



REC

000144

SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1º, DE 2016

(DRC nº 1, de 2015, na origem)

Recebido na COCETI em 27/6/16

G

Eduardo Bruno do Lago de Sá
Matrícula: 228210

LAUDO PERICIAL

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 1º, DE 2016
(DRC nº 1, de 2015, na origem)

LAUDO PERICIAL

INDICE

1. DO PROCESSO.....	2
2. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS	2
2.1. DA CONSTITUIÇÃO DA JUNTA PERICIAL	2
2.2. DO OBJETIVO DA PERÍCIA.....	4
2.3. DOS OBJETOS DA DENÚNCIA E DA PERÍCIA.....	4
2.3.1. DO OBJETO DA DENÚNCIA	4
2.3.2. DO OBJETO DA PERÍCIA	7
2.4. DOS QUESITOS	8
2.5. DA METODOLOGIA	9
2.5.1. DAS FONTES DE INFORMAÇÃO	9
2.5.2. DA LIMITAÇÃO DA ANÁLISE	10
2.5.3. DA MANIFESTAÇÃO DE ENTENDIMENTOS	10
2.5.4. DOS ANEXOS	10
2.6. DOS CRITÉRIOS QUE NORTEARAM A ANÁLISE.....	11
3. DAS RESPOSTAS AOS QUESITOS	12
3.1. DOS QUESITOS FORMULADOS PELA ACUSAÇÃO	12
3.2. DOS QUESITOS FORMULADOS PELA DEFESA	67
3.3. DOS QUESITOS FORMULADOS PELO EXMO. SR. RELATOR SENADOR ANTONIO ANASTASIA.....	187
I. SOBRE OS DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	187
II. SOBRE A REITERAÇÃO DAS CHAMADAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO ILEGAIS.....	199
3.4. DOS QUESITOS FORMULADOS PELA EXMA. SRA. SENADORA ANA AMÉLIA	203
4. DAS CONCLUSÕES	212
4.1. DOS DECRETOS DE CRÉDITO SUPLEMENTAR	212
4.2. DAS OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PLANO SAFRA.....	213
ANEXO 1 – LISTA DE SIGLAS	216
ANEXO 2 – TABELA DE REFERÊNCIA DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	220



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE N° 1º, DE 2016 (DRC n° 1, de 2015, na origem)

LAUDO PERICIAL

1. DO PROCESSO

Cuidam os autos de Denúncia por Crime de Responsabilidade – DEN n° 1, de 2016 – em desfavor da 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 n° 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item II), e por suposta contratação ilegal de operações de crédito (Lei n° 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

2. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

2.1. DA CONSTITUIÇÃO DA JUNTA PERICIAL

O presente trabalho pericial decorre de decisão exarada, em 13 de junho de 2016, pelo Exmo. Sr. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski, que deu provimento parcial a recurso interposto pela Defesa (DOC 059) contra a deliberação da Comissão Especial do *Impeachment* – CEI que indeferira, na 13ª Reunião da Comissão, em 8 de junho de 2016, a realização de prova pericial. São os termos da citada decisão:

Isso posto, conheço do recurso, dando-lhe provimento em parte para autorizar a produção da prova pericial nos exatos termos aventados pelo Relator e discriminados pelo Presidente da Comissão Especial.

Diante do provimento do recurso interposto pela Defesa, a CEI, em sua 14ª Reunião, no dia 13 de junho de 2016, constituiu esta Junta Pericial, mediante proposta do Presidente da Comissão, nos seguintes termos:

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) [...]

3. Recurso interposto pela defesa da Presidente da República (Documento 59) a respeito do pedido de perícia: Inicialmente, entendeu o Exmo Sr. Ministro que a prova pericial requerida pela defesa guarda relação direta com as teses por esta sustentada, não se mostrando em princípio irrelevantes ou impertinentes. Ademais,



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

asseverou-se que não haverá custos para as partes, uma vez que serão nomeados, como peritos, técnicos do corpo de servidores do Senado Federal. Por fim, a produção de prova pericial evita futuras arguições de nulidade por parte da defesa.

Em atendimento à decisão do Exmo Sr. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, que acolheu recurso da Defesa da Srª Dilma Vana Rousseff de modo a que seja realizada perícia contábil no objeto deste processo, nos termos delimitados pelo Sr. Relator, esta Presidência comunica que propõe a designação de Junta Pericial composta por três servidores efetivos do Senado Federal, com notória especialização na área. São os seguintes os peritos que apresentamos à Comissão:

Diego Prandino Alves, que funcionará como coordenador da junta.

Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Bacharel em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com pós-graduações em Finanças Públicas (ênfase em Administração Orçamentário-Financeira) e em Contabilidade Pública. Exerceu os cargos de Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal e de Analista do Banco Central do Brasil.

Dois: João Henrique Pederiva.

Consultor de Orçamentos do Senado Federal, desde 1997. Ex-Analista de Finanças e Controle do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Advogado e Contador, com registro no Distrito Federal. Mestre em Ciências Contábeis e Doutor, pela Universidade de Brasília, e pós-doutor em Orçamento e Educação, pela Universidade Autônoma de Madri. Professor de Métodos de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade de Brasília e de Processo Legislativo Orçamentário do Instituto Legislativo Brasileiro. Autor de mais de 40 livros e artigos publicados em diversos veículos. Exerceu funções de assessoramento e direção no Senado Federal, com destaque para áreas relacionadas a finanças públicas.

Terceiro: Fernando Álvaro Leão Rincon.

Analista Legislativo de Contabilidade, no exercício da função de Diretor Adjunto da Secretaria de Finanças do Senado Federal. Graduado em Contabilidade pela Universidade de Brasília, com Pós-graduação em Gestão Pública e ênfase em Auditoria. Exerceu cargos de auditoria interna e externa, supervisão contábil e supervisão de prestação de contas no Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, na Anatel, na Unesco e na Sociedade Bíblica do Brasil.

Em votação a Junta Pericial proposta pela Presidência.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

As Senhoras e Senhores Senadores que concordam permaneçam como se encontram... (Pausa.)

Aprovada.

Na 17^a Reunião, em 16 de junho de 2016, o Presidente da CEI, revendo sua decisão que designou o Coordenador da Junta, assim deliberou:

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) [...]

No entanto, buscando atender ao justo equilíbrio, e considerando que a designação do Sr. Diego Prandino Alves como coordenador foi um ato unilateral desta Presidência, gostaria de comunicar ao Plenário que revisarei essa designação, não para alterar a junta pericial previamente designada, mas para conferir a atribuição de coordenador ao consultor de orçamentos João Henrique Pederiva, cujo currículo volto a ler: [...]

Isso posto, a Junta Pericial designada contou com os esforços dos seguintes servidores do Senado Federal: João Henrique Pederiva (Consultor Legislativo – Assessoramento e Orçamentos), na qualidade de Coordenador da Junta Pericial; Diego Prandino Alves (Consultor Legislativo – Assessoramento e Orçamentos); e Fernando Álvaro Leão Rincon (Analista Legislativo, Diretor Adjunto da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade).

2.2. DO OBJETIVO DA PERÍCIA

O estudo elaborado pela Junta Pericial, consubstanciado no presente Laudo, visa a auxiliar o Juízo dessa CEI a elucidar pontos controvertidos sobre questões fáticas atinentes à Denúncia por crime de responsabilidade, bem como a apontar as repercussões orçamentárias, econômicas, financeiras e fiscais decorrentes dos atos imputados à Exma. Sra. Presidente da República Dilma Vana Rousseff.

2.3. DOS OBJETOS DA DENÚNCIA E DA PERÍCIA

2.3.1. DO OBJETO DA DENÚNCIA

Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal, em 15 de abril de 2016, ao apreciar o Mandado de Segurança (MS) 34.130/DF, delimitou o objeto da Denúncia a ser apreciado pela Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Nacional" (fl. 17 do documento eletrônico nº 6) e ii) "reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais" (fl. 19 do documento eletrônico nº 6). [grifo adicionado]

No Senado Federal, a Denúncia por Crime de Responsabilidade (DEN) nº 1, de 2016, é relatada pelo Exmo. Sr. Senador Antonio Anastasia, cujo Relatório pela admissibilidade da denúncia foi aprovado, na CEI, em 6 de maio de 2016, passando a constituir o Parecer da CEI nº 475, de 2016. No plenário do Senado Federal, o referido Parecer foi aprovado, em 11 de maio de 2016, sendo, então, instaurado o processo de impedimento contra a Exma. Sra. Presidente da República.

Nos termos do Parecer aprovado, a DEN nº 1, de 2016, foi aprovada em relação às seguintes supostas práticas:

Nos termos do Parecer oferecido pela Comissão Especial encarregada de examinar a DCR nº 1, de 2015, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, os atos supostamente cometidos pela Presidente da República que levariam ao enquadramento legal supracitado são os seguintes (item 2.8 do referido Parecer):

1. decretos não numerados assinados pela Presidente da República e publicados entre 27 de julho e 20 de agosto de 2015;
2. 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.

[...]

Em face do exposto, consideramos que os fatos criminosos estão devidamente descritos, com indícios suficientes de autoria e materialidade, há plausibilidade na denúncia e atendimento aos pressupostos formais, restando, portanto, atendidos os requisitos exigidos pela lei para que a denunciada responda ao processo de *impeachment* com base na tipificação submetida e admitida pela Câmara dos Deputados:

- a) 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. [grifo adicionado]

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:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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 douta 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 Sras e os 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]

2.3.2. DO OBJETO DA PERÍCIA

Como visto, o Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski, ao deferir o recurso interposto pela Defesa, assim se manifestou:

Isso posto, conheço do recurso, dando-lhe provimento, em parte para autorizar a produção da prova pericial nos exatos termos aventados pelo Relator e discriminados pelo Presidente da Comissão Especial. [grifo adicionado]

Em sua decisão, o Exmo. Sr. Ministro deixa claro que o trabalho pericial deve adstringir-se aos “termos aventados pelo Relator”, que são os seguintes:

[...] essa Relatoria opina pelo deferimento da perícia, que deverá ater exclusivamente às controvérsias fáticas relacionadas aos fatos delimitados na Denúncia, razão pela qual o perito ou peritos que venham a ser designados pelo Presidente deverão ater-se aos quesitos que digam respeito exclusivamente ao objeto da Denúncia em apreço, nada mais. [grifo adicionado]

Assim, considerando:

- i. a decisão exarada pelo Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski, deferindo a produção de prova pericial **nos exatos termos aventados pelo Exmo. Sr. Relator**;
- ii. a manifestação do Exmo. Sr. Relator, no sentido de que os peritos devem “**ater-se aos quesitos que digam respeito exclusivamente ao objeto da Denúncia em apreço, nada mais**”;
- iii. o teor do Parecer nº 475, de 2016, da CEI, aprovado no Plenário do Senado Federal, que resolveu pela admissibilidade da Denúncia por Crime de Responsabilidade, nos termos do Relatório do Exmo. Sr. Deputado Jovair Arantes, aprovado na Câmara dos Deputados; e
- iv. a deliberação da CEI, no âmbito do Senado Federal, que alterou um dos pontos constantes do objeto da Denúncia, reduzindo de 6 (seis) para 4 (quatro) os decretos não numerados de créditos suplementares a serem apreciados,



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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
- 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.

2.4. DOS QUESITOS

No prazo concedido, foram oferecidos 114 quesitos: 73 pela Defesa, 30 pela Acusação, 7 pelo Exmo. Sr. Relator e 4 pela Exma. Sra. Senadora Ana Amélia.

Após análise prévia realizada pelo Exmo. Sr. Relator, foi proposta a aprovação parcial de 9 quesitos da Acusação e a rejeição de outros 20 quesitos: 12 da Defesa, 7 da Acusação e 1 da Exma. Sra. Senadora Ana Amélia. A principal razão para a proposta de aprovação parcial ou rejeição de quesitos foi a formulação de questionamentos de caráter subjetivo ou que extrapolavam os estreitos limites da Denúncia.

Apresentada a manifestação do Exmo. Sr. Relator sobre os quesitos, Defesa e Acusação, de comum acordo, anuíram que alguns quesitos da parte contrária sofressem modificações, de modo a viabilizar sua aprovação.

O comum acordo, ocorrido na 17º Reunião da CEI, se deu nos seguintes termos:

O SR. ANTONIO ANASTASIA (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – Sr. Presidente, só para esclarecimento. No caso dos quesitos, em relação à Acusação, combinamos que, nos quesitos indeferidos que fazem referência a 2014, vamos retirar 2014 e manter 2015, conforme proposta da Drª Janaína e que houve aquiescência.

No caso da Acusação, nos quesitos de nºs 3 e 4, altera a referência à lei de 2014 para a LOA de 2015, o que se faz também com a aquiescência da Defesa.

No caso da Defesa, com a aquiescência da Acusação, estamos dando nova redação a dois quesitos, que já estão acordados, para que sejam reinseridos no texto.

Então, de fato, já houve aquiescência com referência aos quesitos.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Havendo a benevolência do Plenário...

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Sr. Relator, eu queria fazer um pedido.

O SR. PRESIDENTE (Raimundo Lira. PMDB - PB) – Em votação a manifestação do Relator.

As Sr^{as}s e os Srs. Senadores que concordam com a manifestação do Relator permaneçam como se encontram. (Pausa.)

Foi aprovada a manifestação do Relator.

Os peritos estarão restritos à análise dos quesitos aprovados pelo Colegiado.

Assim, ao final, restaram rejeitados 15 quesitos: 10 da Defesa, 4 da Acusação e 1 da Exma. Sra. Senadora Ana Amélia. Adicionalmente, outros 14 quesitos foram aprovados parcialmente, sendo 2 da Defesa e 12 da Acusação.

A redação final dos quesitos pode ser consultada na página eletrônica da CEI¹.

2.5. DA METODOLOGIA

2.5.1. DAS FONTES DE INFORMAÇÃO

Para a realização deste trabalho pericial, a Junta procedeu à análise dos quesitos formulados à luz dos documentos constantes dos autos e da legislação de regência à época das supostas práticas ilegais imputadas a Exma. Sra. Presidente da República.

Ante a aparente ausência, nos autos, de subsídios indispensáveis à formulação de respostas satisfatórias a alguns dos quesitos apresentados, esta Junta, por meio do Ofício nº 1/2016 (DOC 105), manifestou ao Exmo Sr. Presidente da CEI a necessidade de que fossem solicitados diversos documentos, dados e informações a diversos órgãos do Poder Executivo e ao Conselho Nacional de Justiça, providência que foi materializada por meio dos Ofícios nºs 95 a 110/2016 – CEI2016.

Para consultas a dados relativos a execução orçamentária e financeira – quando não identificados nos autos os dados necessários – esta Junta Pericial recorreu ao SIGA Brasil, um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta².

¹ Disponível em: <<http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=68c792f7-779c-45d4-bfa5-75bf3bd342da;1.0>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

² Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: <24/06/2016>.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Quando necessário, foram utilizadas informações públicas extraídas de sítios eletrônicos oficiais, bem como do Diário Oficial da União. Adicionalmente, para a elucidação de uma exposição específica, recorreu-se à doutrina jurídica e de finanças públicas pátria, bem como à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2.5.2. DA LIMITAÇÃO DA ANÁLISE

Toda a investigação realizada para fins de elucidação dos questionamentos suscitados nos quesitos teve como balizas o objeto da Perícia, que, por sua vez, encontra estritos limites no objeto da Denúncia.

Dessa maneira, mesmo na hipótese de algum quesito que extrapole o objeto da Denúncia ter sido aprovado na Comissão, esta Junta ateve-se ao objeto da Perícia, tal como constante do item 1.3.2 supra, com fulcro no pronunciamento do Exmo. Sr. Relator referido pelo Exmo. Sr. Ministro Lewandowski em sua decisão.

Ademais, como regra, os peritos buscaram realizar uma **interpretação literal** dos quesitos formulados, de forma a minimizar discrepâncias entre o questionamento formulado e a resposta apresentada.

2.5.3. DA MANIFESTAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

Previamente ao início dos trabalhos periciais, os membros anuíram que entendimentos divergentes existentes entre os peritos sobre fatos, dados, documentos e informações seriam ressalvados no Laudo, com a explicitação do ponto de divergência e a exposição individual de justificativa.

Contudo, é relevante destacar que, ao longo do desenvolvimento dos trabalhos periciais, não se identificou divergência entre os membros integrantes desta Junta Pericial, de modo que **todos os entendimentos expressos no Laudo foram firmados à unanimidade**.

2.5.4. DOS ANEXOS

A lista de siglas utilizadas, bem como eventuais documentos complementares constam anexos ao presente Laudo.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

2.6. DOS CRITÉRIOS QUE NORTEARAM A ANÁLISE

A construção das respostas aos quesitos suscitados pautou-se nas fontes de informação apontadas no item 1.5.1, bem como nas normas jurídicas e nos princípios integrantes do ordenamento pátrio.

Nesse cenário, considerando que a suposta prática de crime de responsabilidade está intimamente relacionada a fatos, documentos, dados e informações atinentes à gestão orçamentária e financeira, a análise realizada por esta Junta Pericial teve como pano de fundo os mandamentos constitucionais e legais sobre a matéria e os ditames e princípios insculpidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como pilares o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade.

Assim, o estudo pericial visa a esclarecer os atos pretensamente inquinados à luz das normas e regras de regência, cabendo aos Exmos. Sras. e Srs. Senadores firmar juízo de valor quanto às exposições constantes do presente Laudo, dos demais elementos probatórios e, por fim, quanto à própria Denúncia.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

3. DAS RESPOSTAS AOS QUESITOS

A seguir, são apresentadas as respostas aos Quesitos e as conclusões desta Junta Pericial.

3.1. DOS QUESITOS FORMULADOS PELA ACUSAÇÃO

-
1. **No momento da edição dos decretos de limitação de empenho e movimentação financeira, em 2014 e 2015, a previsão dos parâmetros utilizados pelo governo para estimar a receita era compatível com a expectativa do mercado em relação a esses parâmetros? Em caso negativo, qual é a diferença e como ela se repercutiria nas previsões de receita?**
-

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015.

Em 2015, houve a edição de quatro decretos de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), sendo dois deles contemporâneos aos Decretos de crédito suplementar objeto deste trabalho pericial:

- **Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015:** publicado na mesma data, em edição extra do DOU, implementou o contingenciamento de R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo, conforme indicado pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2015 (fls. 565 a 605 do Anexo I do DOC 050);
- **Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015:** publicado na mesma data, em edição extra do DOU, implementou o contingenciamento de R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo, conforme indicado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015 (folhas 05 a 48 do Anexo II do DOC 050);

Dentro dessa perspectiva, os parâmetros macroeconômicos considerados para fins dimensionamento do contingenciamento e as expectativas do mercado para esses mesmos parâmetros encontram-se sumarizados na Tabela 1. Para fins de expectativas do mercado, foram considerados os Relatórios Focus publicados à época da edição dos Decretos de limitação de empenho e movimentação financeira. Por não constarem do Relatório Focus, não foi feita a comparação para os seguintes parâmetros: PIB nominal, em reais; preço médio do petróleo; salário mínimo e massa salarial.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 1: parâmetros macroeconômicos – estimativa do Executivo vs. Estimativa do mercado.

Período	Fonte	PIB real (%)	IPCA acumulado (%)	IGP-DI acumulado (%)	SELIC média (%)	TCM (R\$/US\$) ⁽⁶⁾
2015	LOA	0,77	6,49	5,69	12,17	2,59
2º Bim. Dec. 8.456/15	RAR ⁽¹⁾	-1,20	8,26	6,35	12,96	3,08
	Mercado ⁽²⁾	-1,20	8,31	7,15	13,22	3,07
	Dif. absoluta ⁽³⁾	0	-0,05	-0,8	-0,26	0,01
	Dif. relativa ⁽⁴⁾	0	-0,00602	-0,11189	-0,01967	0,003257
3º Bim. Dec. 8.496/15	RAR	-1,49	9,00	7,37	13,12	3,07
	Mercado ⁽⁵⁾	-1,76	9,23	7,69	13,63	3,10
	Dif. absoluta	0,27	-0,23	-0,32	-0,51	-0,03
	Dif. relativa	-0,15341	-0,02492	-0,04161	-0,03742	-0,00968

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 2º e 3º Bimestres e Relatório Focus. Elaboração própria.

Notas:

(1) Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias

(2) Relatório Focus de 15/05/2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20150515.pdf>. Acesso em: 19/06/2016.

(3) Calculada como a subtração entre a previsão do Executivo e aquela do mercado (RAR – Mercado), no período considerado. Diferenças entre taxas percentuais são apresentadas em pontos percentuais. Diferenças entre variáveis absolutas são apresentadas segundo a unidade da variável.

(4) Calculada como a razão (proporção) entre a taxa do Executivo e aquela do mercado ($[RAR \div Mercado] - 1$).

(5) Relatório Focus de 24/07/2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20150724.pdf>. Acesso em: 19/06/2016.

(6) Taxa de câmbio média.

Quanto ao impacto nas previsões de receita, a partir do Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V) da LDO/2015, elaborou-se a Tabela 2, que explicita as elasticidades da arrecadação em relação aos parâmetros considerados, ou seja, o quanto a receita administrada pela Receita Federal do Brasil varia em relação à variação de 1 ponto percentual em cada um dos parâmetros.

Tabela 2: Efeito na Receita Administrada pela RFB pela variação de 1% dos parâmetros

PARÂMETRO	RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	
	EXCETO PREVIDENCIÁRIA	PREVIDENCIÁRIA
PIB	0,63%	0,14%
Inflação (IER)	0,59%	0,14%
Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,08%	0,77%
Juros (OVER)	0,04%	-

Fonte: Anexo V da LDO/2015.

