, p. 33, peças 96 e 98), não tomaram nenhuma providência para a execução judicial das dívidas ou mesmo para a contestação das regras editadas pelo Ministério da Fazenda, que não fixavam, de forma peremptória, data-limite para a quitação das equalizações devidas (Portarias 336/2010, 575/2010, 87/2011, 122/2012, 216/2012, 278/2012, 313/2012, 357/2012, 71/2013, 29/2014 e 193/2014, no caso do BNDES, e Portarias 333/2011, 262/2012, 349/2012, 10/2013, 67/2013, 69/2013, 409/2013, 315/2014 e 518/2014, no caso do Banco do Brasil).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Tampouco adotaram medidas para a redução ou a suspensão da concessão de financiamentos subsidiados (PSI e crédito rural), o que poderia evitar o aumento expressivo do endividamento da União às custas do patrimônio dos bancos federais.

Como presidentes de instituições financeiras, deveriam ter adotado imediatamente as medidas de cobrança que qualquer instituição privada adotaria caso a União não lhes repassasse valores devidos a título de equalização de taxas de juros de empréstimos subsidiados.

Vale destacar que bancos privados também operam linhas de crédito subsidiadas com subvenções econômicas custeadas pelo Tesouro Nacional e que, nesse caso, a equalização é apurada e paga **mensalmente e não há registro de atraso nos pagamentos devidos aos bancos privados**, a revelar que tal conduta só foi adotada em relação aos bancos públicos em razão do poder de controle da União sobre eles, exercido com abuso pela União e aceito com passividade e dolosa omissão pelos presidentes dos bancos públicos.

Evidente que nenhuma instituição privada aceitaria passivamente ficar sem receber os valores devidos pela União. A mesma conduta que seria adotada pelos bancos privados deveria ter sido adotada pelos presidentes dos bancos públicos.

Cabe ressaltar, no que tange às equalizações devidas ao BNDES, que nem mesmo o prazo ilegal e abusivo de 24 meses (a partir do qual os valores seriam devidos) inaugurado pela Portaria 122/2012 foi respeitado, uma vez que, em julho/2015, ainda estavam pendentes de pagamento os valores apurados desde o 2º semestre/2011 (peça 161, pp. 28/9, do TC 027.923/2015-0). Ou seja, dívidas bilionárias e vencidas há mais de 3 três anos foram pacífica e passivamente toleradas pelo BNDES, o que caracteriza a conduta conivente do dirigente da estatal no cometimento dessa fraude fiscal e negligente na gestão dos ativos do banco. A mesma conduta passiva e omissa foi adotada pelo presidente do Banco do Brasil.

Ao permitirem passivamente que o saldo devedor da União junto ao BNDES e ao Banco do Brasil aumentasse vertiginosamente ao longo do tempo, os srs. Luciano Galvão Coutinho e Aldemir Bendine foram partícipes conscientes das operações de crédito ilegais (violação ao art. 36, *caput*, da LRF), não sendo aceitável que pudessem, de forma livre e consciente, se omitir para não contrariarem interesses governamentais.

Também aqui, não há falar em obediência hierárquica ou temor de perda do cargo, caso os dirigentes houvessem atuado com diligência em defesa de suas instituições e da legalidade. Qualquer ordem ou orientação recebida para aceitar de forma passiva o não pagamento das equalizações devidas pela União era manifestamente ilegal. Vale repetir, um presidente de instituição financeira que não atue com competência, firmeza e altivez necessárias para resistir a uma ordem ou orientação manifestamente ilegal não está, evidentemente, à altura dos deveres de seu cargo.

Sendo assim, as condutas dos srs. Luciano Galvão Coutinho e Aldemir Bendine revelaram-se graves, o que reclama a aplicação das penalidades previstas nos arts. 58, II, e 60 da Lei 8.443/1992 a esses responsáveis.

III

Além dos atrasos no pagamento de valores devidos aos bancos federais, houve também atrasos propositais no pagamento de valores devidos a estados e municípios, relativos aos *royalties* do petróleo e à compensação financeira pelo uso de recursos hídricos (Lei 7.990/1989) e ao salário-educação (Decreto 6.003/2006) (itens 9.8.2 e 9.9.3 do Acórdão 825/2015-Plenário), cuja responsabilidade deve ser atribuída aos srs. Arno Augustin Filho, Marcus Pereira Aucélio e Marcelo Pereira de Amorim.

As condutas de emitir as ordens bancárias referentes aos *royalties* e à compensação financeira, a partir de fevereiro/2014, apenas após às 17h10 do último dia do mês (peça 109, p. 64) e de repassar os recursos do salário-educação ao FNDE, a partir de dezembro/2013, apenas no último dia do mês (peça 109, p. 68) tiveram o claro intuito de transferir, para o mês subsequente, o impacto da despesa no resultado primário e/ou na receita corrente líquida da União. Isso porque, a depender do horário da emissão (antes ou após às 17h10) e do tipo de ordem bancária emitida, o saque dos recursos da Conta

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Única só ocorre 1 ou 2 dias úteis depois (conforme regras descritas no Manual Simplificado de Ordem Bancária, elaborado pela STN), momento em que o Banco Central capta a variação primária deficitária.

Como o pagamento só é considerado realizado no momento da efetiva disponibilização dos recursos ao beneficiário, a conduta dos gestores da STN não só contribuiu para a maquiagem dos resultados primários mensais, utilizados para a definição dos limites de empenho e movimentação financeira, como configurou ofensa ao art. 8º da Lei 7.990/1989 e ao art. 9º, inciso II e § 2º, do Decreto 6.003/2006, que fixam, de forma peremptória, as datas-limite para o pagamento dos recursos em questão.

O caráter doloso da conduta dos responsáveis em relação a essa irregularidade fica evidenciado pela nítida “*mudança de comportamento no período analisado*”, como destacou o Secretário da SecexFazenda em seu pronunciamento (peça 408, p. 11). Com efeito, nos meses anteriores ao do início das práticas irregulares, as ordens bancárias relativas aos recursos de que trata a Lei 7.990/1989 eram regularmente emitidas antes das 17h, e os repasses ao FNDE eram sempre realizados antes do dia 20 de cada mês. Em seguida, a situação se inverteu: ordens bancárias emitidas após às 17h10 e repasses ao FNDE no último dia do mês. Tal mudança de comportamento não encontra outra explicação plausível, a não ser no objetivo de melhorar artificialmente o resultado primário e a receita corrente líquida da União, razão pela qual não cabe acolher as razões de justificativa apresentadas.

Registre-se que o sr. Marcelo Pereira de Amorim não trouxe aos autos documentos suficientes para afastar sua responsabilidade por essa irregularidade, diferentemente do que ocorreu em relação às operações de crédito contraídas junto à Caixa (analisadas no tópico II deste parecer).

A irregularidade ora tratada está estritamente relacionada à operacionalização do pagamento, ou seja, ao momento da emissão da ordem bancária no Siafi, que era tarefa própria e específica da Coordenação-Geral de Programação Financeira (Cofin), comandada, à época, pelo sr. Marcelo Pereira de Amorim. O próprio responsável a firma que “*as competências do Cofin, portanto, estão ligadas à coordenação da execução, ou seja, ao modus operandi da programação financeira*” (peça 428, p. 5).

Ele não comprovou que a emissão de ordens bancárias no último dia do mês e após às 17h10 teriam sido resultado de orientação ou ordem de seus superiores hierárquicos, tampouco evidenciou ter tomado as devidas providências para a realização dos pagamentos nos prazos **expressamente fixados por lei ou decreto** (art. 8º da Lei 7.990/1989 e art. 9º do Decreto 6.003/2006),

Ademais, ressalte-se que, em relação ao salário educação, eventual ordem superior para que o repasse de recursos ao FNDE ocorresse apenas no último dia do mês seria manifestamente ilegal, pois, de acordo com os arts. 8º e 9º do Decreto 6.003/2006, tal repasse deve ocorrer até o dia 10 de cada mês e o pagamento das cotas-partes aos estados e municípios até o dia 20.

Desse modo, não cabe invocar a obediência hierárquica para justificar o cumprimento de ordem manifestamente ilegal, sequer demonstrada. No caso, era exigível, sim, conduta diversa por parte do aludido servidor. No mínimo, ele deveria ter alertado seus superiores hierárquicos sobre o descumprimento dos prazos de pagamento legalmente estabelecidos. Pelo exposto, merece ter suas razões de justificativa rejeitadas quanto aos itens 9.8.2 e 9.9.3 do Acórdão 825/2015-Plenário.