Utilizando a Tabela 2 (salvo o parâmetro massa salarial, para o qual não foi encontrada projeção de mercado periódica), e considerados todos os demais fatores constantes, a arrecadação projetada pelo Poder Executivo, relativamente às expectativas do mercado, apresenta uma subestimativa de 0,040% no 2º bimestre e uma superestimativa de 0,013% no 3º bimestre, relativamente às receitas não previdenciárias. Para as receitas previdenciárias, há uma subestimativa de 0,032% no 2º bimestre e superestimativa de 0,006% no terceiro.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

- 2. A limitação de empenho e movimentação financeira realizada pelos decretos, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, foi suficiente para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal, em 2014 e 2015, considerando as previsões de receita do governo, notadamente as da Receita Federal do Brasil? E teria sido suficiente considerando a previsão dos parâmetros pelo mercado?**
-

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015.

Além dos Decretos nº 8.456/2015 e 8.496/2015, mencionados no quesito anterior, o Poder Executivo ainda editou o Decreto nº 8.580, de 27 de novembro de 2015, e o Decreto 8.581, de 3 de dezembro de 2015. O primeiro operacionalizou um contingenciamento adicional de R\$ 11,15 bilhões, enquanto o segundo reverteu este contingenciamento, liberando os limites de empenho e movimentação financeira em R\$ 11,15 bilhões.

Ressalta-se que a meta para o exercício de 2015 foi aquela fixada pela Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, qual seja, déficit de R\$ 51,82 bilhões, já computados os possíveis abatimentos constantes do art. 2º da LDO/2015, com redação dada pela Lei nº 13.199/2015, *verbis*:

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.

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobrás não serão consideradas na meta de resultado primário de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R\$ 2.916.000.000,00 (dois bilhões, novecentos e dezesseis milhões de reais).

§ 3º É admitida a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso VI do caput do art. 11 e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

§ 4º A meta de superávit primário mencionada no caput considera a receita de concessões e permissões relativas aos leilões das Usinas Hidroelétricas - UHEs não renovadas estimadas em R\$ 11.050.000.000,00 (onze bilhões e cinquenta milhões de reais).

§ 5º A meta de resultado primário prevista no caput poderá ser reduzida nas seguintes hipóteses:

I - frustração da receita estimada no § 4º, no montante correspondente; e

II - pagamento, em 2015, até o montante de R\$ 57.013.000.000,00 (cinquenta e sete bilhões e treze milhões de reais), referente a passivos e valores devidos:

a) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, em razão do que estabelece a Lei Complementar nº 110/2001, limitado a R\$ 10.990.000.000,00 (dez bilhões, novecentos e noventa milhões de reais);

b) ao FGTS nos termos do que dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, limitado a R\$ 9.747.000.000,00 (nove bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais);

c) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014, limitado a R\$ 22.438.000.000,00 (vinte e dois bilhões, quatrocentos e trinta e oito milhões de reais);

d) ao Banco do Brasil relativos aos itens “Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional”, exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015, limitado a R\$ 12.329.000.000,00 (doze bilhões, trezentos e vinte e nove milhões de reais); e

e) à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados, limitado a R\$ 1.509.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e nove milhões de reais). [grifo adicionado]

Considerando os resultados demonstrados no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de 2015 (fls. 160 a 210 do Anexo III do DOC 050) e os resultados apurados pelo Banco Central do Brasil, o Poder Executivo cumpriu a meta estabelecida.

Nesse aspecto, destaca-se o pronunciamento dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão na Exposição de Motivos Interministerial



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

EMI nº 00019/2016 MF MP, que enviou à Presidência da República o referido Relatório (fl. 210 do Anexo III do DOC 050):

15. No início de dezembro, com a aprovação do PLN 5/2015, convertido na Lei nº 13.199/2015, foi publicado o Decreto nº 8.581, de 3 de dezembro de 2015, restaurando o limite total de movimentação e empenho das despesas discricionárias constantes no Decreto nº 8.496/2015.

16. 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. 2º 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.

17. 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. 2º da LDO-2015, utilizando o disposto em seus parágrafos 4º e 5º, alterado pela Lei nº 13.199/15. [grifo adicionado]

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.

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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Se tomarmos por base as expectativas de mercado em 27 de novembro de 2015 – último relatório Focus publicado antes da alteração da meta e da publicação do Decreto nº 8.581/2015 –, as expectativas do mercado, quanto aos parâmetros macroeconômicos, eram as seguintes:

Tabela 3: parâmetros macroeconômicos – estimativa do Executivo vs. Estimativa do mercado: dez/2015.

Período	Fonte	PIB real (%)	IPCA acumulado (%)	IGP-DI acumulado (%)	SELIC média (%)	TCM (R\$/US\$) ⁽⁶⁾
2015	LOA	0,77	6,49	5,69	12,17	2,59
Dezembro Dec. 8.581/15	RAR ⁽¹⁾	-3,10	9,99	10,44	13,29	3,35
	Mercado ⁽²⁾	-3,19	10,38	10,91	-	3,39
	Dif. absoluta ⁽³⁾	0,09	-0,39	-0,47	-	-0,04
	Dif. relativa ⁽⁴⁾	-0,02821	-0,03757	-0,04307	-	-0,01179

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de dezembro de 2015 e Relatório Focus. Elaboração própria.

Notas:

(1) Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias

(2) Relatório Focus de 27/11/2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20151127.pdf>. Acesso em: 23/06/2016.

(3) Calculada como a subtração entre a previsão do Executivo e aquela do mercado (RAR – Mercado), no período considerado. Diferenças entre taxas percentuais são apresentadas em pontos percentuais. Diferenças entre variáveis absolutas são apresentadas segundo a unidade da variável.

(4) Calculada como a razão (proporção) entre a taxa do Executivo e aquela do mercado ($[RAR \div \text{Mercado}] - 1$).

(6) Taxa de câmbio média.

Dadas as elasticidades extraídas do Anexo de Riscos Fiscais da LDO/2015 e apresentadas na Tabela 3 (Quesito 1), as projeções de arrecadação de receitas não previdenciárias apresentadas pelo Executivo em dezembro de 2015 estavam subavaliadas em 0,1746%, quando comparadas com as projeções do mercado. Relativamente às receitas previdenciárias, as estimativas do Executivo estão subavaliadas em 0,053%.

Cumpre ressaltar que, segundo consta à fl. 20 do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de 2015, houve um desvio de -1,80% entre a receita primária líquida prevista em dezembro de 2015, quando da edição do Decreto 8.581/2015, e a receita efetivamente realizada no exercício (R\$ 706,25 bilhões ante 693,51 bilhões). Logo, em dezembro de 2015, se fossem considerados os parâmetros projetados pelo mercado para a estimativa de arrecadação de receitas, as estimativas e o desvio seriam maiores. Contudo, não haveria prejuízo para o cumprimento da meta, já que o efetivo cumprimento é aferido sobre a receita realizada, que independe de estimativa anteriores.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

3. Considerando o disposto no art. 4º da Lei 12.952/2014, qual foi o valor dos créditos abertos por decreto e não autorizados? Foram atendidos os requisitos previstos no art. 167, inciso V da Constituição Federal e nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000?
-

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015 e à Lei nº 13.115/2015.

Primeiramente, 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. Desse modo, a investigação sobre a possível violação de cada um desses incisos por algum decreto de suplementação editado em 2015 é tarefa que se encontra fora do objeto deste trabalho pericial.

Assim, considerado o objeto desta perícia, há três decretos de crédito suplementar cujas alterações na programação orçamentária mostram-se incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e vigente à época da suplementação, quais sejam: dois Decretos não numerados de 27 de julho de 2015, publicados em 28 de julho de 2015, nos valores de R\$ 1.701.389.028,00 e R\$ 29.922.832,00, e um Decreto não numerado de 20 de agosto de 2015, publicado em 21 de agosto de 2015, no valor de R\$ 600.268.845,00.

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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

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.

-
4. Na data da edição dos decretos de abertura de créditos suplementares, as condicionantes previstas no art. 4º da Lei 12.952/2014 estavam sendo atendidas? Ou seja, a previsão de cumprimento das metas fiscais vigentes estava sendo atendida?
-

Os Decretos de crédito suplementar ora apreciados datam de 27 de julho de 2015 (2 decretos) e de 20 de agosto de 2015 (2 decretos). A publicação de cada um



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

deles no DOU ocorreu, no dia seguinte à sua edição, ou seja, em 28 de julho de 2015 e em 21 de agosto de 2015, respectivamente.

Nas datas de publicação desses Decretos, a meta de resultado primário então vigente era aquela estabelecida na LDO/2015, qual seja, a obtenção de superávit primário, no âmbito do OFSS, de R\$ 55,28 bilhões.

Em 22 de julho de 2015, ou seja, 5 dias antes da edição dos primeiros 2 Decretos sob análise, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 269, o PLN 5/2015, propondo a redução da meta supracitada para um superávit de R\$ 5,83 bilhões. Na Exposição de Motivos Interministerial do referido PLN (EMI nº 00105/2015 MP MF), consta a seguinte justificativa:

2. A previsão de crescimento da economia brasileira para o ano de 2015 foi revisada para baixo nos meses seguintes à publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015.
3. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias, tornando necessário garantir espaço fiscal adicional para a realização das despesas obrigatórias e preservar investimentos prioritários. De outra parte, não obstante o contingenciamento de despesas já realizado, houve significativo crescimento das despesas obrigatórias projetadas.
4. Desse modo, considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária.
5. Nesse sentido, propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas que, uma vez implementadas, propiciarião os meios necessários à continuidade do ajuste fiscal em curso. [grifo adicionado]

Pela leitura dos excertos supratranscritos, vê-se que o Poder Executivo já havia identificado que o esforço fiscal até então empreendido não seria suficiente, naquele momento, para a realização da meta de superávit primário estabelecida na LDO/2015. Por essa razão, nos termos constantes da Exposição de Motivos, para que fosse possível a continuidade do ajuste fiscal então em curso, foi proposta “a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Assim, diante do cenário fiscal delineado na Exposição de Motivos do PLN, caracterizado por conjugação de frustração de receitas com elevação de despesas obrigatórias, o Poder Executivo apontou a necessidade da adoção de três medidas: i) revisão da meta fiscal originalmente definida; ii) adoção de medidas de natureza tributária; e iii) novo contingenciamento de despesas.

À exceção da revisão da meta fiscal originalmente definida, que já era objeto do próprio PLN, as outras duas providências mencionadas na Exposição de Motivos representavam medidas austeridade fiscal necessárias “à continuidade do ajuste fiscal em curso”.

O Poder Executivo, portanto, reconhecia a gravidade da situação fiscal, tendo, inclusive, ressaltado, na Exposição de Motivos, que já havia promovido contingenciamento anteriormente. Esse contingenciamento, no valor R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo, foi promovido por meio do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015.

Complementarmente, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015 (folhas 05 a 48 do Anexo II do DOC 050), datado de 22 de julho de 2015, apontou a necessidade de um contingenciamento adicional de R\$ 8,47 bilhões, no âmbito do Poder Executivo (fl. 11 do Relatório), o que foi operacionalizado por meio do Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015.

Deve-se ressaltar que a Mensagem que encaminha o PLN 5/2015 ao Congresso Nacional e o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre foram editados no mesmo dia. Ademais, o Relatório já considerava, para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, a meta constante do PLN recém-editado, que sequer havia sido protocolado no Congresso Nacional³.

Assim, conclui-se que o Decreto nº 8.496/2015 estabeleceu uma limitação de empenho e movimentação financeira com base em uma meta de superávit que sequer havia sido aprovada, no valor de R\$ 5,83 bilhões, montante R\$ 49,45 bilhões menor do que aquele efetivamente em vigor quando da edição dos Decretos de suplementação (vide Tabela 13 – Quesito 28). Logo, considerando a meta de resultado primário efetivamente vigente à época, o contingenciamento

³ A página de acompanhamento da tramitação das proposições legislativas do Senado Federal na internet informa que o PLN 5/2015 foi protocolado em 23 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122481>>. Acesso em: 24 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

deveria ser não apenas de R\$ 8,60 bilhões⁴, como foi operacionalizado pelo Decreto nº 8.496/2015, mas de R\$ 58,05 bilhões.

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.

5. Ao perceber que as previsões indicam que não será atingida a meta de superávit primário, quais os comportamentos que a Presidente da República e seus auxiliares devem adotar e em que momento?

Considerando o objeto deste trabalho pericial, caso as previsões tenham indicado que não seria atingida a meta de superávit primário para o exercício de 2015, deveriam ser adotadas as medidas previstas na LRF e na LDO/2015.

Nesse sentido, prevê o art. 9º, *caput*, 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. [grifo adicionado]

A LDO/2015, por sua vez, em seu art. 52, consigna que:

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

⁴ Sendo R\$ 8,47 bilhões para o Poder Executivo e R\$ 0,13 bilhão para os demais Poderes,



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

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; e

VII - (VETADO).

[...]

§ 6º O restabelecimento dos limites de empenho e movimentação financeira poderá ser efetuado a qualquer tempo, devendo o relatório a que se refere o § 4º ser divulgado na internet e encaminhado ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput deste artigo

Para viabilizar o cumprimento dos dispositivos supratranscritos, o Poder Executivo, com base no § 4º do art. 52 da LDO/2015, elaborou os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias para os 2º, 3º, 4º e 5º bimestres. Não houve a publicação do Relatório referente ao primeiro bimestre, pois a LOA/2015 foi publicada somente em 22 de abril de 2015, de modo que somente as programações constantes do art. 53 da LDO/2015 poderiam ser executadas. Adicionalmente, foi publicado um Relatório em dezembro de 2015, tendo em vista o art. 52, § 6º, da LRF e a sanção da Lei nº 13.199/2015, que reduziu a meta para um déficit de 51,82 bilhões.

Dessa maneira, após finalizado cada bimestre de 2015, o Poder Executivo teve 22 dias para divulgar o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias respectivo e encaminhá-lo ao Congresso Nacional e a cada órgão orçamentário



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Caso verificado que realização da receita poderia não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015, os Poderes e o Ministério Público deveriam promover limitação de empenho e movimentação financeira, por ato próprio, no prazo de trinta dias após o término de cada bimestre.

Adicionalmente, conforme exposto nos próprios Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas, outras providências de austeridade podem ser adotadas, como controles e redução de gastos públicos diversos do contingenciamento, a exemplo do fortalecimento dos controles internos, bem como a adoção de medidas que repercutam positivamente na arrecadação.

-
6. A referência para tais comportamentos deve ser a lei de diretrizes orçamentárias em vigor ou eventuais alterações dessa lei propostas e ainda não aprovadas pelo Poder Legislativo à época da edição dos decretos de limitação de empenho e movimentação financeira, como o PLN nº 36/2014 e PLN nº 5/2015?
-

De acordo com o objeto desta Perícia, a resposta cinge-se ao PLN 5/2015.

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 pátrio.



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.

7. A Presidente da República, antes de editar os decretos que abriram créditos adicionais, realizou limitação de empenho e movimentação financeira de despesas discricionárias? Se o fez, em que valor? Qual a repercussão dessa atitude ou dessa omissão para o cumprimento esperado da meta fiscal em vigor à época?

Considerando os Decretos de crédito suplementar apreciados neste trabalho pericial, a ordem cronológica dos fatos que antecederam e que sucederam a publicação dos Decretos foi a seguinte:

- **2 de janeiro de 2015:** publicação da LDO/2015 fixando a meta de superávit primário para o Governo Central⁵ de R\$ 55,28 bilhões;
- **22 de abril de 2015:** publicada a LOA/2015;
- **22 de maio de 2015:**

⁵ Conforme o Manual de Estatísticas Fiscais do Tesouro Nacional, de 2015, p. 15, “Para fins de compilação das estatísticas brasileiras, o governo central é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil que, dadas suas características, compõe o subsetor de Corporações Públicas Financeiras.” Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_Manual_Estatisticas_Fiscais/>. Acesso em 24 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

- divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2015 (fls. 565 a 605 do Anexo I do DOC 050), apontando para a necessidade de um contingenciamento de R\$ 70,88 bilhões, sendo R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo federal.
- Na mesma data, foi publicado, em edição extra do DOU, o Decreto nº 8.456/2015, implementando o contingenciamento de R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo;
- **22 de julho de 2015:**
 - divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, apontando para a necessidade de um contingenciamento adicional de R\$ 8,60 bilhões, sendo R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo federal;
 - por meio da Mensagem nº 269, foi enviado ao Congresso Nacional o PLN 5/2015, propondo a redução da meta de superávit primário de R\$ 55,28 bilhões para R\$ 5,83 bilhões;
- **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.
- **30 de julho de 2015:** publicação, em edição extra do DOU, do Decreto nº 8.496/2015, implementando o contingenciamento de R\$ 8,47 bilhões, no âmbito do Poder Executivo, tal como necessidade apontada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015;
- **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 de setembro de 2015:** divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2015 (fls. 651 a 692 do



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Anexo I do DOC 050), apontando para a possibilidade de manutenção do contingenciamento então vigente.

Em 22 de julho de 2015, ou seja, seis dias antes da publicação dos dois primeiros Decretos não numerados de suplementação de dotações, o Poder Executivo enviara o PLN 5/2015 ao Congresso Nacional, propondo a redução da meta de superávit primário de R\$ 55,28 bilhões para R\$ 5,83 bilhões, ou seja, uma redução de R\$ 49,45 bilhões.

Essa redução, contudo, não havia ainda sido aprovada quando da publicação desses dois Decretos não numerados, em 28 de julho de 2015, cujas alterações na programação orçamentária têm efeito primário negativo de R\$ 1,26 bilhão.

Dessa maneira, considerando que o Poder Executivo já reconhecia, no 3º Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas, a ocorrência de um déficit de R\$ 49,45 bilhões, relativamente à meta de R\$ 55,28 bilhões originalmente estabelecida pela LDO/2015, as alterações na programação orçamentária decorrente desses dois Decretos aumentaram o déficit em R\$ 1,26 bilhão, totalizando um impacto primário negativo total de R\$ 50,71 bilhões sobre a programação orçamentária.

Posteriormente, em 21 de agosto de 2015, houve a publicação de outros dois Decretos de suplementação, cujas alterações na programação orçamentária têm efeito negativo de R\$ 0,49 bilhão sobre o resultado fiscal esperado.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 4º bimestre, foi identificada a possibilidade de manutenção do contingenciamento anterior, de modo que o Poder Executivo ainda reconhecia a ocorrência de um déficit de R\$ 49,45 bilhões, relativamente à meta de R\$ 55,28 bilhões originalmente estabelecida pela LDO/2015.

Dessa maneira, considerando a edição dos quatro Decretos ora analisados, o efeito negativo sobre o resultado primário esperado foi negativo em R\$ 1,75 bilhão. Quando considerado esse efeito negativo conjuntamente com o reconhecimento, pelo Poder Executivo, da redução de R\$ 49,45 bilhões no resultado fiscal projetado, o efeito total para fins de cumprimento esperado da meta fiscal era um déficit de R\$ 51,20 bilhões.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

- 8. A Presidente da República, antes de editar os decretos que abriram créditos adicionais, aguardou a aprovação do PLN nº 5/2015 que alteraria as metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias? Qual a repercussão dessa atitude para o cumprimento esperado da meta fiscal em vigor à época?**
-

A Lei oriunda da aprovação do PLN 5/2015, qual seja, a Lei nº 13.999/2015, somente foi publicada no DOU em 3 de dezembro de 2015, em edição extra.

Considerando que os Decretos de suplementação foram publicados no DOU em 28 de julho de 2015 e em 21 de agosto de 2015, pode-se afirmar que não se aguardou a aprovação da alteração da meta fiscal para a edição dos referidos Decretos.

Os efeitos dessa atitude, para fins de cumprimento esperado da meta fiscal, é uma alteração na programação financeira com impacto fiscal negativo de R\$ 1,75 bilhão (vide Quesito anterior). Esse impacto deveria ser considerado para fins de contingenciamento, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 4º bimestre de 2015.

Para maiores detalhes, consultar a resposta formulada ao quesito anterior e a Tabela 13 (Quesito 28).

- 9. As despesas objeto dos decretos que abriram os créditos suplementares foram executadas? Houve empenho, liquidação, pagamento? Foram atendidos os requisitos previstos nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000?**
-

Quanto ao atendimento do previsto nos art. 15 e 16 da LRF, remetemos à resposta formulada para o Quesito 3 supra.

No que tange à execução das despesas previstas nos Decretos, esta Junta solicitou ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão Especial de *Impeachment* que oficiasse a STN e a SOF, para que informassem à Comissão o seguinte:

[...] os valores empenhados, liquidados e pagos, individualizados por unidade orçamentária, ação e identificador de fonte, referentes às dotações constantes exclusivamente dos seguintes Decretos (deverá ser desconsiderada a dotação inicial e outras suplementações): Decretos não numerados de crédito suplementar nos valores de R\$ 1.701.389.028, R\$ 29.922.832 (publicados no Diário Oficial da União – DOU de 28/07/2015), R\$ 55.237.582.569 e R\$ 600.268.845 (publicados no DOU de 21/08/2015). [grifo adicionado]



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

A informação foi solicitada à STN, por meio do Ofício nº 095/2016 – CEI2016, e à SOF, por meio do Ofício nº 096/2016 – CEI.