Assim, diante da gravidade da irregularidade, deve ser aplicada ao sr. Marcelo Pereira de Amorim a sancão de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, além da multa prevista no art. 58, II, da mesma lei.

Quanto aos srs. Arno Augustin Filho e Marcus Pereira Aucélio, considerando-se que, em razão das operações de créditos ilegais com os bancos federais, já lhes foi proposta a aplicação de multa e da penalidade de inabilitação, as irregularidades descritas nos itens 9.8.2 e 9.9.3 do Acórdão 825/2015-Plenário devem ser somadas à fundamentação daquelas sanções.

IV

No que tange às irregularidades relacionadas aos adiantamentos concedidos pelo FGTS à União (operações de crédito) para o pagamento de subvenções econômicas referentes ao Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009), descritas nos itens 9.4.3 e 9.7.2 do Acórdão 825/2015-

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Plenário, devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Guido Mantega (em relação ao item 9.4.3) e pelos srs. Gilberto Magalhães Occhi, então Ministro das Cidades, Carlos Antonio Vieira Fernandes, então Secretário Executivo do Ministério das Cidades, e Laércio Roberto Lemos de Souza, então Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades (em relação aos itens 9.4.3 e 9.7.2).

As irregularidades em questão dizem respeito a falhas na elaboração da proposta orçamentária referente ao Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), bem como na execução orçamentária do referido programa, no que tange às subvenções econômicas de responsabilidade da União. Com efeito, como os recursos financeiros para o pagamento das subvenções provinham, ordinariamente, do FGTS, a título de adiantamento (com todas as características de operação de crédito de natureza orçamentária), deveria constar no respectivo crédito orçamentário essa fonte de recursos, em respeito aos princípios da universalidade (art. 3º da Lei 4.320/1964 e art. 32, § 1º, inciso II, da LC 101/2000) e da transparência. Também deveria constar do orçamento a dotação própria para o resarcimento ao FGTS dos valores adiantados à União, conforme prevê o art. 5º, § 1º, da LRF.

Todavia, desde 2010, as leis orçamentárias anuais não respeitaram essas exigências (peça 109, p. 54), o que acarretou a inscrição indevida de despesas correntes de subvenções em restos a pagar (apesar de já terem sido pagas pela União com os recursos adiantados pelo FGTS) e o pagamento de despesas de capital (amortização de dívida junto ao FGTS) por meio dos referidos restos a pagar.

Apesar de tais irregularidades não terem sido descaracterizadas, a análise da conduta dos agentes chamados em audiência permite afastar sua culpabilidade neste processo.

Com efeito, o sr. Guido Mantega, na condição de Ministro da Fazenda, não participou da elaboração e aprovação das propostas orçamentárias do Ministério das Cidades, e não há evidências nos autos de que as operações de crédito junto ao FGTS lhe foram submetidas para a aprovação de que trata o *caput* do art. 32 da LRF.

Quanto aos srs. Gilberto Magalhães Occhi, Carlos Antonio Vieira Fernandes e Laércio Roberto Lemos de Souza, verifica-se, inicialmente, que exerceram seus cargos de Ministro das Cidades, Secretário Executivo e Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração nos períodos de 17.3.2014 a 31.12.2014, de 8.11.2013 a 12.2.2015, e de 25.3.2014 a 27.1.2015, respectivamente (peça 224, p. 23, peça 226, p. 23, e peça 227, p. 23).

No exercício de 2014, não houve pagamentos relativos à dívida com o FGTS, conforme apurado no TC 005.335/2015-9, de forma que os referidos gestores não participaram da irregularidade descrita no item 9.7.2 do Acórdão 825/2015-Plenário.

Também não foram eles que elaboraram a proposta orçamentária do ministério referente ao exercício de 2014, de modo que não tiveram “*a oportunidade de indicar corretamente a fonte dos recursos para as despesas com os subsídios da União naquele período*” (peça 406, p. 21).

Quanto ao exercício de 2015, as falhas na elaboração da proposta orçamentária podem ter decorrido de orientações equivocadas por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como a que consta, por exemplo, da Nota Técnica Conjunta 1/SPI/SOF/MP, de 17.10.2014 (peça 227, pp. 30/3).

Diante dessas circunstâncias, entende-se que não deve haver aplicação de sanção aos gestores do Ministério das Cidades, sendo suficiente a atuação pedagógica desta Corte.

Registre-se que, mediante o item 9.3 do Acórdão 3.297/2015-Plenário, o TCU fez determinação conjunta ao Ministério das Cidades e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que, a partir da proposta orçamentária a ser encaminhada no ano de 2016, relativa ao exercício de 2017, façam consignar no orçamento fiscal e da seguridade social montante correspondente aos adiantamentos concedidos pelo FGTS com amparo no art. 82-A da Lei 11.977/2009, de modo a evidenciar que se trata de operações de crédito, o mesmo valendo para os créditos adicionais referentes ao exercício de 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Por fim, no que se refere à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) dos passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES (no que tange à parcela constante do ativo da Finame) e ao FGTS e à contabilização tardia dos passivos junto à Caixa, relativos ao Bolsa Família, ao abono salarial e ao seguro-desemprego (item 9.10 do Acórdão 825/2015-Plenário), o Ministério Público de Contas, divergindo da unidade técnica, entende que devem ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Alexandre Tombini, ex-Presidente do Banco Central, e pelo sr. Túlio José Lenti Maciel, Chefe do Departamento Econômico do Banco Central, haja vista que não foram suficientes para elidir as irregularidades que motivaram suas audiências.

A necessidade de registro dos referidos passivos na DLSP, para fins de atendimento aos objetivos expressos pelo Bacen no Manual de Estatísticas Fiscais, foi exaustivamente demonstrada por ocasião da prolação do Acórdão 3.297/2015-Plenário, sendo desnecessárias maiores considerações sobre a matéria na presente fase processual. É importante frisar, apenas, que a falta de registro desses passivos na DLSP contrariou o Manual de Estatísticas Fiscais, produzido pelo próprio Banco Central, em cumprimento a determinação do TCU (item 2.2.1 do Acórdão 324/2006-Plenário).

A omissão da autoridade monetária em registrar, nas épocas próprias, esses passivos foi peça fundamental na fraude fiscal perpetrada pelo Governo Federal para ampliar sem sustentação fiscal o gasto público em ano eleitoral, pois contribuiu decisivamente para a **melhora artificial dos resultados primários** do governo federal dos exercícios anteriores a 2015 (especialmente no exercício de 2014), ou seja, para que o esforço fiscal do governo aparentasse ser maior que o real.

Essa melhora artificial dos resultados primários permitiu que os decretos de contingenciamento fossem fraudados, determinando bloqueio de execução de despesas em valores inferiores aos efetivamente necessários, dando azo a que o Governo executasse ilegalmente despesas discricionárias em nível bem mais elevado que o autorizado pela meta fiscal em vigor, fraudando, pois, toda a execução orçamentária, comprometendo a gestão da dívida pública, violando dispositivos legais expressos e os princípios mais elementares da responsabilidade fiscal.

Não fosse tal omissão do Banco Central, o Governo Federal não teria condições de ter-se valido do artifício ilegal e abusivo de contrair para a União dívidas tão expressivas junto às instituições financeiras federais, tanto é que, assim que as dívidas junto à Caixa foram computadas na DLSP, os repasses a esse banco para o pagamento dos benefícios sociais passaram a ser regularizados. Isso se deu porque **o registro do passivo da União junto ao banco público tem sobre a apuração do resultado fiscal o mesmo impacto que o repasse do dinheiro na data correta**, de modo que a fraude somente se perfaz, só faz sentido se, além da sonegação do repasse, houver também a omissão pelo Banco Central do registro do passivo contraído.

Na opinião da unidade técnica, “(...) não foi possível apurar se o Banco Central agiu de forma premeditada e coordenada com o restante da equipe econômica para manipular as estatísticas fiscais ou se as falhas na captação dos dados pelo Banco Central foram exploradas pelo Ministério da Fazenda ou pela Secretaria do Tesouro Nacional nesse desiderato” (peça 406, p. 41).

Ao ver do Ministério Público de Contas, contudo, o dolo é evidente e grita nos autos. Com efeito, como já demonstrado em todo o processo e afirmado pelo TCU já em três acórdãos, a omissão do Banco Central contraria seu próprio Manual de Estatísticas Fiscais.