Em resposta, a STN informou o seguinte, nos termos do DOC 132:

No SIAFI, os registros de dotação orçamentária são realizados em duas contas: dotação inicial e dotação atual. Nesse sentido, é de difícil recuperação os valores dos créditos movimentados nesse sistema. Entretanto, a mesma informação foi solicitada por meio do Ofício nº 96/2016 CEI à Secretaria de Orçamento Federal, que poderá detalhar a movimentação e execução dos referidos créditos orçamentários, na forma solicitada. [grifo adicionado]

Contudo, embora a SOF, por meio do DOC 121 (§ 4º do Ofício nº 36139/2016-MP), tenha apontado que encaminhou a informação solicitada, a planilha apresentada contém a execução das dotações autorizadas (dotação inicial + suplementações), e não a execução da dotação constante exclusivamente dos Decretos, tal como foi expressamente solicitado. Ressalte-se que o Ministério do Planejamento, por meio do DOC 096 – Anexo, já havia encaminhado planilha com conteúdo idêntico.

Assim, a Junta não logrou obter, junto aos órgãos do Poder Executivo, a informação de que necessitava para responder o quesito em sua completude.

Dada a autorização contida no art. 38, § 1º, inciso III, da LDO/2015⁶, 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.

⁶ 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

Isso acontece porque, uma vez que a dotação inicial é suplementada, o crédito suplementar se agrega 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. 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 suplementadas⁷. 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.

⁷ 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

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.

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 programações⁸, 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:

⁸ 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	0	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	5.113
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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

- O Decreto de 27 julho de 2015, no valor de R\$ 29.922.832, suplementa 14 programações⁹ e teve como fontes: excesso de arrecadação de Recursos de Convênios, no valor de R\$ 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

⁹ 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

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).

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 programações¹⁰, 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**:

¹⁰ 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 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⁾
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	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	24.600.000,00	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 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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

10. Em 2014 e 2015, foi realizada emissão direta de títulos públicos para o Banco do Brasil e o BNDES caracterizando a operação de crédito vedada pelo art. 36 da Lei Complementar nº 101, de 2000?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015, ao Banco do Brasil e ao Plano Safra 2015.

Por meio do Ofício nº 95/2016 – CEI2016, foi solicitada a referida informação à STN. Em resposta, o órgão encaminhou o DOC 132, em que esclarece ter havido emissão de títulos públicos, em favor do Banco do Brasil, no exercício de 2015, nos seguintes termos:

A emissão direta, cujo valor econômico atingiu R\$ 1.506.232.999,24, teve por objetivo equacionar, junto ao Banco do Brasil - BB, obrigação pretérita, com origem no Contrato nº 297/TN, formalizado em 1996, que previa o pagamento do diferencial entre o saldo devedor em 30.11.95 da operação repactuada e o valor devido pelo mutuário na mesma data com base na equivalência em produto. A regularização da obrigação foi estabelecida a partir da celebração, entre a União e o Banco do Brasil - BB, do Contrato de Reconhecimento de Dívida e Pagamento Parcial nº 017/PGFN/CAF, de 30.12.2015, com fundamento nos seguintes normativos e documentos:

- (i) Art. 1º e 6º da Lei nº 9.138, de 29.11.1995;
- (ii) Parágrafo 5º do art. 5º da Resolução CMN no 2.164, de 19.06.1995;
- (iii) Caput e Parágrafo Único do Art. 13 da Resolução CMN nº 2.238, de 31.01.1996;



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

- (iv) Parágrafo Primeiro da Cláusula Vigésima-Terceira do Contrato de Equalização de Encargos Financeiros e de Alongamento de Dívidas Originárias do Crédito Rural nº 297/TN, de 24.06.1996;
- (v) Termo de Responsabilidade firmado pelo Banco do Brasil em 23.10.2002, de reconhecimento do valor original de R\$ 114.084.882,55, em 30.11.1995;
- (vi) Portaria STN/SUDIP nº 780, de 30.12.2015, de emissão de títulos.

Os títulos emitidos pela Portaria STN/SUDIP nº 780, de 30.12.15, são os explicitados no quadro abaixo, todos emitidos para o mesmo objetivo e com os mesmos fundamentos informados acima:

TÍTULO	EMISSÃO	VENCIMENTO	PU (em R\$)	QUANTIDADE	VALOR FINANCEIRO (em R\$)
NTN-F	30/12/2015	01/01/2017	999,718201	376.662	376.555.857,02
NTN-F	30/12/2015	01/01/2021	846,191303	445.009	376.562.745,55
NTN-B	30/12/2015	15/08/2018	2.776,666465	135.615	376.557.622,65
NTN-B	30/12/2015	15/08/2022	2.656,878790	141.729	376.556.774,02
TOTAL				1.099.015	1.506.232.999,24

Pelos dados informados, embora se trate de uma operação entre o Tesouro e o Banco do Brasil, não se identifica relação entre essas emissões e o objeto da denúncia, qual seja: *i*) decretos não numerados assinados pela Presidente da República e publicados entre 27 de julho e 20 de agosto de 2015; e *ii*) 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.

11. Em 2014 e 2015, o governo foi financiado por instituições financeiras federais por meio de postergação de pagamentos referentes à execução de políticas e programas de governo (pedaladas fiscais) ou com o objetivo de refinanciamento/rolagem das dívidas contraídas previamente junto a essas instituições?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015, ao Banco do Brasil e ao Plano Safra 2015.

Segundo informações constantes dos DOCs 048 e 112, o Tesouro Nacional saldou seus passivos vencíveis em 2015 junto ao Banco do Brasil dentro do próprio exercício financeiro de 2015.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Contudo, conforme consta dos documentos, todos os pagamentos referentes a esses passivos ocorreram entre os dias 22 e 28 de dezembro de 2015. 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.

Pela análise conjunta dos DOCs 048 e 112, pode-se concluir que houve a postergação de pagamentos devidos e já vencidos.

Sobre se esses atrasos constituem financiamento de União junto ao Banco do Brasil, passa-se a discorrer a seguir.

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. Nos termos do art. 29 do diploma:

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 [...]

Nessa mesma linha argumentativa, o MCASP, editado pela STN, esclarece 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) [...]”¹¹. Assim, a STN ressalta no MCASP que “[...] as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira

¹¹ 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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

com o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas”¹².

Dada a definição aberta conferida pela LRF ao conceito de “operações de créditos”, tal como reconhecido pelo próprio MCASP, infere-se que os atrasos dos pagamentos devidos pelo Tesouro ao Banco do Brasil constituem modalidade de financiamento.

12. A postergação desses pagamentos foi contabilizada como ativo pelas instituições financeiras federais? E foi contabilizada como passivo pelo Tesouro Nacional?

No que tange ao Plano Safra e ao Banco do Brasil, a instituição financeira registrou em seus balanços patrimoniais, sob a rubrica “Outros Créditos – Diversos – Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola – Lei nº 8.427/1992, os valores de R\$ 10,91 bilhões e R\$ 3,38 bilhões, referentes, respectivamente, a passivos da União, em favor da instituição, ao final dos exercícios de 2014 e 2015.

Ademais, nas notas explicativas das demonstrações contábeis do Banco do Brasil, consta a informação de que o Tesouro efetuou, em 2015, o pagamento de R\$ 15,10 bilhões.

Relativamente à contabilização desses passivos pelo Tesouro Nacional, no Ofício nº 96/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (DOC 115) é expressa a seguinte informação:

Como o regime contábil até dezembro de 2015 era regime de caixa, a STN tomava conhecimento dos valores apenas quando recebia as faturas no momento em que havia autorização para pagamento e, portanto, não havia controle de dívida. [grifo adicionado]

Portanto, conclui-se que, 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.

¹² 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

-
- 13. Em dezembro de 2014, quanto o Tesouro Nacional devia às instituições financeiras federais, por conta dessa postergação de pagamento e qual o valor dos juros incidentes? Qual é o custo das pedaladas para o Tesouro Nacional, haja vista os juros incidentes?**
-

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015.

Como já esposado na resposta ao quesito anterior, em 31 de dezembro de 2014, o passivo da União junto ao Banco do Brasil era de R\$ 10,91 bilhões. Em 31 de dezembro de 2015, esse valor era de R\$ 3,38 bilhões.

A partir de informações constantes do DOC 112, encaminhado pelo Banco do Brasil, elaborou-se a Tabela 7, que expressa a composição dos pagamentos efetuados pelo Tesouro Nacional à instituição, em 2015, no âmbito do Plano Safra.

Tabela 7: Composição dos pagamentos feito pelo Tesouro ao Banco do Brasil – Plano Safra/2015.

Período de referência	Principal	Valor Pago	Atualização
dez/14	2.610.817.757	2.892.620.953	281.803.196
jan/15	2.483.448	2.773.745	290.297
fev/15	2.196.195	2.433.073	236.878
mar/15	2.460.876	2.698.672	237.796
abr/15	2.348.368	2.551.268	202.900
mai/15	2.561.379	2.755.825	194.446
jun/15	3.008.327.842	3.175.571.022	167.243.180
jul/15	2.521.965	2.655.587	133.622
ago/15	2.362.078	2.460.358	98.280
set/15	2.228.419	2.296.097	67.678
out/15	2.185.907	2.228.016	42.109
nov/15	2.142.129	2.160.953	18.824
TOTAL	5.642.636.363	6.093.205.569	450.569.206

Fonte: Banco do Brasil (DOC 112)

Os dados constantes da Tabela 7 informam que, exclusivamente no que tange aos valores vencíveis em 2015, o valor devido a título de atualização do principal, decorrente do atraso dos pagamentos, por parte do Tesouro, foi de R\$ 450,57 milhões.

Considerando o estoque de R\$ 10,91 bilhões e sua respectiva atualização, conjuntamente ao cenário da Tabela 7, tem-se a situação da Tabela 8.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 8: Plano Safra – Evolução do passivo do Tesouro e composição dos pagamentos

Mês	Resultado Mensal			Pagamento Tesouro	Saldo Patrimonial
	Principal	Atualização	Total		
dez/14	-	-	-	-	10.914,59
jan/15	562,40	87,33	649,73	-	11.564,32
fev/15	453,80	81,76	535,56	-	12.099,88
mar/15	505,11	110,12	615,23	-	12.715,12
abr/15	508,60	90,14	598,74	840,69	12.473,16
mai/15	516,69	84,66	601,35	146,17	12.928,34
jun/15	507,49	95,10	602,58	71,49	13.459,43
jul/15	578,42	128,50	706,93	3.229,93	10.936,42
ago/15	572,59	99,89	672,48	288,02	11.320,88
set/15	526,56	96,94	623,50	179,67	11.764,71
out/15	577,49	93,91	671,40	606,93	11.829,18
nov/15	566,40	81,69	648,09	-	12.475,95
dez/15	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 008389-2016-0 Principal.zip”, arquivo “08-TC_008389_2016_0-09062016-Elementos comprobatórios_Evidên.pdf”). Elaboração própria

Os dados constantes da Tabela 8 informam que o passivo do Tesouro junto ao Banco do Brasil, em 2014, somado a valores vencíveis em 2015, resulta no montante de R\$ 1,13 bilhão devido a título de atualização decorrente do atraso nos pagamentos.

- 14. Em 15 de dezembro de 2015, quanto o Tesouro Nacional devia às instituições financeiras federais, por conta dessa postergação de pagamento e qual o valor dos juros incidentes? Qual é o custo das pedaladas para o Tesouro Nacional, haja vista os juros incidentes?**

A informação foi requerida à STN por meio do Ofício nº 95/2016 – CEI2016. Em resposta, a STN encaminhou o documento registrado sob o DOC 132, em que esclarece o seguinte:

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. [grifo adicionado]

Quanto ao valor do custo referente à atualização, este foi de R\$ 1,13 bilhões, tal como constante da Tabela 8.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

15. Tais subvenções realizadas em 2014 e 2015 foram autorizadas por lei específica e pela lei orçamentária anual nos termos dos arts. 26 e 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000? E foram registradas adequadamente na contabilidade conforme o artigo 167, inciso II, da Constituição Federal, o artigo 5º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 2000, e os artigos 12, § 3º, inciso II, e 13 da Lei 4.320 de 1964?
-

Conforme o documento "REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS", este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015, ao Banco do Brasil e ao Plano Safra 2015.

Transcrevem-se os dispositivos da LRF mencionados:

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.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireta, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

A autorização para a concessão de subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas sob a forma de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito consta de lei específica, qual seja, a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Ademais, relativamente ao objeto da perícia, qual seja, o Plano Safra 2015, a LOA/2015 veiculou autorização orçamentária específica para a concessão das referidas subvenções, conforme Tabela 9:

Tabela 9: autorizações orçamentárias referentes ao Plano Safra 2015

Ação	Descrição	Dot. Inicial	Dot. Autorizada	R\$
0281	Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	4.181.517.000	4.781.517.000	
0294	Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário (Lei nº 8.427, de 1992)	2.708.518.000	2.468.518.000	
0298	Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992)	161.951.000	161.951.000	
0301	Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992)	1.391.952.000	2.051.952.000	
TOTAL	-	8.443.938.000	9.463.938.000	

Fonte: LOA/2015, DOC 121 e SIGA Brasil.

Considerando que o Plano Safra possui autorização legal específica, e tendo em vista que as dotações orçamentárias constantes da LOA/2015 comportam a execução de todo o Plano Safra 2015 (vide Tabela 7 – Quesito 13), as subvenções podem ser consideradas consentâneas com o art. 26 da LRF.

Quanto ao art. 27, entende-se que esse dispositivo não é aplicável ao caso, uma vez que, no âmbito dos fatos ora analisados, a União não concede crédito “crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto”.

No que tange à conformidade dos registros contábeis, e como já esposado na resposta elaborada para o Quesito 12, a contabilização dos passivos junto ao Banco do Brasil não era realizada. Segundo informações da STN (Ofício nº 96/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF – DOC 115), “não havia controle de dívida”.

O art. 167, inciso II, da CF/88 veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Nesse ponto, o Plano Safra 2015 não viola a CF/88, pois as dotações orçamentárias autorizadas (dotação inicial + créditos adicionais) totalizaram R\$ 9,46 bilhões, montante superior aos valores empenhado para o exercício (R\$ 6,25 bilhões) e pago (R\$ 6,09 bilhões) ao Banco do Brasil¹³.

¹³ Conforme consulta realizada no SIGA Brasil, do total empenhado, o exercício de 2015, nas ações orçamentárias que compõem o Plano Safra, R\$ 6.244,63 milhões referem-se ao elemento de despesa “45 - Equalização de Preços e Taxas”, enquanto R\$ 751 milhões foram empenhados no elemento “92 – Despesas de Exercícios Anteriores”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Cumpre esclarecer que os valores devidos pelo Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2014 foram inscritos em restos a pagar, conforme Tabela 47 (Quesito II.2 formulado pelo Exmo. Sr. Relator), tendo constituído despesa orçamentária nos exercícios em que foram empenhados. A conformação dessas despesas, portanto, deve ser aferida à luz da lei orçamentária do exercício em que foram autorizadas e empenhadas, e não da LOA/2015.

E por essa razão, as subvenções também não afrontam o disposto no art. 5º, § 1º, da LRF. É que o referido dispositivo consigna que “[t]odas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual”, contudo, como já esposado, os passivos do Tesouro junto ao Banco do Brasil representam despesas que foram empenhadas e não pagas em exercícios anteriores a 2015, tendo sido inscritas (referentes a 2014) e reinscritas (referentes a exercícios anteriores a 2014) em restos a pagar.

Nessa linha, o art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/64 é claro ao definir que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Dessa maneira, como os passivos inscritos em restos a pagar representam despesas empenhadas (executadas) em exercícios anteriores a 2015, não é lícito, portanto, incluir o dispêndio para pagamento desses passivos em programação orçamentária constante da LOA/2015, sob pena de executar (empenhar) a mesma despesa em duplicidade.

Ademais, o art. 92, inciso I, da Lei nº 4.320/1964 é claro ao classificar os restos a pagar como componente da dívida flutuante, integrando, portanto, o passivo financeiro¹⁴. Isso significa que seu pagamento independe de autorização legislativa, nos termos do art. 105, § 4º, da Lei nº 4.320/1964.

Por fim, é pertinente, ainda, coligir as seguintes passagens, todas extraídas da “Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários” do MCASP:

Dispêndio extraorçamentário é aquele que **não consta na lei orçamentária anual**, compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, **pagamentos de restos a pagar**, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios [fl. 67].

[...]

¹⁴ Vide itens 4.3.2 – “Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes” e “4.4.2 – Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes” constantes da Parte “V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público” da 6ª edição do MCASP.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

b. [Despesas como fatos] Extraorçamentários – são aqueles decorrentes de:

[...]

ii. Pagamento de restos a pagar – são as saídas para pagamentos de despesas empenhadas em exercícios anteriores.

Se o desembolso é extraorçamentário, não há registro de despesa orçamentária, mas uma desincorporação de passivo ou uma apropriação de ativo. [grifos adicionados]

E, pelos mesmos fundamentos, não se cogita afronta ao art. 12, § 3º, inciso II, nem ao art. 13, ambos da Lei 4.320/1964, relativamente ao passivo existente em 31 de dezembro de 2014. Tampouco há afronta a esses dispositivos relativamente às dotações constantes da LOA/2015, uma vez que as despesas executadas sob as ações orçamentárias referentes ao Plano Safra foram devidamente registradas sob os Elementos de Despesa “45 - Equalização de Preços e Taxas” e “92 – Despesas de Exercícios Anteriores”.

16. Foram omitidos tais passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao BNDES e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo Banco Central do Brasil em 2014 e 2015?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015, ao Banco do Brasil e ao Plano Safra 2015.

Os referidos passivos não eram registrados nas estatísticas da dívida pública divulgados pelo Banco Central, o que passou a ser feito em dezembro de 2015, após o TCU exarar o Acórdão 3.297/2015 – Plenário, determinando, entre outros, que a Autoridade Monetária divulgasse quadro específico em que ficasse evidenciado o montante dos passivos junto ao Banco do Brasil e seu impacto na DLSP (vide DOC 111, fls. 2 e 3 (§§ 2 e 6) – Nota Técnica 768/2016-BCB/DIPEC).

17. Caso não tenha havido contabilização dos passivos e das despesas de juros correspondentes pelo Tesouro Nacional, qual foi a repercussão dessa atitude para o cumprimento esperado da meta fiscal em vigor à época? Em que medida pode-se dizer que o resultado fiscal divulgado foi fictício e qual seria seu real valor?



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Relativamente ao objeto da perícia e de acordo com o Quadro constante da fl. 19 do DOC 061(Nota técnica nº 766/2016-BCB/Dipec), no exercício de 2015, os passivos referentes à equalização agrícola junto o Banco do Brasil impactariam o resultado fiscal conforme demonstrado na Tabela 10:

Tabela 10: Resultado da incorporação dos passivos decorrente da equalização agrícola ao resultado primário

MÊS	RP Divulgado ⁽¹⁾ (A)		Passivo ⁽²⁾ equalização agrícola (C)	RP Ajustado ⁽³⁾		R\$ milhões 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	-	8440	-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.

Algumas considerações devem ser feitas relativamente à Tabela 10. A primeira delas é que os valores de resultado primário nela contidos referem-se à metodologia utilizada pelo Banco Central, o que pode levar a alguma diferença quando esses valores forem comparados com aqueles divulgados pelo Tesouro. A segunda consideração é que o valor de resultado primário ajustado considera a incorporação apenas das parcelas decorrentes da equalização agrícola relacionadas ao plano Safra 2015 junto ao Banco do Brasil, desconsiderando-se outros passivos eventualmente existentes em outras instituições financeiras federais ou no próprio Banco do Brasil.

Os valores constantes da Tabela 10 demonstram que, 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.

No mês seguinte, devido ao pagamento de parcelas pelo Tesouro ao Banco do Brasil, a repercussão no resultado primário passou a ser positiva, de modo que a



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

omissão na contabilização do passivo redundou em uma subavaliação do resultado primário da ordem de R\$ 523 milhões.

Nos meses seguintes, a diferença acumulada entrou em declínio, de modo que em novembro de 2015 a não contabilização dos passivos resultou em uma superavaliação do resultado primário de cerca de R\$ 700 milhões.

Em dezembro, conforme conta da Tabela 10, 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.

18. Especificamente no caso do Plano Safra, qual o valor devido pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil em 31 de dezembro de 2014 e em 15 de dezembro de 2015?

Em 31 de dezembro de 2014, o valor constante Balanço Patrimonial do Banco do Brasil, registrado sob a rubrica do ativo intitulada “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola – Lei nº 8.427/1922”, era de R\$ 10.914.595 mil. Em valores mais exatos, a Auditoria interna do Banco do Brasil informou que esse valor era de R\$ 10.914.593.752,00¹⁵.

Em 31 de dezembro de 2015, o valor constante do Balanço Patrimonial publicado, registrado sob a mesma rubrica, era de R\$ 3.384.982 mil, enquanto o valor informado pelo Auditoria Interna do Banco do Brasil era de R\$ 3.384.982.050,00.

Relativamente à data específica de 15 de dezembro de 2015, a informação foi requerida à STN, por meio do Ofício nº 95/2016 – CEI2016. Em resposta, a STN encaminhou o documento registrado como DOC 132, em que esclarece o seguinte:

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. [grifo adicionado]

¹⁵ Vide DOC 076, CD 6, arquivo compactado “TC 008389-2016-0 Principal.zip”, arquivo “08-TC_008389_2016_0-09062016-Elementos comprobatórios_Evidên.pdf”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

19. Qual foi a evolução, mês a mês, nos anos de 2014 e 2015, do débito do Tesouro Nacional com o Banco do Brasil em relação ao Plano Safra?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, somente em relação a 2015.

Para resposta, remetemos a última coluna da Tabela 8.

20. Esse valor foi contabilizado como ativo (créditos a receber) pelas instituições financeiras federais? E foi contabilizado como passivo pelo Tesouro Nacional?

O Banco do Brasil contabilizava esses valores na conta do ativo “1.8.8.80.20 – Títulos e créditos a receber – Sem característica de concessão de crédito”¹⁶ constante do COSIF, criado com a edição da Circular 1.273/1987 do Banco Central.

Conforme resposta elaborada para o Quesito 12, relativamente à contabilização desses passivos pelo Tesouro Nacional, no Ofício nº 96/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (DOC 115) é expressa a seguinte informação:

Como o regime contábil até dezembro de 2015 era regime de caixa, a STN tomava conhecimento dos valores apenas quando recebia as faturas no momento em que havia autorização para pagamento e, portanto, não havia controle de dívida. [grifo adicionado]

21. Quais foram os saldos totais das obrigações do Tesouro Nacional junto à Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, em 02/01/2015, em decorrência da execução dos programas do Governo Federal pelos bancos públicos, e em que momento, eles foram quitados? Houve pagamento de juros e atualização monetária, em razão do atraso neste pagamento?

A Nota Técnica 766/2016-BCB/DIPEC (DOC 061), traz, em seus anexos, os Quadros XLIII, XLIV e XLV constantes do documento “Nota para Imprensa – Política Fiscal”, publicado em 29 de janeiro de 2016. Conforme explanação extraída da Nota Técnica 766/2016-BCB/DIPEC, por meio dessa Nota, foram publicadas “as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal cumprindo todas as determinações impostas pelo TCU, seja as relativas à inclusão dos passivos

¹⁶ Vide DOC 076, CD 6, arquivo compactado “TC 008389-2016-0 Principal.zip”, arquivo “08-TC_008389_2016_0-09062016-Elementos comprobatórios_Evidênc.pdf”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

mencionados nos resultados fiscais e na DLSP [...], seja a de publicação de quadro específico [...].”

Conforme o Quadro XLIII da “Nota para Imprensa – Política Fiscal” (anexado ao DOC 061), o saldo passivo total do Tesouro Nacional em favor do Banco do Brasil decorrente do Plano Safra, em 31 de dezembro de 2014, era de R\$ 10,91 bilhões.

Em 2 de janeiro de 2015 tornou-se exigível a equalização referente ao 2º semestre de 2014, no valor original de R\$ 2,61 bilhões (vide Anexo do DOC 112).

A Tabela 8, apresentada no Quesito 13, explicita a evolução do passivo do Tesouro junto ao Banco do Brasil, destacando-se o montante de atualização pago referente a esse passivo e o momento e o valor das parcelas pagas pela União.

-
- 22. Considerando o disposto nas Portarias 315/14 e 419/15, do Ministério da Fazenda, pode-se dizer que o Tesouro Nacional tem que pagar os valores referentes à equalização dos juros no primeiro dia após o período de apuração? Qual é esse período? Em 2015, esse prazo foi respeitado?**
-

Dispõe a Portaria nº 315 do Ministério da Fazenda, de 21 de julho de 2014:

Art. 2º [...]

§ 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.

[...]

Art. 4º Para fins de pagamento, o BB deverá fornecer à STN, por meio de correspondência eletrônica para gecap.copec.df.stn@fazenda.gov.br, as planilhas para cálculo da equalização na forma do anexo III até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim dos períodos a que se refere o art. 2º, § 3º, desta portaria.

Parágrafo único. As solicitações de pagamento de equalização deverão ser apresentadas no modelo definido pela STN, acompanhadas da declaração de responsabilidade exigida pelo art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992. [grifo adicionado]



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Nos exatos termos constantes da Portaria MF 315/14, a União constitui uma obrigação devida, perante o Banco do Brasil, no primeiro dia útil após o período de equalização. Contudo, não se pode afirmar que esse marco constitui o dia em que deve ocorrer o pagamento. Isso porque o próprio normativo, no *caput* do seu art. 4º, estabelece 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 demonstrativos e das declarações previstos pela Portaria e pela Lei nº 8.427/1992. Trata-se de documentos necessários à regular liquidação da despesa, sem os quais não é possível proceder ao pagamento.

A Portaria MF 315/14, portanto, define o momento da constituição da obrigação devida, não prevendo, contudo, o momento em que deverá ocorrer seu adimplemento. É do inadimplemento da obrigação que decorre a responsabilidade.

Os conceitos obrigação e responsabilidade, embora próximos, não se confundem. Na dicção de Pablo Gagliano Stolze:

Não se deve confundir, ainda, *obrigação (debitum) e responsabilidade (obligatio)*, por somente se configurar esta última quando a prestação pactuada não é adimplida pelo devedor. A primeira corresponde, em sentido estrito, ao dever do sujeito passivo de satisfazer a prestação positiva ou negativa em benefício do credor, enquanto a outra se refere à autorização, dada pela lei, ao credor que não foi satisfeito, de acionar o devedor, alcançando seu patrimônio, que responderá pela prestação¹⁷.

Não há dúvida de que a norma em tela impõe uma obrigação à União, pois, através de um vínculo jurídico decorrente de lei (*ex lege*), estabelece uma prestação a ser satisfeita pelo devedor (União) em favor do credor (Banco do Brasil).

Não obstante a Portaria MF 315/2014 não haver estipulado o prazo para pagamento, a Lei nº 10.406/2002 – Código Civil, em seu art. 331, em linha com a doutrina civilista, consigna que, na ausência de determinação do vencimento, o credor pode exigir o cumprimento imediato da obrigação. Nesse sentido, é relevante a lição de Orlando Gomes:

¹⁷ GAGLIANO, Pablo Gagliano; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 56.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

A determinação do momento em que a obrigação deve ser cumprida é de fundamental importância, atenta a circunstância de a dívida só se tornar exigível quando se vence. A esse momento chama-se *vencimento*.

[...]

Quando o *vencimento* não é voluntariamente estipulado, ou não decorre da natureza da prestação, ou, ainda, de disposição legal, o credor pode exigir o cumprimento imediato da obrigação. Por outras palavras, faltando o *termo*, vigora o princípio da satisfação imediata¹⁸.

Contudo, o pagamento somente é possível após a regular liquidação e ordenação da despesa (art. 62 da Lei nº 4.320/1964), o que depende de demonstrativos e declarações a serem emitidas pelo credor, nos termos previstos da Portaria e na Lei nº 8.427/1992:

- Lei nº 8.427/1992

Art. 1º [...]

§ 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.

- Lei nº 4.320/1964

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
[grifos adicionados]

Assim, não poderia o credor exigir a satisfação da obrigação pelo credor sem, antes, cumprir com os encargos que o ordenamento lhe impõe, quais sejam, apresentar a documentação necessária à liquidação da despesa.

¹⁸ GOMES, Orlando. *Obrigações*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, pp.123-123.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Nesses termos, pode-se concluir que, após atendidos, pelo credor, os requisitos indispensáveis à liquidação da despesa, e não havendo prazo, na Portaria MF 315/2014, para que o devedor manifeste sua conformidade, não mais subsiste motivo para que a obrigação permaneça inadimplida, podendo desde já, ser exigida, nos termos do art. 331 do Código Civil.

No que tange à Portaria nº 419 do Ministério da Fazenda, de 26 de junho de 2014, esse é o seu regramento:

Art. 2º [...].

§ 1º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização.

[...]

§ 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.

Art. 3º Para fins de pagamento, o BB deverá fornecer à STN, por meio de correspondência eletrônica para gecap.copec.df.stn@tesouro.gov.br, ou outro que vier a substituí-lo, as planilhas para verificação da conformidade da equalização na forma do anexo III até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim dos períodos a que se refere o art. 2º, § 3º, desta portaria.

§1º A STN verificará a conformidade das equalizações até o último dia do mês do envio das informações de que trata o caput.

§2º Nos casos em que as informações sejam enviadas após o prazo de que trata o caput, a STN verificará a conformidade das equalizações até o último dia do mês subsequente ao do envio.

§3º Sobre a equalização paga após o primeiro dia do mês subsequente à validação da sua conformidade pela STN, incidirá atualização desde o referido dia até a data do efetivo pagamento. [grifo adicionado].

O regramento da Portaria MF 419/15 é substancialmente diferente. O prazo para o encaminhamento, pelo Banco do Brasil, da documentação necessária à liquidação é o mesmo daquele constante da Portaria MF 315/14, qual seja, 20 dias.

Contudo, o § 1º do art. 3º inova, ao conceder prazo para que a STN se manifeste sobre essa documentação. O dispositivo ainda estabelece que, caso o Banco do Brasil não cumpra o prazo de 20 dias, a STN terá até o último dia do mês subsequente ao efetivo envio para preceder à liquidação da obrigação.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

O § 3º do art. 3º parece ser o dispositivo mais relevante, estabelecendo, implicitamente, que a obrigação deve ser paga dentro do mês em que houver a manifestação de conformidade pela STN.

Dado o art. 3º, § 3º, da Portaria, pode-se estabelecer como prazo de pagamento a data limite em que não incide atualização, qual seja, o último dia do mês em que for emitida a conformidade pela STN.

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

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO, sob a seguinte justificativa: “a expressão “maiores beneficiários” conduz a um subjetivismo que não se coaduna com o trabalho pericial”.

24. Da análise da documentação, existem diferenças entre as pedaladas fiscais dos governos FHC, LULA e DILMA no que diz respeito à quantidade, aos valores e à escrituração das operações pelo Tesouro Nacional?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO, sob a seguinte justificativa: “versa sobre exercícios financeiros anteriores a 2015, o que extrapola o objeto da Denúncia”.

25. O fato de os passivos junto às instituições financeiras federais e as respectivas despesas com juros não terem sido contabilizados afetou o cálculo da meta de superávit primário? Em que valor? Qual teria sido o resultado primário apurado se esse valor tivesse sido considerado?

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:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se a responder especificamente ao quesito formulado.

Em seu Manual de Estatísticas Fiscais¹⁹, o Banco Central esclarece que os resultados fiscais por ele apurados são calculados segundo a metodologia “abaixo da linha”, que considera a variação dos estoques de endividamento líquido do setor público junto ao setor privado financeiro, ao setor público financeiro, ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo.

O Banco Central, historicamente, na elaboração das estatísticas da Dívida Líquida do Setor Público, não vinha computando o valor registrado na rubrica “Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola” constante do ativo, nas demonstrações contábeis do Banco do Brasil. Esses valores representam obrigações, ou seja, passivo do Tesouro Nacional em favor do Banco do Brasil. Devido ao não reconhecimento desse passivo, eventuais variações neles ocorridas também não eram captadas pelas estatísticas do Banco Central. Dentre as justificativas para não se proceder a esse reconhecimento, o Banco Central alegou que (fl. 666 do DOC 064 – Parte 2):

¹⁹ Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

13. O passivo da União acima referido é oriundo de operações de crédito de interesse do Governo, incluindo abatimentos e repasses vinculados às operações destinadas às micro e pequenas empresas e rebates ou bônus por adimplência nas operações rurais. Essas operações são contabilizadas em conta Cosif de uso interno da instituição, vinculada ao grupamento contábil 1.8.8.80.20-5 — Títulos e Créditos a Receber - Sem Característica de Concessão de Crédito, já mencionado no item c.2, e que não permite a explicitação das obrigações do Tesouro Nacional, não sendo abrangida, portanto, pela apuração física. [...]

Não obstante, após ampla discussão ocorrida no bojo do processo TC 021.643/2014-8, no âmbito o TCU, foi proferido o Acórdão nº 3.297/2015 – Plenário. Além de diversas outras determinações, no item 9.4.2 do referido Acórdão foi determinado:

[...] ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que publique, nas Notas de Imprensa de Política Fiscal referentes ao mês de dezembro de 2015 e a cada um dos meses de 2016, quadro específico em que fiquem evidenciados, de forma detalhada, para cada um dos passivos listados pelos subitens a seguir, os montantes da dívida líquida, do resultado nominal e do resultado primário do governo federal e do setor público consolidado que deveriam ter sido apurados em cada um dos meses dos exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, caso as estatísticas fiscais tivessem captado, tempestivamente o montante devido pela União:

[...]

9.4.2.2. ao Banco do Brasil, no âmbito da equalização de taxa de juros a que se refere a Lei 8.427/1992 e da legislação abrangida pelo item “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”, registrado no ativo de referida instituição financeira;

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 bilhões²⁰, 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 –

²⁰ Conforme registro constante do Balanço Patrimonial publicado do Banco do Brasil.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

sendo ignorados outros passivos porventura existentes em favor do Banco do Brasil ou mesmo de outras instituições financeiras.

A apuração do resultado primário, considerando os efeitos dos passivos junto ao Banco do Brasil relativos ao Plano Safra 2015, consta da Tabela 10, apresentada no quesito 17 supra.

-
26. Em 23 de dezembro de 2015, o governo editou a Medida Provisória 704 determinando que o superávit financeiro de 2014 referente a recursos vinculados legalmente poderia ser destinado a outros fins. A edição dessa Medida Provisória é compatível com o disposto no art. 62 da Constituição Federal e com o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000?
-

A Medida Provisória nº 704/2015 dispõe sobre fontes de recursos para a cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal. Em seu art. 1º, o diploma autorizou 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. Ficaram ressalvadas dessa proposta as fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a estados e municípios

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 233/MP/MF, que acompanhou a Medida Provisória nº 704/2015, o Poder Executivo assim ponderou:

3. A arrecadação das fontes vinculadas a finalidades específicas tem contribuído anualmente para a geração de superávits financeiros, disponíveis na Conta Única do Tesouro Nacional para as destinações respectivas de cada vinculação, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Nesse sentido, o Poder Executivo somente pode utilizar tais recursos financeiros exclusivamente para as despesas que atendam o objeto da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

4. Entretanto, do ponto de vista alocativo, essas vinculações de receitas não coincidem, necessariamente, com a maior parte das demandas da União, na medida em que, para o atendimento de algumas despesas, não há suficiência de recursos arrecadados, enquanto, para outras, há recursos disponíveis na Conta Única além do necessário, por vezes sem destinação, pelo fato de a União não possuir autorização legal para realocá-los no atendimento de outras despesas, face a existência de vinculações legais.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Após essa exposição, o Poder Executivo destacou que recursos estancados em fontes vinculadas poderiam ser redirecionados para outras despesas primárias obrigatorias, que, necessariamente, a União deve honrar, em especial despesas com Pessoal, Benefícios Previdenciários e Assistenciais, Bolsa Família e Ações e Serviços Públicos de Saúde. Citou, ainda, o expressivo déficit primário esperado para o exercício de 2015, o que obrigaria o Tesouro a adotar providências para viabilizar fontes de recursos para o financiamento das despesas autorizadas.

Diante desse cenário, a Medida Provisória nº 704/2015 propôs desvinculação das seguintes fontes de recursos relativas ao superávit financeiro de 2014: 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.

Sem adentrar na análise do mérito da Medida Provisória, este trabalho pericial ficará adstrito a aspectos objetivos, de ordem material e formal. Exclui-se, portanto, a análise acerca da “relevância” e da “urgência” do caso que deu ensejo à Medida Provisória, aspectos subjetivos a cargo do juízo do gestor.

O art. 62 da CF/88 estabelece o regramento para a edição de medidas provisórias, *verbis*:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

[...]

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

O parágrafo único do art. 8º da LRF, por sua vez, dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Primeiramente, destaca-se que não há de se cogitar afronta de uma medida provisória a uma lei complementar. A medida provisória, nos termos do art. 62, *caput*, da CF/88, goza do mesmo *status* constitucional conferido à lei ordinária, sendo vedado à medida provisória veicular matéria reservada à lei complementar (art. 62, § 1º, inciso III, da CF/88). Nesse sentido, não havendo hierarquia entre lei ordinária e lei complementar²¹, tampouco haverá entre medida provisória e lei complementar.

Ademais, vê-se que a LRF estabelece, de forma genérica e abstrata, a orientação de conduta para a aplicação dos recursos legalmente vinculados – aqui, pode-se dar interpretação extensiva ao termo “legalmente”, de modo a abarcar, também, recursos constitucionalmente vinculados. Trata-se de uma imposição dirigida ao gestor, não ao legislador, de modo que não haveria óbices ao legislador ordinário afetar ou desafetar fontes de recursos orçamentários.

Prima facie, poder-se-ia cogitar que, se ao legislador é dado, até mesmo por medida provisória, instituir vinculações de receita²², haveria de se admitir a desvinculação, também, por medida provisória – desde que tal vinculação estivesse disciplinada em lei ordinária.

Contudo, em reiteradas oportunidades, o STF se manifestou no sentido de que **vinculação de receitas é tema relacionado a orçamento**, sendo, por isso mesmo, matéria adstrita à iniciativa do Poder Executivo. A seguir, coligem-se julgados proferidos pelo Pretório Excelso:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária.

²¹ O STF, ao apreciar o Recurso Extraordinário 377.457/PR (Rel. Ministro Gilmar Mendes, Pleno, DJe 19/12/2000), cuja ementa se transcreve a seguir, assentou entendimento no sentido de que não há hierarquia entre lei ordinária e lei complementar: *Contribuição social sobre o faturamento - COFINS (CF, art. 195, I. 2. Revogação pelo art. 56 da Lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. 4. A LC 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido mas negado provimento.*

²² A título de exemplo, cita-se a Medida Provisória nº 592/2012, que “[m]odifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, e para disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente. [ADI nº 584/PR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 9/4/14 – grifo adicionado]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) 4. Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na ‘manutenção e conservação das escolas públicas estaduais’ vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992” [ADI nº 820/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Eros Grau, DJe 29/2/08 – grifo adicionado]



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente" [ADI nº 2.447/MG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJe 4/12/09 – grifo adicionado].

REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A DETERMINADOS SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. CAUTELAR REFERENDADA PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DO § 1º DO ART. 309, DO CAPUT E § 5º DO ART. 314 E DA EXPRESSÃO 'É GARANTIRÁ UM PERCENTUAL MÍNIMO DE 10% (DEZ POR CENTO) PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL', CONTIDA NA PARTE FINAL DO § 2º DO ART. 314, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que são inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, seja porque desrespeitam a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República, seja porque restringem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Poderes. [...] [ADI nº 4.102/RJ-REF-MC, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Cármem Lúcia, DJe 24/9/10 – grifo adicionado]

Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. **Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento.** Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes. Ação julgada procedente. [ADI 1759, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mesdes, DJe 20/8/10 – grifo adicionado]

Embora todos os julgados supratranscritos tenham se originado do debate acerca de possível vício de iniciativa – Poder Legislativo propondo afetações de receitas orçamentárias –, **nota-se o posicionamento do STF, no sentido de que a vinculação de receitas é matéria relacionada a orçamento público**, pelo que todos os julgados foram pela inconstitucionalidade das normas impugnadas, por vício de iniciativa (afronta ao art. 165, inciso III, da CF/88).

Assim, se, por um lado, a natureza da matéria “afetação de receitas” está inserida no contexto do art. 165, inciso III, da CF/88 para fins de definição da competência privativa do Chefe do Executivo para deflagração de processo legislativo, por outro, não haveria como afastar tal natureza para fins de não incidência do art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da CF/88, no tocante à desvinculação de receitas.

Nesse sentido, dada a pacífica jurisprudência do STF, que considera a vinculação de receitas matéria contida no tema “orçamentos anuais”, nos termos do art. 165, inciso III, da CF/88, há de ser reconhecida a incompatibilidade da Medida Provisória 704/2015 com o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da CF/88, no que tange à expressão “orçamento” contida no dispositivo. Nesse lance, a Medida Provisória é incompatível com o regramento constitucional.

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?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, sob a seguinte justificativa: “pelo deferimento



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

somente em relação à primeira parte do questionamento. Pelo indeferimento somente em relação à segunda parte, pois a expressão “áreas prejudicadas” conduz a um subjetivismo que não se coaduna com o trabalho pericial”.

Assim, a análise do quesito ficará adstrita ao objeto da presente perícia.

Como já esposado, a Medida Provisória nº 704/2015 dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal. Em seu art. 1º, o diploma autorizou 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. Ficaram ressalvadas dessa proposta as fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a estados e municípios.

Em pesquisas no Diário Oficial da União, esta Junta identificou duas Portarias emitidas pela SOF com base na autorização concedida pela MP 704/2015: Portaria SOF nº 138, de 29 de dezembro de 2015, e Portaria SOF nº 143, de 30 de dezembro de 2015.

A Portaria nº 138/2015 modifica fontes de recursos constantes da LOA/2015, conforme a Tabela 11.

Tabela 11: Portaria SOF nº 138/2015 – modificação de Fontes constantes da LOA/2015

ÓRGÃO: 33000 - Ministério da Previdência Social UNIDADE: 33904 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social Funcional: 09.271 – Programática 2061.0E81.0001				
REDUÇÃO		ACRÉSCIMO		
FONTE	VALOR	FONTE	VALOR	
154	46.998.329.000	318	222.430.000	
		332	1.530.999.000	
		342	31.444.900.000	
		378	13.800.000.000	
		TOTAL	46.998.329.000	
ÓRGÃO: 33000 - Ministério da Previdência Social UNIDADE: 33904 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social Funcional: 09.271 – Programática 2061.0E82.0001				
REDUÇÃO		ACRÉSCIMO		
100	11.718.768.175	188	11.718.768.175	
TOTAL	58.717.097.175	TOTAL	58.717.097.175	
ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União UNIDADE: 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda Funcional: 28.843 – Programática 0905.0455.0001				
REDUÇÃO		ACRÉSCIMO		
FONTE	VALOR	FONTE	VALOR	
188	11.718.768.175	100	11.718.768.175	
TOTAL	11.718.768.175	TOTAL	11.718.768.175	

Fonte: DOU de 30/12/2015, Seção 1, pg. 171. Elaboração própria.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

A Portaria nº 143/2015, por sua vez, modifica fontes de recursos constantes da LOA/2015 conforme o Tabela 12.