Além disso, a correção de sua conduta no caso da Caixa deveria, por óbvio, ter induzido igual correção nos casos do Banco do Brasil, BNDES e FGTS. O que se afigura evidente é que tal correção causaria tamanho impacto no atingimento da meta fiscal que o Bacen optou por protelar essa medida evidentemente necessária até o ponto em que não pudesse mais resistir aos comandos desta Corte de Contas. Os valores relativos à Caixa (menos de R\$ 6 bilhões) eram relativamente pequenos se comparados à soma de valores do Banco do Brasil, BNDES e FGTS (cerca de R\$ 40 bilhões).

Trata-se de erro tão grosseiro que não se afigura razoável imaginar que um órgão com a expertise do Bacen possa incorrer de forma apenas desavisada e desatenta em omissão tão grave, com consequências tão perniciosas para o país. Como bem perguntou Vossa Excelência, no dia da prolação do Acórdão 825/2015, como foi possível que mais de R\$ 40 bilhões em dívidas da União pudessem passar despercebidos pelo Banco Central!?

De todo modo, tendo em vista que o dolo não é elemento essencial para a aplicação por esta Corte de Contas das sanções previstas em sua Lei Orgânica, sendo suficiente a demonstração de culpa,

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

da lesão ao bem jurídico protegido e do nexo de causalidade entre conduta e dano, o Ministério Público de Contas entende que, no mínimo, está sobejamente caracterizada nos autos culpa grave, consistente em negligência indesculpável dos gestores do Bacen.

Tal negligência deve ser considerada grave, na medida em que provocou efeitos danosos para a credibilidade da apuração do resultado fiscal da União, para o cálculo das metas fiscais de vários exercícios e foi decisiva, fundamental mesmo, para o cometimento da fraude fiscal de que o país foi vítima.

Corroboram-se, a propósito, os seguintes fundamentos constantes do voto condutor do Acórdão 825/2015, a respeito da omissão do Bacen (grifou-se):

“53. Por fim, considero que o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam compor a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.

54. Lembro que um dos pedidos formulados na inicial pelo Ministério Público junto ao TCU foi para que se verificasse se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil ‘capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras’.

55. Nesse sentido, o que se viu na inspeção realizada é que passivos relevantes, os quais, repita-se, atendem aos critérios adotados pela própria autarquia para compor a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), deixam de ser captados pelos resultados que apura, razão pela qual entendo que devam ser chamados em audiência os dirigentes do Bacen para se manifestarem acerca das falhas identificadas nestes autos.

56. De fato, ainda não comprehendo como é que dezenas de bilhões de reais em passivos da União tornaram-se imperceptíveis ou indiferentes aos olhos do Banco Central, não obstante constarem devidamente registrados nos ativos das instituições credoras e terem sido rapidamente flagrados pelos auditores do TCU.

57. Afinal, se as dívidas que escaparam ao controle do Banco Central tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo.

58. Observo que a responsabilidade da Autoridade Monetária de apurar os resultados fiscais da União é derivada das leis de diretrizes orçamentárias e fixada pelo próprio Governo Federal, mediante indicação do Presidente da República, que detém o poder hierárquico.”

Importante destacar, também, que as omissões no registro de passivos e de transações primárias compuseram o rol de irregularidades que levou o TCU a recomendar ao Congresso Nacional a rejeição das contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2014 (Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão 2.461/2015-Plenário, TC 005.335/2015-9). Com efeito, entre os doze fundamentos adotados pelo TCU para a emissão de opinião adversa acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União (item 1.2.2 do Parecer Prévio), encontram-se os seguintes:

“1. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (itens 2.3.5 e 8.5 do Relatório);
 (...)”

10. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (itens 3.5.5.2 e 8.5);”

Isso apenas reforça a gravidade das irregularidades perpetradas pelo Bacen e que representaram grave ofensa ao princípio da transparência.

Sendo assim, devem ser aplicadas aos srs. Alexandre Tombini e Túlio José Lenti Maciel as sanções de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função de confiança no âmbito da Administração Pública, considerando-se a intensa gravidade das infrações cometidas.

Registre-se que o fato de o Depec ter passado espontaneamente a computar na DLSP, a partir de agosto/2014, os passivos junto à Caixa (peça 92, peça 106, pp. 1/13 e 27/31, e peça 108, pp. 1/40), longe de poder ser considerado como atenuante na dosimetria das sanções, apenas reforça a convicção de que nenhum motivo razoável havia para não se efetuar o mesmo registro devido para o Banco do Brasil, o BNDES e o FGTS. Jamais tal fato poderia ser motivo suficiente, ao ver do Ministério Público de Contas, para a exclusão da responsabilidade dos gestores do Bacen.