Tabela 12: Portaria SOF nº 143/2015 – modificação de fontes constantes da LOA/2015

ÓRGÃO: 33000 - Ministério da Previdência Social UNIDADE: 33904 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social Funcional: 09.271 – Programática 2061.0E81.0001			
REDUÇÃO		ACRÉSCIMO	
FONTE	VALOR	FONTE	VALOR
100	21.830.904.337	344	21.830.904.337
TOTAL	21.830.904.337	TOTAL	21.830.904.337

ÓRGÃO: 71000 - Encargos Financeiros da União UNIDADE: 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda Funcional: 28.843 – Programática 0905.0455.0001			
REDUÇÃO		ACRÉSCIMO	
FONTE	VALOR	FONTE	VALOR
344	21.830.904.337	100	21.830.904.337
TOTAL	21.830.904.337	TOTAL	21.830.904.337

Fonte: DOU de 31/12/2015, Seção 1, pg. 197. Elaboração própria.

Pela análise das Tabelas 11 e 12, vê-se que nenhuma das Portarias efetuou alteração de fontes nas programações relativas ao Plano Safra (Órgão 74000, Unidade 74101 e Ações 0281, 0294, 0298 e 0301).

Ademais, conforme levantamento efetuado no SIGA Brasil, os pagamentos efetuados pelo Tesouro ao Banco do Brasil relativos ao Plano Safra utilizaram as Fontes de recursos “160 – Recursos da Operações Oficiais de Crédito” (R\$ 179,29 milhões destinados ao pagamento de restos a pagar) e “100 – Recursos Ordinários” (demais valores pagos a título de restos a pagar e empenhos do exercício). O fato de essas fontes serem iniciados com o algarismo 1 indica que são fontes de recursos do exercício corrente. As receitas de oriundas de desvinculação de fontes do superávit financeiro de 2014 são iniciadas pelo algarismo 3, conforme Tabelas 11 e 12 supra.

Essa informação se alinha com a nota divulgada pelo Ministério da Fazenda²³ em 5 de fevereiro de 2016, em que explica as fontes de pagamento dos passivos do Acórdão TCU nº 825/2015. Na nota, o Ministério apresenta a seguinte tabela (Figura 1):

²³ MF. Ministério da Fazenda. *Tesouro esclarece fontes de pagamento dos passivos do Acórdão TCU nº 825/2015*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/fevereiro/nota-a-imprensa-sobre-o-pagamento-dos-passivos-do-acordao-tcu-no-825-2015>>. Acesso em: 24 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Pagamentos dos passivos junto a Bancos Públicos e ao FGTS (em R\$ milhões)		
Origem	Fonte	Valor
Recursos do Exercício de 2015	0100 - RECURSOS ORDINÁRIOS	30.685
	0118 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	76
	0160 - RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CREDITO	180
	0184 - CONTRIBUIÇÕES S/REMUN.DEV.AO TRABALHADOR-FGTS	1.200
	0188 - REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBLIZADAS DO TESOURO NACIONAL	11.561
	OUTRAS FONTES	47
Recursos de superávits financeiros de exercícios anteriores (MP 704)	0318 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS - SUPERÁVIT EXERCÍCIOS ANTERIORES	54
	0344 - RECEITAS DE EMISSÃO DE TÍTULOS DO TESOURO NACIONAL - SUPERÁVIT DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	21.018
	0384 - CONTRIBUIÇÕES S/REMUN.DEV.AO TRABALHADOR-FGTS - SUPERÁVIT EXERCÍCIOS ANTERIORES	5.966
	0388 - REMUNERAÇÃO Das DISPONIBILIZADAS DO TESOURO NACIONAL - SUPERÁVIT EXERCÍCIOS ANTERIORES	94
Emissões 2015	EMISSÃO TÍTULO	1.506
Total		72.387

Obs: as fontes iniciadas em 1 são referentes a receitas do exercício e as iniciadas em 3, de desvinculação

Fonte: MF. Tesouro esclarece fontes de pagamento dos passivos do Acórdão TCU nº 825/2015

Figura 1 – Fontes utilizadas para pagamento dos passivos junto aos bancos públicos e ao FGTS

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.

28. Ao longo dos exercícios de 2014 e 2015, foi realizada a limitação de empenho e movimentação financeira em montante adequado e suficiente, para o atingimento das metas, previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias?

Conforme o documento “Manifestação do relator sobre os quesitos da perícia”, este quesito foi DEFERIDO PARCIALMENTE, sob a seguinte justificativa: “pelo deferimento somente em relação a 2015”.

Como já apontado no Quesito 2, no exercício de 2015, o Poder Executivo editou os seguintes decretos de limitação de empenho e movimentação financeira: Decreto nº 8.456/2015, Decreto 8.496/2015, Decreto nº 8.580/2015 e o Decreto nº 8.581/2015. Os três primeiros decretos operacionalizaram um contingenciamento total de R\$ R\$ 89,58 bilhões, que vigorou até 3 de dezembro de 2015, quando o último decreto restabeleceu a limitação de R\$ 11,15 bilhões imposta pelo Decreto 8.580/2015.

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Governo Federal²⁴ – 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.

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 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

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 Obrigatória	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.

A Tabela 13 mostra que, para cumprir a meta originalmente prevista a LDO/2015, as limitações de empenho e de movimentação financeira efetivadas não foram suficientes. Ressalta-se que esta avaliação atende ao questionamento formulado, ignorando possíveis efeitos nocivos sobre a gestão pública decorrente dos contingenciamentos adicionais apontados, mormente no que tange ao cumprimento dos mínimos constitucionais de aplicação em saúde e educação e ao atendimento das emendas parlamentares individuais.

- 29. Ao editar decretos que abriram os créditos suplementares, no lugar de realizar a limitação de empenho e contingenciamento das despesas, e ao realizar as pedaladas fiscais, a Presidente da República agravou a crise fiscal?**

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO, sob a seguinte justificativa: “a expressão ‘maiores beneficiários’ conduz a um subjetivismo que não se coaduna com o trabalho pericial”.

- 30. É possível afirmar se existe relação, direta ou indireta, entre essa crise fiscal e a crise econômica por que estamos passando atualmente?**

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO, sob a seguinte justificativa: “as causas de eventual crise fiscal e econômica estão fora do objeto da Denúncia”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

3.2. DOS QUESITOS FORMULADOS PELA DEFESA

1. Qual impacto dos decretos de créditos suplementares para o atingimento da meta fiscal aprovada pelo Congresso Nacional, ao final do ano de 2015?

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. Nesse sentido, primando pelo atendimento ao quesito, esta Junta solicitou ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão Especial de *Impeachment* que oficiasse a STN e a SOF, para que informassem à Comissão o seguinte:

[...] os valores empenhados, liquidados e pagos, individualizados por unidade orçamentária, ação e identificador de fonte, referentes às dotações constantes exclusivamente dos seguintes Decretos (deverá ser desconsiderada a dotação inicial e outras suplementações): Decretos não numerados de crédito suplementar nos valores de R\$ 1.701.389.028, R\$ 29.922.832 (publicados no Diário Oficial da União – DOU de 28/07/2015), R\$ 55.237.582.569 e R\$ 600.268.845 (publicados no DOU de 21/08/2015). [grifo adicionado]

A informação foi solicitada à STN, por meio do Ofício nº 095/2016 – CEI2016, e à SOF, por meio do Ofício nº 096/2016 – CEI2016.

Em resposta, a STN informou o seguinte, nos termos do DOC 132:

No SIAFI, os registros de dotação orçamentária são realizados em duas contas: dotação inicial e dotação atual. Nesse sentido, é de difícil recuperação os valores dos créditos movimentados nesse sistema. Entretanto, a mesma informação foi solicitada por meio do Ofício nº 96/2016 CEI à Secretaria de Orçamento Federal, que poderá detalhar a movimentação e execução dos referidos créditos orçamentários, na forma solicitada. [grifo adicionado]

A SOF, órgão central do Sistema Orçamentário Brasileiro, a quem compete, inclusive, promover alterações qualitativas nas programações constantes da LOA/2015, conforme autoriza o art. 38, § 1º, inciso III, da LDO/2015²⁵, dispõe de

²⁵ 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:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

ferramentas e sistemas mais adequados para desmembrar a execução das dotações que constam *exclusivamente* dos Decretos sob análise.

Contudo, embora a SOF, por meio do DOC 121 (§ 4º do Ofício nº 36139/2016-MP), tenha apontado que encaminhou a informação solicitada, a planilha apresentada contém a execução das dotações autorizadas (dotação inicial + suplementações), e não a execução da dotação constante exclusivamente dos Decretos, tal como foi expressamente solicitado. Ressalte-se que o Ministério do Planejamento, por meio do DOC 096 – Anexo, já havia encaminhado planilha com conteúdo idêntico.

A análise, nos termos da planilha apresentada, não responderia o quesito na íntegra, pois, 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 outras informações.

No caso dos quatro Decretos ora analisados, são 355 as programações suplementadas²⁶. O estudo preciso da execução exclusivamente dos decretos que suplementaram essas programações exigiria identificar, para cada uma delas, a existência 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 esta Perícia, sendo a SOF,

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.

²⁶ 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

como apontado alhures, o órgão com melhores condições de prover essa informação.

Contudo, no intuito de verificar, ao menos, se os Decretos foram, de fato, executados com algum efeito fiscal, buscou-se demonstrar, em cada Decreto, a execução de uma programação que tenha sido suplementada à conta de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação, visto que as programações suplementadas à conta de anulação de dotações primárias têm efeito fiscal neutro. Ressalte-se que a análise não se estendeu ao 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 programações²⁷, 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.

²⁷ 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

A Tabela 14 demonstra a execução da referida dotação suplementar no GND 3:

Tabela 14: 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	0	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	5.113
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 a execução financeira e o impacto fiscal negativo decorrente da execução da programação, ou seja, em setembro 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 dessa 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 dessa 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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

- O Decreto de 27 julho de 2015, no valor de R\$ 29.922.832, suplementa 14 programações²⁸ e teve como fontes: excesso de arrecadação de Recursos de Convênios, no valor de R\$ 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 15 demonstra a execução da referida dotação suplementar:

Tabela 15: 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

²⁸ 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

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 lhe imprime efeito fiscal negativo – é de R\$ 353.394,48 (96,63% da suplementação, no valor R\$ 365.762,00).

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 programações²⁹, 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 16 demonstra a execução da referida dotação suplementar no GND 3.

As células sombreadas em azul indicam o mês de edição e o valor do Decreto de suplementação. As células sombreadas em vermelho

²⁹ 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

indicam o momento em que se inicia e o impacto fiscal negativo decorrente da execução da programação, ou seja, em setembro 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\$ 12.149.459,21, e considerando que nela não havia dotação inicial, esse é o montante do impacto fiscal negativo decorrente **exclusivamente** essa programação.

Tabela 16: execução de dotação específica constante do Decreto de credito suplementar no valor de R\$ 600.268.846

Mês	Dot. In. ⁽¹⁾	Créd. Sup.	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	R\$ 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	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	24.600.000,00	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.

Pelos elementos exclusivamente apresentados, na tabela do Anexo 1 do DOC 121, não seria possível realizar uma análise dessa natureza. Como foi demonstrado, na Tabela 14, é possível, no caso de uma dotação inicial que sofreu apenas uma suplementação ao longo do exercício, sem cancelamentos posteriores, identificar se os pagamentos realizados na programação superam o valor da dotação inicial, hipótese em que, invariavelmente, assinalaria que o crédito suplementar foi pago.

Aplicando-se essa metodologia aos dados constantes da tabela do referido Anexo 1, para o crédito suplementar de R\$ 244.880.000,00, obter-se-ia um impacto de R\$ 18.159.117,00, conforme a Tabela 17, que não coincide com o impacto real do crédito apurado na Tabela 14:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 17: execução de dotação específica constante do Decreto de crédito suplementar no valor de R\$ 600.268.846

Dot. In.	Créd. Sup.	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Imp. Total	R\$ mil
0	294.880	294.880	166.334	27.695	18.159	18.159	

Fonte: elaboração própria.

Tal demonstração revela 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.

2. Qual impacto dos créditos suplementares em relação à gestão fiscal do país no ano de 2015? Em especial, qual foi a execução das ações orçamentárias suplementadas por esses créditos, em termos de empenho e pagamento?

A edição dos créditos suplementares amplia a dotação orçamentária, no momento da sua edição, espalhando efeitos sobre o cenário fiscal vigente. Nesse contexto de maior impacto, na projeção das metas, os valores adicionais, embora submetidos à programação financeira subsequente, dela não se dissociando durante toda a execução orçamentária, pressionam o atingimento do resultado primário desde a sua edição. Mesmo não tendo o condão de mensurar o impacto, em um único momento, de estanque, a projeção entre receitas e despesas primárias considera os efeitos dos acréscimos das despesas já consolidadas no orçamento do período, como se pode depreender da análise dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, elaborados bimestralmente pela SOF.

Em um cenário de retração econômica, com consequente tendência desfavorável de arrecadação da receita, a edição de créditos suplementares eleva o nível de contingenciamento necessário para a manutenção da meta.

Sem adentrar no mérito dos efeitos do contingenciamento sobre a efetividade das políticas públicas, consignadas em programas e ações no orçamento, e aprovadas pelo Congresso Nacional, do ponto de vista fiscal, a execução da receita condiciona a da despesa. E, se, a despeito da proposta de contingenciamento, a receita não se comporta como previra a projeção, o resultado primário declina.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

O contingenciamento é uma medida preventiva, alinhada aos comandos do art. 9º da LRF, abaixo transcrito, mas é delineada por diversos fatores, dentre eles, a temporalidade das projeções:

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.

Essa temporalidade relaciona-se com a efetiva realização da receita, comprimindo a gestão orçamentária e financeira. À medida que a execução do orçamento avança, o controle e a eficácia do contingenciamento são pressionados. Ao final do período de apuração, chega-se ao ponto em que não há possibilidade de reversão do efeito das despesas autorizadas, e, assim, o decreto suplementar outrora editado termina por contribuir para o resultado que se consolidou.

As conjecturas e os parâmetros das projeções de meta fiscal encerram certo nível de incertezas, compelindo o gestor ao recrudescimento, na observância do sistema normativo vigente, que busca prevenir o desequilíbrio fiscal. Giambiagi adverte sobre essa necessidade:

[...] a necessidade de que o Brasil passasse a incorporar ao seu cotidiano a noção de que deve existir uma restrição orçamentária que tem que ser respeitada.³⁰

Os comandos do art. 4º da LOA/2015 inserem as ações orçamentárias nesse sistema, impelindo-as em direção à persecução de resultados compatíveis com o equilíbrio fiscal preconizado pela LRF. Nessa premissa, subordinam-se os créditos suplementares à compatibilidade com as metas de resultado primário fixadas pela LDO e vigentes à época da sua edição.

Consideradas essas premissas, tem-se que, em 28 de julho de 2015, foram publicados dois Decretos não numerados, cujas alterações na programação orçamentária tiveram efeito primário negativo de R\$ 1,26 bilhão, em relação à meta de R\$ 55,28 bilhões, originalmente estabelecida pela LDO/2015 e apontada

³⁰ GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Campus, 2008.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

no 2º Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas, elaborado pela SOF.

Posteriormente, em 21 de agosto de 2015, houve a publicação de outros dois Decretos de suplementação, cujas alterações na programação orçamentária tiveram efeito negativo de R\$ 0,49 bilhão sobre o resultado fiscal esperado.

Dessa maneira, considerando a edição dos quatro Decretos ora analisados, o impacto em relação à gestão fiscal do país no ano de 2015 foi negativo em R\$ 1,75 bilhão. Quando considerado esse efeito negativo conjuntamente com o reconhecimento, pelo Poder Executivo, da redução de R\$ 49,45 bilhões no resultado fiscal projetado, conforme demonstra o 3º Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas, o efeito total para fins de cumprimento esperado da meta fiscal correspondeu a um déficit de R\$ 51,20 bilhões.

As Tabelas 18 a 22 demonstram a execução das ações orçamentárias suplementadas pelos créditos orçamentários em questão, em termos de empenho e pagamento. Os dados foram obtidos, tomando-se por referência os parâmetros constantes do anexo denominado “Anexo 2016_06_16_Oficio_n_74_Decretos_2015.xlsx”, constante do DOC 096, acostado aos autos, confrontados com a execução orçamentária do exercício de 2015, extraída do portal SIGA Brasil. Não foram incluídas as ações relativas às despesas financeiras:

Tabela 18: Execução das ações suplementadas pelo Decreto de 27/07/2015, no valor de R\$ 1.701.389.028

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
00IE0000	MEC	20.957	0
00OW0000	MEC	39.503.008	39.503.008
00P10000	MEC	9.917	9.074
01290000	MPAS	41.828	41.828
01290000	INSS	351.665	351.665
01300000	MPAS	156.954	156.954
01310000	MPAS	299.485	299.485
01310000	INSS	14.841	14.841
04870000	MEC	6.114.125.871	6.024.252.351
05090000	MEC	341.590.571	30.053.895
0A120000	MEC	132.289.100	118.366.300
0A260000	MEC	30.800.000	28.654.600
11G00000	MEC	37.606.046	19.345.317
11G10000	MEC	30.274.107	18.646.523
14XO0000	MEC	1.993.684	844.788
14XP0000	MEC	21.519.336	8.279.993
155V0000	ANCINE	5.193.045	1.213.016
157D0000	MEC	4.100.000	0
20000000	MEC	322.860.231	210.216.289



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
2000000	MTE	40.113.741	27.061.954
2000000	IPHAN	61.193.972	53.919.778
20GK0000	MEC	18.156.276	14.696.244
20RG0000	MEC	28.641.897	4.700.384
20RH0000	MEC	24.137.659	19.589.753
20RJ0000	MEC	0	0
20RK0000	MEC	3.046.656.357	2.446.159.483
20RL0000	MEC	1.128.396.757	671.445.906
20RM0000	MEC	848.435.294	498.333.794
20RN0000	MEC	95.244.545	66.620.955
20RX0000	MEC	38.993.804	27.256.532
20YY0000	MTE	4.416.505	91.353
20ZF0000	Ministério da Cultura	92.492.055	22.023.293
20ZM0000	Ministério da Cultura	1.254.703	948.006
212H0000	MEC	115.081.897	89.315.125
22920000	INSS	362.032.820	192.144.537
23740000	MTE	106.500	0
25530000	MTE	13.038.581	7.509.232
29940000	MEC	51.637.566	38.607.175
40020000	MEC	116.642.349	101.287.594
40140000	MEC	15.035.314	8.494.220
40860000	MEC	125.184.989	101.269.652
45720000	MEC	2.239.508	1.508.019
63800000	MEC	679.869	424.089
82820000	MEC	370.401.419	252.208.956
Total		13.682.965.023	11.145.865.961

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira não representam a execução das dotações constantes dos Decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.

Tabela 19: Execução das ações suplementadas pelo Decreto 27/07/2015, no valor de R\$ 29.922.832

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
1M490000	DNOCS	7.119.919	2.900.889
20000000	SUDECO	11.643.275	9.547.771
20000000	Ministério das Cidades	44.766.523	38.252.440
20000000	CBTU	17.369.363	14.912.450
20000000	SFB	8.688.883	5.620.930
20VP0000	MMA	95.530.340	92.830.525
20WD0000	MMA	1.735.021	119.727
20WM0000	MMA	137.330.184	91.310.072
28190000	Min. da Integração	2.579.498	1.798.637
29070000	Min. dos Transportes	1.774.750	1.772.455
84990000	MMA	2.507.881	5.080
869V0000	Min. dos Transportes	5.459.931	3.937.503
Total		336.505.568	263.008.479

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira não representam a execução das dotações constantes dos Decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 20: Execução das ações suplementadas pelo Decreto de 20/08/2015, no valor de R\$ 600.268.845

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
00LV0000	Ministério da Ciência	1.682.042.526	1.234.943.451
00OL0000	Arquivo Nacional	74.261	74.261
133Q0000	Justiça do Trabalho	317.417	132.653
156K0000	ComAer	46.181.321	12.493.689
156M0000	ComEx	71.742.030	7.147.509
157N0000	ComMar	18.125.895	14.914.590
20000000	Presidência	8.735.329	8.525.412
20000000	Ministério da Justiça	618.862.295	451.758.149
20000000	Ministério da Defesa	784.161.452	628.716.222
20000000	Sec. de Pol. para as Mulheres	7.860.120	6.413.508
20GP0000	Justiça Eleitoral	99.638.877	70.600.894
20PY0000	ComEx	70.426.462	15.760.655
20SE0000	ComMar	7.277.556	2.041.707
20V10000	NUCLEP	80.669.015	47.907.831
20V20000	DPF	29.991.183	22.322.996
20XH0000	ComEx	30.968.525	8.216.028
20XN0000	Ministério da Defesa	600.624.860	311.887.077
20XR0000	Ministério da Defesa	25.688.302	18.724.487
20XX0000	Ministério da Defesa	27.023.363	18.910.738
210M0000	Sec. de Direitos Humanos	16.893.971	6.555.009
211D0000	Ministério da Defesa	5.560.979	3.342.105
24780000	Ministério da Ciência	132.407.642	101.999.541
25100000	Ministério da Defesa	81.306.268	45.444.819
25490000	Justiça do Trabalho	508.476	467.811
25860000	Ministério da Justiça	203.050.908	112.064.436
27230000	Ministério da Justiça	145.275.203	89.312.393
27260000	Ministério da Justiça	200.081.076	129.330.695
2D580000	CGU	85.975.910	57.825.220
42340000	Justiça do DFeT	266.562.083	195.689.799
42560000	Justiça do Trabalho	1.281.972.924	1.080.579.392
42570000	Justiça Federal	1.232.915.542	951.091.301
44500000	Ministério da Defesa	187.756.761	101.495.333
47270000	Sec. de Assuntos Estratégicos	41.291.466	28.917.196
4917000	Presidência	3.682.441	3.304.119
49470000	Ministério da Ciência	7.458.933	7.420.922
86A10000	Ministério da Justiça	75.314.651	63.113.998
88190000	Sec. de Direitos Humanos	2.567.954	1.565.464
88310000	Sec. de Pol. para as Mulheres	13.414.470	12.724.078
89460000	Ministério da Justiça	1.926.278	1.342.208
Total		8.196.334.725	5.875.077.696

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira não representam a execução das dotações constantes dos Decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 21: Execução das ações suplementadas pelo Decreto de 20/08/2015, no valor de R\$ 55.237.582.569

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago	R\$
20ZV0000	Ministério da Agricultura	313.016.188	11.505.901	
008G0000	Ministério da Fazenda	113.000.000	112.312.884	
Totais		426.016.188	123.818.785	

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira não representam a execução das dotações constantes dos Decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.

Tabela 22: Quadro-resumo da execução das ações suplementadas pelos Decretos objeto da perícia

Crédito	Valor de despesas primárias suplementado ⁽¹⁾	Total empenhado nas ações	Total pago nas ações	R\$
27/07/2015	1.256.940.688	13.682.965.023	11.145.865.961	
27/07/2015	365.726	336.505.568	263.008.479	
20/08/2015	493.585.802	8.196.334.725	5.875.077.696	
20/08/2015	0	426.016.188	123.818.785	
Totais	1.750.892.216	22.641.821.504	17.407.770.921	

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira não representam a execução das dotações constantes dos Decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.

(1) valores líquidos, já considerados os cancelamentos de despesas primárias.

A descrição das ações consta do Anexo 2 do presente Laudo.

3. Qual foi a trajetória da receita federal no ano de 2015 em relação a receita aprovada pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual de 2015?

As informações da Tabela 23 referem-se à evolução da receita primária no ano de 2015, parâmetro que se coaduna com o objeto da Denúncia e com o escopo definido para os trabalhos de perícia. As informações foram extraídas do arquivo intitulado “Anexos RTN Abr 2016.xlsx”, constante do site do Tesouro Nacional³¹.

Tabela 23: Trajetória da receita federal em 2015

Em R\$ milhões

Mês	Execução 2015
Janeiro	125.392,6
Fevereiro	91.616,5
Março	97.291,9
Abril	117.360,2
Maio	97.056,8
Junho	97.932,6
Julho	105.300,7

³¹ Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: <24/06/2016>.



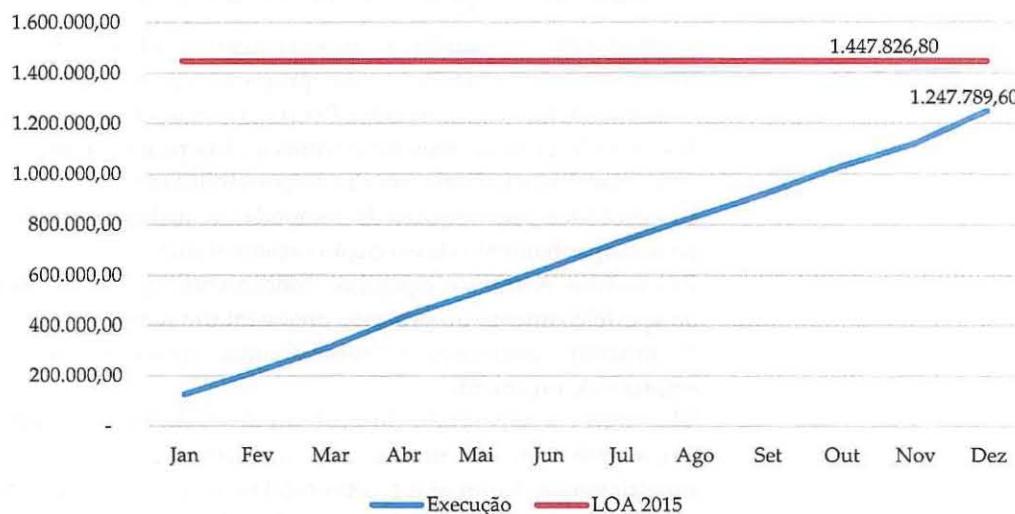
SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Mês	Execução 2015
Agosto	95.442,5
Setembro	95.523,6
Outubro	102.986,9
Novembro	92.022,6
Dezembro	129.862,7
Totais	1.247.789,3
Receitas Primárias Estimadas na LOA/2015	1.447.826,8
Diferença	(200.037,5)

Fonte: STN

A Figura 2 ilustra a trajetória das Receitas Primárias em 2015, em relação à previsão contida na LOA/2015:



Fonte: Tabela 23. Observação: Valores expressos em R\$ milhões.

Figura 2 – Evolução das receitas primárias em 2015

4. Quais as distinções entre a gestão financeira e a gestão orçamentária, no que tange às condições para abertura de créditos suplementares na LOA/15?

Tomando-se por referência a LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), tem-se que o art. 4º versa sobre a gestão orçamentária, atribuindo carga normativa para a compatibilidade entre as alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares e a obtenção da meta de resultado primário, nas hipóteses, limites e condições expressos em seus incisos:

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

Ao se reportar à LRF, o mencionado artigo apenas condiciona a abertura dos créditos suplementares à observância da vinculação legal que lhes possa definir a execução.

Ainda no que diz respeito à gestão orçamentária, o Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015, trouxe as competências da Secretaria de Orçamento Federal:

- I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social;
- II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;
- III - proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária;
- IV - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;
- VI - exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, observadas as diretrizes emanadas do Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa; e
- VIII - acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento e desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos.

Giacomoni discorre sobre o liame entre os dois conceitos:

Para que as despesas possam ser efetivamente realizadas, é necessário que os recursos financeiros estejam disponíveis no momento devido para quitar a obrigação.³²

Em outra passagem, reporta-se ao art. 8º da LRF:

³² GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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 gestão financeira encontra subsídio na LRF, como reforça a leitura do art. 9º, que dispõe sobre a limitação de empenho e movimentação financeira, no sentido de preservar a gestão fiscal. No âmbito federal, a LDO (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015) também encerra comandos relacionados à gestão financeira, notadamente aquele expresso, no art. 52, parágrafo 13:

§ 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.

No âmbito federal, o Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, em seu art. 21, reservou, para a Secretaria do Tesouro Nacional, dentre outras atribuições:

I - elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;

II - zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional;

VII - editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira, bem como promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução da despesa pública;
[grifo adicionado]

A gestão orçamentária e a gestão financeira consignam instrumentos próprios, conforme ilustra o glossário da STN³³, no endereço:

- Gestão orçamentária (relaciona-se com a transferência de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra, do Poder de utilizar créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão,

³³ Disponível em: <<http://tesouro.gov.br/-/glossario>>. Acesso em: <24 jun. 2016>



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

ou lhe tenham sido dotados ou transferidos. São operações descentralizadoras de crédito: o destaque e a provisão).

- **Dotação:** Limite de crédito consignado na lei de orçamento ou crédito adicional, para atender determinada despesa;
- **Destaque:** Operação descentralizadora de crédito orçamentário em que um Ministério ou Órgão transfere para outro Ministério ou Órgão o poder de utilização dos recursos que lhe foram dotados;
- **Provisão:** Operação descentralizadora de crédito orçamentário, em que a unidade orçamentária de origem possibilita a realização de seus programas de trabalho por parte de unidade administrativa diretamente subordinada, ou por outras unidades orçamentárias ou administrativas não subordinadas, dentro de um mesmo Ministério ou Órgão.
- Gestão financeira (relaciona-se com a movimentação de recursos financeiros entre as diversas unidades orçamentárias e administrativas, compreendendo:
 - **Cota** - Crédito colocado à disposição do órgão ou Ministério, em conta, na instituição bancária credenciada como o agente financeiro do Tesouro;
 - **Repasso** - Distribuição pelo órgão ou Ministério dos recursos financeiros correspondentes ao seu crédito, para utilização pelas unidades orçamentárias;
 - **Sub-Repasso** - Redistribuição, pelas unidades orçamentárias, às unidades administrativas ou a outras unidades orçamentárias incumbidas de fazer os pagamentos necessários à realização de seus programas de trabalho.

Outros fatores de diferenciação entre os dois conceitos são o de execução de Restos a Pagar e a restituição de recursos de terceiros, que se relacionam com a gestão financeira, não mais guardando relação com o orçamento do exercício em curso.

Giacomoni ilustra a precedência entre os dois conceitos:

Considerando que é a programação de trabalho constante do orçamento que condiciona a execução financeira da instituição pública, como providência preliminar são preparados registros, em



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

âmbito analítico, que possibilitam a classificação e o lançamento de cada despesa nos títulos orçamentários apropriados.³⁴

Em que pese a delinear conceitual dos dois institutos, atribuindo campos de aplicação específicos à gestão orçamentária e à gestão financeira, a LDO/2015, especialmente no *caput* do art. 52, estreita a relação entre esses dois instrumentos, para atingir-lhes o alcance na responsabilidade de gestão fiscal:

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.

Por sua vez, o parágrafo primeiro do art. 21, do Decreto 7.482/2011, reporta-se à integração entre a programação orçamentária e a financeira.

§ 1º No que se refere à despesa pública, inclusive aspectos associados à programação orçamentária, monitoramento e avaliação, conforme mencionado nos incisos VII, XI, XX, XXI, XXII e XXIII, a Secretaria do Tesouro Nacional deverá executar suas atribuições em estreita colaboração com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visando suprir eventuais lacunas e aprimorar os procedimentos usuais nessa área.

Nesse contexto, ressalte-se ainda que a Mensagem aos Ministros, que integra o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, é assinada conjuntamente pela SOF e pela STN.

Em suma, a despeito da especificidade que norteia a gestão orçamentária, diferenciando-a da gestão dos recursos financeiros, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a interdependência de ações, conjugadas num processo sistêmico, a julgar pelos vários dispositivos presentes na legislação de regência.

Assoni Filho traz a interdisciplinaridade dos temas:

Dentre os interesses sociais manifestos cotidianamente, aqueles eleitos pelos agentes públicos como os objetivos a serem perseguidos pelo aparato estatal e, nesta qualidade, transpostos para a legislação, ao menos em tese, promovem a identificação do interesse público com a observância da lei. Desse modo, os anseios sociais politicamente reputados relevantes, uma vez que encampados pela ordem jurídica

³⁴ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

vigente, materializam as chamadas necessidades públicas. Com particular ênfase, tal fato pode ser vislumbrado no que diz respeito à atividade financeira governamental, pois caberá à Administração Pública a arrecadação dos recursos necessários, bem como o seu gerenciamento e a sua aplicação, tendo sempre em conta a consecução dos mencionados interesses predominantes no bojo da coletividade.³⁵

A LRF, por exemplo, em seus arts. 4º e 5º, consigna comandos para os mecanismos de controle voltados à obtenção da meta fiscal:

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

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

[...]

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; [...]

A LDO/2015, por sua vez, estabelece as diretrizes básicas para a gestão fiscal:

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.

Em outro momento, a LDO/2015 reforça suas diretrizes:

³⁵ ASSONI FILHO, Sérgio. Capítulo III: Da despesa. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Orçamentos públicos: A Lei 4.320/64 comentada*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 203.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

Assim, a instrumentalização da gestão fiscal, nos termos da LRF, torna-se indissociável do alcance das metas de resultado fiscal, e é perpassada pela eficiência da gestão orçamentária e da gestão financeira, fatores condicionantes para a sustentabilidade da dívida pública, como demonstra Costa:

O endividamento público é um instrumento fundamental para a distribuição intertemporal ótima das políticas públicas. É por meio dele que a provisão dos bens públicos pode ser temporalmente dissociada da arrecadação dos recursos para lhe fazer face. Para que o instrumento do endividamento possa cumprir de forma adequada seu papel, faz-se necessário que o emissor adote uma política crível, em que os valores contratualmente estipulados sejam honrados. Em outras palavras, a política fiscal tem de ser sustentável.³⁶

5. A abertura de créditos suplementares em 2015 encontrou amparo em pareceres das consultorias jurídicas dos órgãos solicitantes e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão?

Em face da exiguidade de tempo para a consecução do trabalho pericial, a inspeção nos diversos órgãos demandantes e setoriais tornou-se inviável. Assim, a Junta Pericial designada no âmbito da CEI expediu o Ofício nº 1/2016 – CEI2016, endereçado ao Presidente da Comissão, solicitando documentos, dados e informações a diversos órgãos do Poder Executivo e ao Conselho Nacional de Justiça, para subsidiar a análise e a subsequente resposta aos quesitos apresentados. Em ato contínuo, o Presidente da CEI expediu os Ofícios nº 95/2016 a 110/2016 – CEI2016.

³⁶ COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Parte 1: entendendo a dívida pública brasileira. In: SILVA, Anderson Caputo et al (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. 1 ed. Brasília: Estação Gráfica, 2009, p. 81.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Em relação a esse quesito, as seguintes informações foram solicitadas:

- (i) cópia dos processos administrativos que tramitaram no âmbito deste órgão referente à análise técnica e jurídica das dotações constantes do Decreto não numerado de crédito suplementar no valor de R\$ 1.701.389.028, publicado no Diário Oficial da União de 28 de julho de 2015;
- (ii) cópia de pareceres jurídicos e recomendações emitidas por órgãos técnicos para a edição do referido Decreto, caso já não constantes do item anterior;
- (iii) cópia de documentos em que tenha havido alerta sobre a incompatibilidade das solicitações com a meta fiscal, seja por parte dos órgãos demandantes, seja por parte do órgão responsável pela análise jurídica ou de mérito da solicitação; e
- (iv) cópia de exposições de motivos e pareceres jurídicos que atestaram a compatibilidade das solicitações com a meta fiscal.

As respostas dos órgãos setoriais solicitantes identificadas nos autos são elencadas na Tabela 24.

Tabela 24: Órgãos Setoriais solicitantes

Órgão	DOC	Parecer Jurídico	Página do DOC que faz referência à existência ou não do Parecer Jurídico
Ministério da Cultura	123	Inexistente	20
Ministério das Cidades	124	Inexistente	02
Ministério dos Transportes	125	Inexistente	
Ministério da Agricultura	126	Inexistente	16, 18, 20 e 21
Ministério da Ciência e Tecnologia	128	Inexistente	02
Ministério do Meio Ambiente	130	Inexistente	02
Ministério da Fazenda	131	Inexistente	04
Ministério da Educação	134	Inexistente	04
Ministério da Justiça	135	Inexistente	89
Ministério do Trabalho	138	Inexistente	

Fonte: elaboração própria.

Em relação ao Ministério do Planejamento, foram identificados pareceres jurídicos expedidos pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério, conforme relação a seguir. Os mencionados pareceres foram acostados ao DOC 121 dos autos:

- Decreto de 27 de julho de 2015, publicado em 28 de julho de 2015, no valor de R\$ 29.922.832:

Parecer nº 00794/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU

4. Em relação ao conteúdo, esta Consultoria Jurídica não identificou qualquer óbice ou risco de natureza jurídica capaz de interferir na



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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", II, V, alínea "b", item 1, e VIII, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015).

- Decreto de 27 de julho de 2015, publicado em 28 de julho de 2015, no valor de R\$ 1.701.389.028,00:

Parecer nº 00797/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU

4. Em relação ao conteúdo, esta Consultoria Jurídica 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, alíneas "a", "c" e "e", II, VIII, XII, alínea "a", itens "1", "2" e "3", XIV, alínea "a", e XIX, alínea "b", item 2, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015).

- Decreto de 20 de agosto de 2015, publicado em 21 de agosto de 2015, no valor de R\$ 55.237.582.569,00:

Parecer nº 00905/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU

4. Em relação ao conteúdo, esta Consultoria Jurídica 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).

- Decreto de 20 de agosto de 2015, publicado em 21 de agosto de 2015, no valor de R\$ 600.268.845,00:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Parecer nº 00817/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU

4. Em relação ao conteúdo, esta Consultoria Jurídica 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, caput, incisos I, alíneas “a”, “c” e “e”, II, VIII, XII, alínea “b”, item “1”, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015).

6. Quais órgãos e unidades orçamentárias foram atendidos por essas suplementações?

A Tabela 25 demonstra as unidades orçamentárias e os órgãos atendidos pelas suplementações autorizados pelos decretos da denúncia³⁷. Não foram incluídas as ações relativas às despesas financeiras:

Tabela 25: Unidades orçamentárias e órgãos Setoriais atendidos

R\$ 1,00

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação dos Créditos Suplementares
Ministério da Educação	
Administração da Unidade	1.000.000
Fundação Universidade do Vale do São Francisco	655.000
Universidade Federal da Bahia	9.667.731
Universidade Federal do Ceará	13.475.000
Universidade Federal do Espírito Santo	28.753.672
Universidade Federal de Goiás	13.100.000
Universidade Federal Fluminense	1.994.000
Universidade Federal de Juiz de Fora	40.956.000
Universidade Federal de Minas Gerais	3.317.000
Universidade Federal do Pará	3.186.246
Universidade Federal da Paraíba	2.296.262
Universidade Federal do Paraná	14.333.388
Universidade Federal de Pernambuco	13.974.000
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	36.111.971
Universidade Federal do Rio de Janeiro	24.813.000
Universidade Federal de Santa Catarina	4.410.538
Universidade Federal de Santa Maria	8.188.067
Universidade Federal Rural de Pernambuco	5.324.000
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	16.629.000

³⁷ Dados obtidos do anexo denominado “Anexo 2016_06_16_Oficio_n_74_Decretos_2015.xlsx”, constante do DOC 096, acostado aos autos.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação dos Créditos Suplementares
Fundação Universidade Federal de Roraima	257.000
Fundação Universidade Federal do Tocantins	3.961.000
Universidade Federal Rural da Amazônia	102.807
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	1.410.444
Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri	4.139.000
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	1.000.000
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	9.958.000
Universidade Federal de Alfenas	2.170.000
Universidade Federal de Itajubá	2.084.000
Universidade Federal de São Paulo	6.760.000
Universidade Federal de Lavras	2.226.000
Universidade Federal Rural do Semi-Árido	1.195.000
Fundação Universidade Federal do Pampa	4.129.722
Universidade Federal da Integração Latino-Americana	2.025.145
Fundação Universidade do Rio de Janeiro	6.809.000
Fundação Universidade do Amazonas	4.565.000
Fundação Universidade de Brasília	13.936.831
Fundação Universidade do Maranhão	7.524.000
Fundação Universidade Federal do Rio Grande	11.199.862
Universidade Federal de Uberlândia	2.783.000
Universidade Federal do Acre	10.933.999
Fundação Universidade Federal de Pelotas	4.558.000
Fundação Universidade Federal do Piauí	1.883.000
Fundação Universidade Federal de São Carlos	733.000
Fundação Universidade Federal de Viçosa	4.204.000
Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	2.884.788
Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	5.209.000
Fundação Universidade Federal de São João 90el Rei	75.031
Fundação Universidade Federal do Amapá	1.366.000
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	148.486.213
CAPES	616.414.598
Hospital de Clínicas de Porto Alegre	29.686.000
Fundação Nacional de Desenvolvimento e Educação	363.280.000
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	2.006.573
Fundação Universidade Federal do ABC	983.000
Complexo Hospital e de Saúde da Universidade Federal da Bahia	1.199.000
Hospital Universitário Cassiano Antônio Morais	144.548
Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás	11.000.000
Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora	204.000
Hospital Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais	5.112.538
Hospital Universitário João de Barros Barreto	165.140
Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco	4.140.538
Hospital Universitário Polydoro Ernani de São Thiago	1.022.000
Hospital Universitário da Universidade Federal do Triângulo Mineiro	2.636.461
Hospital Getúlio Vargas	51.950
Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia	7.682.000
Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pelotas	6.000.000
Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Sergipe	466.000
Instituto Federal de Alagoas	2.532.400
Instituto Federal Baiano	1.550.000
Instituto Federal do Ceará	106.990