De igual modo, o fato de as atribuições regimentais do presidente do Banco Central (art. 12 da Portaria 29.971/2005, vigente à época) não terem relação operacional direta com a produção de estatísticas fiscais não pode ser considerado como circunstância que exclua a culpabilidade do sr. Alexandre Tombini, principalmente quando se leva em conta que a competência do Bacen para a elaboração das estatísticas fiscais oficiais não decorre do seu regimento interno, mas de ato emanado diretamente do Presidente da República (mensagens presidenciais de encaminhamento dos projetos de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional).

A se entender, por absurdo, que o Presidente do Banco Central não tem nenhuma responsabilidade sobre a fidelidade das estatísticas fiscais e sobre o registro dos passivos da União, estar-se-á chancelando o conveniente argumento, sempre invocado por toda autoridade pública, de afastamento de suas responsabilidades pela delegação de competências aos seus subordinados. O Brasil seria o único país no mundo em que as autoridades públicas nunca seriam responsáveis por nada de errado, sempre seus subordinados.

Assim como não se pode cobrar da autoridade pública conhecimento de detalhes irrelevantes, como saber o preço da compra de uma resma de papel, também não se pode admitir que ignore fatos da maior relevância, como a omissão de mais de R\$ 40 bilhões no registro de passivos da União, peça fundamental de um esquema de fraude fiscal levado a efeito sob os olhos nada vigilantes da autoridade que tem o dever de fazer esse registro, assim como o de supervisionar toda a atividade bancária, incluída a dos bancos públicos federais.

VI

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas diverge, parcialmente, da proposta de encaminhamento formulada pela SecexFazenda e manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) indeferir os pedidos formulados à peça 445 pelo sr. Marcus Pereira Aucélio, atinentes à suspensão do processo e à formação de autos apartados;

b) conhecer a presente representação, nos termos do art. 237, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

c) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Manoel Dias, Gilberto Magalhães Occhi, Carlos Antonio Vieira Fernandes, Laércio Roberto Lemos de Souza e Adriano Pereira de Paula;

d) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Guido Mantega quanto ao item 9.4.3 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, rejeitando-as quanto aos itens 9.2.4, 9.3.4, 9.5.3 e 9.6.3 do referido acórdão;

e) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Marcelo Pereira de Amorim quanto aos itens 9.2.4 e 9.3.4 do Acórdão 825/2015-Plenário, rejeitando-as quanto aos itens 9.8.2 e 9.9.3 do referido acórdão;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

f) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Nelson Henrique Barbosa Filho, Dyogo Henrique de Oliveira, Arno Hugo Augustin Filho, Marcus Pereira Aucélio, Jorge Fontes Hereda, Luciano Galvão Coutinho, Aldemir Bendine, Alexandre Antonio Tombini e Túlio José Lenti Maciel;

g) aplicar aos srs. Guido Mantega, Nelson Henrique Barbosa Filho, Dyogo Henrique de Oliveira, Arno Hugo Augustin Filho, Marcus Pereira Aucélio, Marcelo Pereira de Amorim, Jorge Fontes Hereda, Luciano Galvão Coutinho, Aldemir Bendine, Alexandre Antonio Tombini e Túlio José Lenti Maciel, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

h) autorizar o desconto das dívidas na remuneração daqueles que mantenham vínculo funcional com a União, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

i) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto em folha;

j) considerar graves as infrações cometidas e inabilitar os srs. Guido Mantega, Nelson Henrique Barbosa Filho, Dyogo Henrique de Oliveira, Arno Hugo Augustin Filho, Marcus Pereira Aucélio, Marcelo Pereira de Amorim, Jorge Fontes Hereda, Luciano Galvão Coutinho, Aldemir Bendine, Alexandre Antonio Tombini e Túlio José Lenti Maciel para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por prazo de cinco a oito anos, na forma do art. 60 da Lei 8.443/1992; e

k) dar ciência da liberação que vier a ser proferida aos responsáveis, ao Ministério Pùblico Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Pùblicos e Fiscalização do Congresso Nacioal.

Brasília-DF, em 24 de junho de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
 Procurador