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação dos Créditos Suplementares
Instituto Federal Goiano	298.000
Instituto Federal de Minas Gerais	3.142.070
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	1.104.987
Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	673.220
Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	1.750.000
Instituto Federal do Triângulo Mineiro	1.816.000
Instituto Federal da Paraíba	5.283.000
Instituto Federal do Rio Grande do Sul	394.649
Instituto Federal Farroupilha	500.000
Instituto Federal de Rondônia	1.068.000
Instituto Federal Catarinense	3.681.122
Instituto Federal da Bahia	2.512.370
Instituto Federal do Piauí	1.636.000
Instituto Federal do Paraná	2.756.000
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	3.448.000
Instituto Federal Sul-Rio Grandense	2.814.695
Instituto Federal de Santa Catarina	2.359.300
Instituto Federal de São Paulo	17.199.252
Universidade Federal da Fronteira Sul	10.015.000
Universidade Federal do Oeste do Pará	2.112.000
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	5.529.236
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	313.058
Universidade Federal do Cariri	149.000
Hospital de Ensino Dr. Washington Antonio de Barros	1.000.000
Total	1.638.692.412
Ministério da Previdência Social	
Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	92.881
INSS	40.826.864
Total	40.919.745
Ministério do Trabalho	
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho	4.906.500
Fundo de Amparo ao Trabalhador	1.500.000
Total	6.406.500
Ministério da Cultura	
Preservação, Promoção e Acesso	3.351.958
Fundação Casa de Rui Barbosa	90.000
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	7.370.600
ANCINE	1.198.395
Total	12.010.953
Ministério dos Transportes	
Transporte Rodoviário	296.000
DNIT	700.000
Total	996.000
Ministério do Meio Ambiente	
Biodiversidade e Licenciamento Ambiental	3.600.000
Serviço Florestal Brasileiro	5.099.932
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	6.750.000
Total	15.449.932
Ministério da Integração Nacional	
CODEVASF	365.726
DNOCS	1.650.000



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação dos Créditos Suplementares
SUDECO	5.000.000
Total	7.015.726
Ministério das Cidades	
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades	5.401.174
CBTU	940.000
Total	6.341.174
Poder Judiciário	
Justiça Federal de 1º grau	91.476
TRF – 1ª região	1.151.110
TRF – 3ª região	220.000
TRE do Espírito Santo	234.800
TRE de Mato Grosso	1.813.377
TRE de Pernambuco	187.500
TRE de Santa Catarina	80.000
TRT – 1ª região – Rio de Janeiro	1.497.022
TRT – 2ª região – São Paulo	65.720.616
TRT – 3ª região – Minas Gerais	7.552.415
TRT – 4ª região – Rio Grande do Sul	8.151.450
TRT – 6ª região – Pernambuco	849.000
TRT – 7ª região – Ceará	4.338.811
TRT – 9ª região – Paraná	30.221.281
TRT – 10ª região – Distrito Federal/Tocantins	10.449.000
TRT – 11ª região – Amazonas/Roraima	2.678.713
TRT – 12ª – Santa Catarina	8.536.622
TRT – 13ª região – Paraíba	1.906.000
TRT – 14ª região – Rondônia/Acre	3.305.995
TRT – 15ª região – Campinas/SP	6.000.000
TRT – 16ª região – Maranhão	842.504
TRT – 18ª região – Goiás	345.874
TRT – 20ª região – Sergipe	3.964.000
TRT – 21ª região – Rio Grande do Norte	10.898.670
TRT – 23ª região – Mato Grosso	3.177.394
TRT – 24ª região – Mato Grosso do Sul	501.465
Tribunal de Justiça do Distrito Federal	8.918.731
Total	183.633.826
Presidência da República	
Instituto Nacional de Tecnologia da Informação	1.000.000
Secretaria de Assuntos Estratégicos – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	800.000
Secretaria de Direitos Humanos – Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	11.781.172
Secretaria de Direitos Humanos – Fundo Nacional do Idoso	3.337.300
Secretaria de Políticas para as Mulheres	3.044.449
CGU	4.156.675
Total	24.119.596
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	39.241.014
Comissão Nacional de Energia Nuclear	7.544.061
Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A	15.900.000
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	1.800.000
Total	64.485.075
Ministério da Justiça	
Cidadania e Justiça	595.515



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Órgão/Unidade Orçamentária	Dotação dos Créditos Suplementares
Arquivo Nacional	12.952
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	41.781.317
Departamento de Polícia Federal	85.287.001
Total	127.676.785
Ministério da Defesa	
Comando da Aeronáutica	5.387.872
Comando do Exército	95.660.787
Comando da Marinha	11.264.733
Amazônia Sul Tecnologias de Defesa S/A	259.287
Fundo Aeronáutico	6.500.000
Fundo do Exército	55.000.000
Fundo Naval	6.025.176
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	20.255.708
Total	200.353.563
Ministério da Agricultura	
Fomento ao Setor Agropecuário	19.000.000
Total	19.000.000
Ministério da Fazenda	
Fundo de Garantia à Exportação	18.000.000
Total	18.000.000
TOTAL	2.365.101.287

Fonte: elaboração própria, com base em Anexo do DOC 96.

7. A elaboração do decreto é submetida a parecer jurídico? Qual foi a análise jurídica que suportou cada um dos decretos?

No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério emitiu parecer para cada um dos Decretos da denúncia. A análise jurídica que serviu de base para a edição dos decretos foi destacada na resposta ao Quesito 5.

8. Houve recomendação por órgãos técnicos para a edição dos decretos?

De modo idêntico à resposta formulada ao Quesito 5, a partir da solicitação dessa informação aos órgãos setoriais solicitantes dos créditos suplementares, as seguintes respostas foram identificadas, no que diz respeito a esse quesito (vide Tabela 26).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 26: Recomendação por órgão solicitante dos Decretos

Órgãos Setoriais Solicitantes			
Órgão	DOC	Recomendação por Órgão Técnico	Página do DOC que faz referência à existência ou não da Recomendação
Ministério da Cultura	123	Inexistente	20
Ministério das Cidades	124	Inexistente	02
Ministério dos Transportes	125	Inexistente	
Ministério da Agricultura	126	Inexistente	16
Ministério da Ciência e Tecnologia	128	Inexistente	02
Ministério do Meio Ambiente	130	Nota Técnica nº 53/2015-CGGO	08
		Nota Técnica nº 42/2015-CGGO	15
		Nota Técnica nº 40/2015-CGGO	26
Ministério da Fazenda	131	Memorando nº 307/2015/SAIN/MF-DF	08
		Memorando nº 59/2015/CODIV/SUDIP/STN/MF-DF	17
		Memorando nº 58/2015/CODIV/SUDIP/STN/MF-DF	37
Ministério da Educação	134	Inexistente	04
Ministério da Justiça	135	Inexistente	89
Ministério do Trabalho	138	Inexistente	

Fonte: elaboração própria.

De maneira geral, os Órgãos Setoriais convergiram suas respostas, para esclarecer que a solicitação de créditos suplementares é realizada no SIOP, prescindindo de análise jurídica e de recomendação técnica, nos termos de instrução emanada da SOF, em Portarias que disciplinam o assunto, notadamente a de nº 16, de 29 de abril de 2015, não lhes cabendo competência para aferir o impacto sobre as metas fiscais, como elucida o Ofício nº 746/2016/GM-MMA (DOC 130, p.2). Quanto à utilização do superávit financeiro para a abertura dos créditos suplementares, cabe à STN disciplinar o assunto, como o faz na Portaria nº 176, de 30 de março de 2015.

Dessa forma, os pedidos são preenchidos em tela específica do SIOP, como demonstra o documento intitulado “Quadro de Detalhamento da Despesa”. Nele, há um campo para aposição das justificativas do pedido, de outras informações relevantes e da assinatura do responsável pelo preenchimento (vide DOC 131, p. 11 e 12).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em resposta ao Ofício nº 096/2016 – CEI2016, expediu o Ofício nº 36139/2016/2016-MP (DOC 121). Os anexos deste ofício contêm, para cada decreto de crédito suplementar objeto da denúncia, Exposição de Motivos, elaborada pelo Ministro dessa pasta, conforme Tabela 27.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 27: Exposição de motivos por decreto

RESUMO			
Data do Decreto	Valor do crédito (R\$)	Exposição de Motivos	Número do Anexo
27/07/2015	29.922.832	EM nº 00101/2015 MP	Anexo 02
27/07/2015	1.701.389.028	EM nº 00099/2015 MP	Anexo 03
20/08/2015	600.268.845	EM nº 00102/2015 MP	Anexo 04
20/08/2015	55.237.582.569	EM nº 00114/2015 MP	Anexo 05

Fonte: elaboração própria.

Cada uma dessas Exposições de Motivos fez-se acompanhar do Programa de Trabalho, Demonstrativo de Excesso de Arrecadação (se aplicável), Módulo de Pleitos extraído do SIOP, Parecer Jurídico expedido pela CONJUR-MP, Nota Informativa e o trâmite verificado no SIDOF.

9. Quais técnicos que analisam a elaboração dos decretos?

No âmbito dos órgãos setoriais solicitantes, de acordo com as informações recebidas, as atribuições dos técnicos limitam-se ao registro dos pedidos de crédito no SIOP. Em relação às respostas identificadas nos autos, a Tabela 28 indica a atuação de agentes no processo de solicitação de créditos suplementares:

Tabela 28: Técnicos que analisam a elaboração dos decretos

Órgãos Setoriais Solicitantes			
Órgão	DOC	Técnicos que operaram no pedido (Fonte)	Página do DOC que faz referência a essa informação
Ministério da Cultura	123	SIOP	05, 09, 13 e 17
Ministério das Cidades	124	SIOP	19, 23 e 27
Ministério dos Transportes	125	Inexistente	
Ministério da Agricultura	126	Inexistente	
Ministério da Ciência e Tecnologia	128	Inexistente	
Ministério do Meio Ambiente	130	SIOP	07, 09, 11, 14, 18, 20, 22, 24, 27, 32, 34, 36, 38, 40, 42 e 44
Ministério da Fazenda	131	SIOP	06, 10, 12, 19, 22, 27, 32 e 40
Ministério da Educação	134	SIMEC	79, 80, 85, 87, 89, 91, 93, 95, 97, 99, 101, 103, 105, 110, 112, 114, 116, 118, 119, 122, 124, 126, 128, 130, 132, 133, 136, 138, 140, 142, 144, 146, 148, 150, 152, 154, 156, 157, 160, 162, 164, 166, 168, 170, 172, 174, 176, 177, 180, 182, 184, 186, 188, 190, 191, 194, 197, 199, 201, 203, 205, 207, 210, 212, 214, 216, 218, 220, 222, 224, 226, 228, 230, 231, 234, 236, 238, 241, 242 e 245
Ministério da Justiça	135	SIOP	47, 48, 52, 56, 60, 63, 64, 67, 68, 71, 72, 76, 80 e 84
Ministério do Trabalho	138	SIOP	37, 41 e 45

Fonte: elaboração própria.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a elaboração dos decretos é analisada por técnicos da SOF, nos termos da Portaria SOF nº 16/2015.

10. Quem requereu a elaboração dos decretos suplementares? Quais Poderes?

De acordo com a tabela de suplementação dos créditos suplementares às unidades orçamentárias e órgãos, apresentada na resposta ao Quesito 6, chega-se à seguinte composição de unidades e órgãos solicitantes³⁸:

Tabela 29: Unidades orçamentárias e órgãos Setoriais demandantes dos decretos

Órgão/Unidade Orçamentária
PODER EXECUTIVO
Presidência da República
Instituto Nacional de Tecnologia da Informação
Secretaria de Assuntos Estratégicos - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Secretaria de Direitos Humanos - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
Secretaria de Direitos Humanos - Fundo Nacional do Idoso
Secretaria de Políticas para as Mulheres
CGU
Ministério da Educação
Administração da Unidade
Fundação Universidade do Vale do São Francisco
Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal do Ceará
Universidade Federal do Espírito Santo
Universidade Federal de Goiás
Universidade Federal Fluminense
Universidade Federal de Juiz de Fora
Universidade Federal de Minas Gerais
Universidade Federal do Pará
Universidade Federal da Paraíba
Universidade Federal do Paraná
Universidade Federal de Pernambuco
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Universidade Federal de Santa Catarina
Universidade Federal de Santa Maria
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Fundação Universidade Federal de Roraima
Fundação Universidade Federal do Tocantins
Universidade Federal Rural da Amazônia
Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Universidade Federal de Alfenas

³⁸ Dados obtidos do anexo denominado "Anexo 2016_06_16_Oficio_n_74_Decretos_2015.xlsx", constante do DOC nº 096, acostado aos autos.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Órgão/Unidade Orçamentária
Universidade Federal de Itajubá
Universidade Federal de São Paulo
Universidade Federal de Lavras
Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Fundação Universidade Federal do Pampa
Universidade Federal da Integração Latino-Americana
Fundação Universidade do Rio de Janeiro
Fundação Universidade do Amazonas
Fundação Universidade de Brasília
Fundação Universidade do Maranhão
Fundação Universidade Federal do Rio Grande
Universidade Federal de Uberlândia
Universidade Federal do Acre
Fundação Universidade Federal de Pelotas
Fundação Universidade Federal do Piauí
Fundação Universidade Federal de São Carlos
Fundação Universidade Federal de Viçosa
Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
Fundação Universidade Federal de São João del Rei
Fundação Universidade Federal do Amapá
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
CAPES
Hospital de Clínicas de Porto Alegre
Fundação Nacional de Desenvolvimento e Educação
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Fundação Universidade Federal do ABC
Complexo Hospital e de Saúde da Universidade Federal da Bahia
Hospital Universitário Cassiano Antônio Morais
Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás
Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora
Hospital Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais
Hospital Universitário João de Barros Barreto
Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco
Hospital Universitário Polydoro Ernani de São Thiago
Hospital Universitário da Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Hospital Getúlio Vargas
Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia
Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pelotas
Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Sergipe
Instituto Federal de Alagoas
Instituto Federal Baiano
Instituto Federal do Ceará
Instituto Federal Goiano
Instituto Federal de Minas Gerais
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Instituto Federal do Sul de Minas Gerais
Instituto Federal do Triângulo Mineiro
Instituto Federal da Paraíba
Instituto Federal do Rio Grande do Sul
Instituto Federal Farroupilha



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Órgão/Unidade Orçamentária
Instituto Federal de Rondônia
Instituto Federal Catarinense
Instituto Federal da Bahia
Instituto Federal do Piauí
Instituto Federal do Paraná
Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Instituto Federal Sul-Rio Grandense
Instituto Federal de Santa Catarina
Instituto Federal de São Paulo
Universidade Federal da Fronteira Sul
Universidade Federal do Oeste do Pará
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Universidade Federal do Cariri
Hospital de Ensino Dr. Washington Antonio de Barros
Ministério da Previdência Social
Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais
INSS
Ministério do Trabalho e Emprego
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho
Fundo de Amparo ao Trabalhador
Ministério da Cultura
Preservação, Promoção e Acesso
Fundação Casa de Rui Barbosa
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ANCINE
Ministério dos Transportes
Transporte Rodoviário
DNIT
Ministério do Meio Ambiente
Biodiversidade e Licenciamento Ambiental
Serviço Florestal Brasileiro
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Ministério da Integração Nacional
CODEVASF
DNOCS
SUDECO
Ministério das Cidades
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades
CBTU
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Comissão Nacional de Energia Nuclear
Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Ministério da Justiça
Cidadania e Justiça
Arquivo Nacional
Departamento de Polícia Rodoviária Federal
Departamento de Polícia Federal
Ministério da Defesa
Comando da Aeronáutica



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Órgão/Unidade Orçamentária
Comando do Exército
Comando da Marinha
Amazônia Sul Tecnologias de Defesa S/A
Fundo Aeronáutico
Fundo do Exército
Fundo Naval
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
Ministério da Agricultura
Fomento ao Setor Agropecuário
Ministério da Fazenda
Fundo de Garantia à Exportação
PODER JUDICIÁRIO
Justiça Federal de 1º grau
TRF – 1ª região
TRF – 3ª região
TRE do Espírito Santo
TRE de Mato Grosso
TRE de Pernambuco
TRE de Santa Catarina
TRT – 1ª região – Rio de Janeiro
TRT – 2ª região – São Paulo
TRT – 3ª região – Minas Gerais
TRT – 4ª região – Rio Grande do Sul
TRT – 6ª região – Pernambuco
TRT – 7ª região – Ceará
TRT – 9ª região – Paraná
TRT – 10ª região – Distrito Federal/Tocantins
TRT – 11ª região – Amazonas/Roraima
TRT – 12ª – Santa Catarina
TRT – 13ª região – Paraíba
TRT – 14ª região – Rondônia/Acre
TRT – 15ª região – Campinas/SP
TRT – 16ª região - Maranhão
TRT – 18ª região – Goiás
TRT – 20ª região – Sergipe
TRT – 21ª região – Rio Grande do Norte
TRT – 23ª região – Mato Grosso
TRT – 24ª região – Mato Grosso do Sul
Tribunal de Justiça do Distrito Federal

Fonte: elaboração própria, com base no Quesito 6.

11. O Poder Judiciário requereu a elaboração de decreto suplementar?

Consta dos autos o DOC 075, que retrata cópia do Ofício nº CJF-OFI-2015/02351, expedido pelo Conselho da Justiça Federal, solicitando ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a abertura de créditos adicionais por decreto, no valor de R\$ 118.850.333,00, todos com fundamento no art. 4º da LOA/2015.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Em outro documento, o TJDFT, por meio do Ofício nº 21.595/GPR, afirmou que foi beneficiado pela abertura de crédito suplementar no valor de R\$ 8.918.731,00. Naquela oportunidade, o TJDFT asseverou a desnecessidade de submissão à SOF de memória de cálculo desse crédito, posto que os recursos já haviam sido arrecadados e estavam na base do SIOP (DOC 077).

O DOC 086 traz o Ofício Conjunto TST.CSJT.GP Nº 0505, expedido pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Nele, o Ministro signatário informou à CEI que o CSJT solicitou a abertura de créditos suplementares, e enviou o Relatório de Reestimativa de Receitas, gerado no SIOP.

O DOC 106 reporta-se ao Ofício nº 2712 GAB-SPR, emitido pelo Tribunal Superior Eleitoral, que encaminhou a Informação nº 1/2016, preparada pela Secretaria de Orçamento e Finanças daquele Tribunal. Nessa Informação, o TSE ponderou que a reestimativa de arrecadação de receitas orçamentárias para a abertura de créditos suplementares alinhou-se aos termos das Portarias da SOF, notadamente a de nº 4/2015. A Informação chegou aos autos acompanhada das Memórias de Cálculo e da documentação gerada no SIOP.

No cômputo geral dos decretos da denúncia, conforme a Tabela 30, os seguintes órgãos do Poder Judiciário requereram a concessão de crédito suplementar, nos termos da tabela apresentada na resposta ao Quesito 6³⁹.

Tabela 30: Unidades Orçamentárias e Órgãos Setoriais do Poder Judiciário demandantes

Órgão/Unidade Orçamentária	R\$ 1,00 Dotação dos Créditos Suplementares
Justiça Federal de 1º grau	91.476
TRF – 1ª região	1.151.110
TRF – 3ª região	220.000
TRE do Espírito Santo	234.800
TRE de Mato Grosso	1.813.377
TRE de Pernambuco	187.500
TRE de Santa Catarina	80.000
TRT – 1ª região – Rio de Janeiro	1.497.022
TRT – 2ª região – São Paulo	65.720.616
TRT – 3ª região – Minas Gerais	7.552.415
TRT – 4ª região – Rio Grande do Sul	8.151.450
TRT – 6ª região – Pernambuco	849.000
TRT – 7ª região – Ceará	4.338.811
TRT – 9ª região – Paraná	30.221.281
TRT – 10ª região – Distrito Federal/Tocantins	10.449.000

³⁹ Dados obtidos do anexo denominado “Anexo 2016_06_16_Oficio_n_74_Decretos_2015.xlsx”, constante do Doc nº 096, acostado aos autos.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

TRT – 11ª região – Amazonas/Roraima	2.678.713
TRT – 12ª – Santa Catarina	8.536.622
TRT – 13ª região – Paraíba	1.906.000
TRT – 14ª região – Rondônia/Acre	3.305.995
TRT – 15ª região – Campinas/SP	6.000.000
TRT – 16ª região - Maranhão	842.504
TRT – 18ª região – Goiás	345.874
TRT – 20ª região – Sergipe	3.964.000
TRT – 21ª região – Rio Grande do Norte	10.898.670
TRT – 23ª região – Mato Grosso	3.177.394
TRT – 24ª região – Mato Grosso do Sul	501.465
Tribunal de Justiça do Distrito Federal	8.918.731
Total	183.633.826

Fonte: elaboração própria, com base na Tabela 25.

12. Quem fornece a base para a aprovação de pedido de elaboração de decreto suplementar no âmbito do Judiciário?

Nos termos do art. 41 da LDO/2015, o pedido de abertura de créditos suplementares em favor dos órgãos do Poder Judiciário deve ser encaminhado para a SOF pelo Conselho Nacional de Justiça.

Art. 41. As propostas de abertura de créditos especiais e suplementares, em favor dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, deverão ser encaminhadas à Secretaria de Orçamento Federal, com o parecer de mérito emitido, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, como forma de subsídio à análise das referidas solicitações.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Ministério Público Federal e ao Conselho Nacional do Ministério Público.

13. Como se dá o processo de abertura de crédito por decreto desde a sua concepção até a publicação, destacando o papel de cada ator em cada etapa.

O MTO 2015 dispõe, no item 7.2, sobre as diretrizes para as alterações orçamentárias. Por sua vez, o item 7.2.5 trata do Processo de Solicitação e Análise das Alterações Orçamentárias. O item 7.2.5.2 traz o seguinte arcabouço sobre as alterações orçamentárias quantitativas:

As alterações quantitativas do orçamento viabilizam a realização anual dos *programas* mediante a alocação de recursos para as *ações orçamentárias* e são de responsabilidade conjunta dos órgãos central e



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

setoriais e das UOs. A necessidade de alteração orçamentária pode ser identificada pela UO ou pelo órgão setorial. Em qualquer caso, a solicitação de alteração deverá ser elaborada de forma a atender as condições dispostas nas portarias editadas pela SOF. As solicitações que tiverem início nas UOs deverão ser elaboradas mediante acesso ao SIOP, no momento específico para as UOs, as quais, em seguida, deverão encaminhá-las para o respectivo órgão setorial. O órgão setorial correspondente procederá a uma avaliação global da necessidade dos créditos solicitados e das possibilidades de oferecer recursos compensatórios. Após a verificação do crédito e aprovação da sua consistência, os órgãos setoriais deverão encaminhar à SOF as solicitações de créditos adicionais de suas unidades. As solicitações que tiverem início nos órgãos setoriais também deverão ser elaboradas mediante acesso ao SIOP, no momento específico para o órgão setorial e nos prazos estabelecidos pela portaria da SOF. Em seguida, deverão encaminhá-las à SOF para análise. Ao recebê-las, a SOF, por meio de uma análise criteriosa, decidirá por atendê-las ou não. Caso sejam aprovadas, serão preparados os atos legais necessários à formalização das respectivas alterações no orçamento.

Sobre a elaboração e formalização dos atos legais, o MTO 2015 contempla a seguinte previsão, a teor do item 7.2.5.3:

Cabe à SOF a elaboração dos atos legais relativos às alterações orçamentárias. Os documentos são elaborados por tipo de alteração e podem ser:

- a) decreto do Poder Executivo para créditos suplementares autorizados na LOA e para a transposição e os remanejamentos (De/Para institucionais) autorizados na LDO;
- b) projeto de lei para os créditos suplementares dependentes de autorização legislativa e para os créditos especiais, cabendo salientar que os projetos de lei são produzidos separadamente por área temática;
- c) medida provisória para os créditos extraordinários; e
- d) portaria do Secretário da SOF para alterações de fonte de recursos, de identificador de uso ou de identificador de resultado primário.

Para cada tipo de ato legal elaborado, existe um caminho diferente até sua publicação. Caso seja uma portaria da SOF, ela é enviada diretamente à Imprensa Nacional para publicação, se for um decreto, um projeto de lei ou uma medida provisória, a SOF encaminha o documento ao Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão, que o envia à Casa Civil para avaliação do Presidente da República. Em se



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

tratando de um decreto, após a assinatura do Presidente, este é enviado para publicação na Imprensa Nacional.

Os projetos de lei são remetidos ao Congresso Nacional para que sejam apreciados e votados, momento em que é publicada mensagem presidencial no Diário Oficial da União. E no caso de créditos extraordinários, que são efetivados por medida provisória, a Casa Civil a encaminha para publicação e dá conhecimento ao Congresso Nacional.

A Portaria nº 16, de 29 de abril de 2015, da Secretaria de Orçamento Federal, estabeleceu os procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício de 2015. A Seção III explicita os trâmites do processo de abertura, desde o início:

Art. 4º As solicitações de alterações orçamentárias deverão ter início na UO interessada, mediante acesso *on-line* ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, exceto para a modalidade de aplicação, e serão encaminhadas ao órgão setorial correspondente.

Parágrafo único. As informações prestadas pelas UOs serão analisadas pelo órgão setorial referido no **caput**, que procederá a avaliação global da necessidade dos créditos solicitados e das possibilidades de oferecer recursos compensatórios, manifestando-se, nas áreas de sua competência, sobre a validade dos pleitos, manifestação essa que será parte integrante das solicitações iniciadas nas UOs.

Art. 5º Os órgãos setoriais encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP, mediante acesso *on-line* ao SIOP, as solicitações de créditos suplementares e especiais de suas unidades, observadas as disposições desta Portaria, nos seguintes prazos:

14. Descreva o funcionamento do sistema que viabiliza os créditos, destacando o papel de cada ator em cada etapa.

O sistema utilizado para o registro e utilização dos créditos é o SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O sistema é subdividido em módulos. O módulo SIOP-Operacional permite acesso ao módulo de “Alterações Orçamentárias”.

Inicialmente, o acesso à criação, a visualização e o tratamento de pedidos de alterações orçamentárias são observados no menu “Consulta e Edição”. Nessa fase, o sistema apresenta algumas parametrizações, como a indicação do instrumento legal, justificativa e bloqueio do crédito pela SOF.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

O SIOP é parametrizado para executar uma série de verificações nos envios de pedidos de alterações orçamentárias, mas o próprio manual alerta sobre a responsabilidade do analista:

É importante observar que: **a responsabilidade pela efetivação do crédito é do analista.** O sistema tem recursos para checar condições, mas não é capaz de analisar todas as situações que definem a correção e legalidade da alteração orçamentária. [grifo adicionado]

O sistema também consigna informações, sobre os tipos de crédito, e esclarece sobre as regras aplicáveis. Nos manuais dos módulos do SIOP-Operacional, encontram-se as regras aplicáveis ao procedimento de alteração orçamentária, dentre elas:

Os pedidos que envolverem Planos Orçamentários marcados como Prioridade da Presidência devem apresentar o seguinte alerta no momento do envio: “A alteração envolve programações sujeitas ao acompanhamento intensivo”. Todos os tipos de crédito, em especial aqueles que utilizam como fonte de financiamento a anulação de dotações, o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, têm como limite de utilização, além da “dotação atual” ou a “existência de superávit ou de excesso”, os créditos em tramitação que já se utilizaram dessas fontes de financiamento, mas ainda não foram publicados. O bloqueio das dotações passa a ser enviado ao SIAFI junto com o envio ao MP e não mais na efetivação do pedido, para todos os tipos de crédito.

15. Quem são os técnicos, especificamente, responsáveis por indicar as fontes para abertura de crédito quando se trata de fonte própria e as características do ato normativo que formaliza os créditos suplementares?

Pelo que se depreende da leitura do art. 7º da Portaria nº 16, de 29 de abril de 2015, da Secretaria de Orçamento Federal, compete aos técnicos do órgão de origem a indicação das fontes para abertura de créditos suplementares:

Art. 7º As solicitações de alterações orçamentárias serão efetuadas por categoria de programação em seu menor nível, na forma definida no art. 5º, inciso IV, da LDO-2015, especificando, para cada uma, a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, a fonte de recurso, a modalidade de aplicação, os identificadores de uso e de resultado primário e o PO, quando for o caso.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

No que diz respeito às características do ato normativo que formaliza os créditos suplementares, o MTO 2015, no item 7.2.5.3, descreve a competência da SOF para essa atividade:

Cabe à SOF a elaboração dos atos legais relativos às alterações orçamentárias. Os documentos são elaborados por tipo de alteração e podem ser:

- a) decreto do Poder Executivo para créditos suplementares autorizados na LOA e para a transposição e os remanejamentos (De/Para institucionais) autorizados na LDO;
- b) projeto de lei para os créditos suplementares dependentes de autorização legislativa e para os créditos especiais, cabendo salientar que os projetos de lei são produzidos separadamente por área temática;
- c) medida provisória para os créditos extraordinários; e
- d) portaria do Secretário da SOF para alterações de fonte de recursos, de identificador de uso ou de identificador de resultado primário.

16. Quais legislações e normativos dão amparo à abertura de crédito suplementar por meio de decreto, em especial, Constituição Federal, Lei 4.320/2014, LDO 2015, LOA 2015, Portarias de órgãos e ministérios?

Na CF/88, o art. 165, parágrafo 8º, permite que a LOA autorize a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito.

§ 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 Lei nº 4.320/1964, em seu art. 42, dispõe sobre a abertura de créditos suplementares:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Na LDO/2015, o tema acha-se disciplinado no art. 40:

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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

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.

§ 4º Os créditos de que trata o § 1º serão incluídos no SIAFI, exclusivamente, por intermédio de transmissão de dados do SIOP.

§ 5º O Presidente da República poderá delegar, no âmbito do Poder Executivo, aos Ministros de Estado, a abertura dos créditos suplementares a que se refere o **caput**.

A LDO/2015, em outra passagem, também prevê outras hipóteses para abertura de créditos suplementares por decreto (art. 53, inciso XII):



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

§ 2º Os saldos negativos eventualmente apurados entre o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 enviado ao Congresso Nacional e a respectiva lei serão ajustados, considerando-se a execução prevista neste artigo, por decreto do Poder Executivo, após a sanção da Lei Orçamentária de 2015, por intermédio da abertura de créditos suplementares ou especiais, mediante remanejamento de dotações, até o limite de 20% (vinte por cento) da programação objeto de cancelamento, desde que não seja possível a reapropriação das despesas executadas.

A LOA/2015 trata do assunto no art. 4º:

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.

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 consubstanciaria, na essência, pela edição de decretos, instrumentos que são imanentes às suas atividades normativas.

A Portaria SOF nº 16/2015 disciplina o assunto da seguinte forma:

Seção II Dos Tipos de Alterações Orçamentárias

Art. 2º A Unidade Orçamentária - UO indicará o tipo de alteração orçamentária solicitada, de acordo com a "Tabela de Tipos de Alterações Orçamentárias", constante do Anexo desta Portaria, e o respectivo fundamento legal, cabendo ao respectivo órgão setorial verificar a exatidão dessas informações.

Perscrutando outros pontos da mencionada Portaria, tem-se:

Art. 16. No cancelamento de dotações constantes dos Decretos de abertura de crédito suplementar autorizados no art. 4º da LOA-2015, fica vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, divulgadas na página da **internet** da Comissão Mista de Planos,



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO do Congresso Nacional,
nos termos da alínea “c” do inciso II do § 1º do art. 127 da LDO-2015.

Na referida portaria, o Anexo denominado “Tabela de Tipos de Alterações Orçamentárias” contempla, na coluna “Documento a ser Publicado”, o tipo de instrumento legal a ser utilizado na abertura dos créditos suplementares.

17. Quais as condições para a abertura de créditos suplementares pelo artigo 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015?

O art. 4º da LOA/2015 estabelece parâmetros condicionantes para a abertura de créditos suplementares:

- Restrição aos valores constantes da própria LOA, desconsideradas as alterações decorrentes de outros créditos adicionais;
- Alterações compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício;
- Observância do parágrafo único do art. 8º da LRF;
- Limites e condições expressos no artigo;
- Vedações de cancelamento dos valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais.

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

O art. 4º da LOA/2015 descreve os limites e condições nos seus 29 incisos e 7 parágrafos.

18. Em quais situações é autorizada a abertura de crédito suplementar por meio de decreto pelo art. 4º da LOA?

A Tabela 31 apresenta os limites e condições que vinculam a abertura de créditos suplementares, previstos no art. 4º da LOA/2015:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 31: Condições para abertura de créditos suplementares (art. 4º da LOA/2015)

Inciso	Condicionantes
I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação; b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF; c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964; d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei no 4.320, de 1964;
II - nos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a esses grupos, no âmbito do mesmo subtítulo, objeto da suplementação;	
III - relativas às transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, decorrentes de vinculações constitucionais ou legais; aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos termos da Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989; ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT; e ao complemento da atualização monetária do saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, mediante a utilização de recursos decorrentes de excesso de arrecadação de receitas vinculadas às respectivas finalidades previstas neste inciso;	
IV - decorrentes de sentenças judiciais, inclusive aquelas consideradas de pequeno valor nos termos da legislação vigente, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF; b) anulação de dotações consignadas a grupos de natureza de despesa no âmbito do mesmo subtítulo; c) anulação de dotações consignadas a essas finalidades, na mesma ou em outra unidade orçamentária; d) excesso de arrecadação de receitas próprias e do Tesouro Nacional; e e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
V - com serviço da dívida, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; b) anulação de dotações consignadas: 1. a essa finalidade, na mesma ou em outra unidade orçamentária; e 2. aos grupos de natureza de despesa "2 - Juros e Encargos da Dívida" ou "6 - Amortização da Dívida" no âmbito do mesmo subtítulo; c) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados; d) excesso de arrecadação decorrente dos pagamentos de participações e dividendos pelas entidades integrantes da



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Inciso	Condicionantes
	Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores; e) resultado do Banco Central do Brasil; e f) recursos decorrentes da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional;
VI - de pessoal e encargos sociais, inclusive as decorrentes da revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos federais e dos militares das Forças Armadas prevista no art. 37, inciso X, da Constituição, mediante a utilização de recursos oriundos de:	a) anulação de dotações consignadas a esse grupo de natureza de despesa; b) Reserva de Contingência - Recursos para o atendimento do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal; c) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; e d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional;
VII - nos subtítulos aos quais foram alocadas receitas de operações de crédito previstas nesta Lei, mediante a utilização de recursos decorrentes da variação monetária ou cambial incidentes sobre os valores alocados;	
VIII - nos subtítulos aos quais possam ser alocados recursos oriundos de doações e convênios, inclusive decorrentes de saldos de exercícios anteriores ou de remanejamento de dotações à conta dos referidos recursos, observada a destinação prevista no instrumento respectivo;	
IX - das ações destinadas à execução da Política de Garantia de Preços Mínimos, Formação e Administração de Estoques Reguladores e Estratégicos de Produtos Agropecuários, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações consignadas a essas despesas;	
X - constantes do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) anulação de dotações consignadas a essas despesas no âmbito do Fundo do Regime Geral de Previdência Social; b) excesso de arrecadação das Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social; e c) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
XI - da ação "0413 - Manutenção e Operação dos Partidos Políticos" no âmbito da unidade orçamentária "14901 - Fundo Partidário", mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do referido Fundo do exercício de 2014; e b) excesso de arrecadação de receitas próprias ou vinculadas desse Fundo;
XII - classificadas nos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", sendo:	a) no âmbito da Fundação Joaquim Nabuco, do Instituto Nacional de Educação de Surdos, do Instituto Benjamin Constant, do Colégio Pedro II, das Instituições Federais de Ensino Superior, dos Hospitais Universitários, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, e das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, integrantes do Ministério da Educação, mediante a utilização de recursos provenientes de: 1. anulação de até 50% (cinquenta por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito das referidas entidades e



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Inciso	Condicionantes
	<p>de seus respectivos hospitais;</p> <p>2. excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades, de convênios e de doações; e</p> <p>3. superávit financeiro, relativo a receitas próprias, convênios e doações, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, de cada uma das referidas entidades;</p> <p>b) no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, das Instituições Científicas e Tecnológicas, assim definidas no art. 2º, inciso V, da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e das instituições de pesquisa integrantes da administração direta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mediante a utilização de recursos provenientes de:</p> <p>1. anulação de até 30% (trinta por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito de cada uma das unidades orçamentárias;</p> <p>2. excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades;</p> <p>3. superávit financeiro, relativo a receitas próprias e vinculadas, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, de cada uma das referidas entidades; e</p> <p>4. reserva de contingência à conta de recursos vinculados à ciência, tecnologia e inovação constantes desta Lei; e</p> <p>c) no âmbito do Ministério do Esporte, restrito às ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, vinculadas à subfunção "811 - Desporto de Rendimento", mediante a utilização de recursos provenientes de:</p> <p>1. reserva de contingência;</p> <p>2. anulação de dotações consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito do mesmo subtítulo;</p> <p>3. excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e</p> <p>4. superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;</p>
XIII - relativas a subtítulos de projetos orçamentários em andamento, até o limite de seu saldo orçamentário apurado em 31 de dezembro de 2014, para alocação no mesmo subtítulo, com recursos provenientes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;	
XIV - classificadas nos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", até o limite do saldo orçamentário de cada subtítulo apurado em 31 de dezembro de 2014, nos referidos grupos de natureza de despesa, desde que para aplicação nas mesmas finalidades em 2015, sendo:	<p>a) no âmbito do Ministério da Educação, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo a receitas vinculadas à educação;</p> <p>b) no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, os concernentes às ações constantes das subfunções "571 - Desenvolvimento Científico", "572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia", "573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico" e "753 - Combustíveis Minerais", mediante a utilização de</p>



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Inciso	Condicionantes
	recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo a receitas vinculadas à ciência, tecnologia e inovação; e c) no âmbito do Ministério do Esporte, os constantes das ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, vinculadas à subfunção “811 - Desporto de Rendimento”, mediante a utilização de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
XVII - das programações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, classificadas com o identificador de resultado primário “3”, mediante o remanejamento de até 30% (trinta por cento) do montante das dotações orçamentárias desse Programa constantes desta Lei;	
XV - da ação “OE36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB”, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; b) excesso de arrecadação de receitas vinculadas; e c) anulação parcial ou total de dotações alocadas aos subtítulos dessa ação;
XVI - com pagamento dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar, auxílio-transporte, ou similares, a militares, servidores, empregados, e seus dependentes, de movimentação de militares, de fardamento de militares das Forças Armadas e concessão dos benefícios de auxílio-natalidade e auxílio-funeral, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; b) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e c) anulação de dotações relativas a essas despesas;
XVIII - com o pagamento do abono salarial e do seguro desemprego, inclusive o benefício da bolsa-qualificação, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) anulação de dotações consignadas a essas despesas no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador; e b) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
XIX - nos subtítulos das ações relativas às contribuições, anuidades e integralizações de cotas, constantes dos programas “0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais” e “0913 - Operações Especiais - Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais”, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; b) anulação de dotações orçamentárias: 1. contidas em subtítulos das referidas ações; e 2. constantes dos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras” de outros subtítulos, até o limite de 30% (trinta por cento) da soma dessas dotações, no âmbito de cada subtítulo; e c) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
XX - com benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social e Renda Mensal Vitalícia, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; e b) anulação de dotações orçamentárias alocadas às finalidades previstas neste inciso;
XXI - com o pagamento de indenizações, benefícios e pensões indenizatórias decorrentes de legislação especial e/ou de decisões judiciais, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; b) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; c) anulação de dotações consignadas a essas despesas; e d) reserva de contingência;
XXII - no âmbito das agências reguladoras, do Fundo	a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Inciso	Condicionantes
Nacional de Cultura - FNC na categoria de programação específica do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL, mediante a utilização dos respectivos:	do exercício de 2014; b) excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas; e c) reserva de contingência à conta de recursos próprios e vinculados constantes desta Lei;
XXIII - com o projeto de Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Processo Judicial Eletrônico - PJe, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a essa finalidade, na mesma ou em outra unidade orçamentária;	
XXIV - relativas à assistência médica e odontológica a militares e seus dependentes, mediante utilização do excesso de arrecadação de receitas decorrentes da contribuição do militar para a assistência médico-hospitalar e social e da indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar, por intermédio de organização militar, previstas no art. 15, incisos II e III, da Medida Provisória no 2.215-10, de 31 de agosto de 2001;	
XXV - relativas à remuneração de agentes financeiros, no âmbito da Unidade Orçamentária "71.104 - Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda", limitada a 30% (trinta por cento) do subtítulo, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e b) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
XXVI - da ação "00OB - Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético, Lei no 12.865, de 9 de outubro de 2013", no âmbito da Unidade Orçamentária "71.118 - Recursos sob Supervisão do Ministério de Minas e Energia", mediante a utilização de recursos provenientes da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional;	
XXVII - no âmbito dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, do Nordeste - FDNE e do Centro-Oeste - FDCO, mediante a utilização de recursos provenientes de:	a) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e b) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
XXVIII - dos subtítulos das ações voltadas à realização de grandes eventos a cargo da Presidência da República e dos Ministérios da Justiça e da Defesa, mediante a utilização de recursos oriundos de:	a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; b) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e c) reserva de contingência; e d) anulação de dotações dos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras" de outros subtítulos, até o limite de 30% (trinta por cento) da soma dessas dotações, no âmbito de cada subtítulo; e
XXIX - com a distribuição, aos respectivos beneficiários, dos recursos dos <i>royalties</i> do petróleo, alocados na Reserva de Contingência - Royalties do Petróleo ou constantes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014.	



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Inciso	Condicionantes
Parágrafos:	
§ 1º	Os limites de que trata o inciso I e respectiva alínea "a" deste artigo poderão ser ampliados em até 10% (dez por cento) quando o remanejamento ocorrer entre ações do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário.
§ 2º	A autorização de que trata este artigo fica condicionada à publicação, até o dia 15 de dezembro de 2015, do ato de abertura do crédito suplementar, exceto para as despesas previstas nos incisos III, IV, V, VI, X, XV, XVI, XVIII, XX, XXI, XXIV e XXIX do caput deste artigo, em que a publicação poderá ocorrer até 31 de dezembro de 2015.
§ 3º	Entende-se por saldo orçamentário, para fins do disposto nos incisos XIII e XIV deste artigo, a diferença entre a dotação autorizada e o valor empenhado no exercício findo.
§ 4º	Na abertura dos créditos de que trata este artigo, poderão ser incluídos grupos de natureza de despesa, além dos aprovados no respectivo subtítulo, desde que compatíveis com a finalidade da ação orçamentária correspondente.
§ 5º	Não se aplica a vedação de cancelamento, por ato próprio no âmbito de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação das emendas mencionadas no caput , nem os limites percentuais fixados neste artigo, quando cumulativamente: I - houver solicitação do parlamentar autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo; II - suplementar programação que, constante desta Lei, tenha sido incluída ou tenha sofrido acréscimo em decorrência de emenda individual apresentada pelo autor referido no inciso I deste parágrafo; III - houver impedimento técnico ou legal à execução da programação orçamentária que se pretenda cancelar; e IV - for preservado o montante de recursos orçamentários destinados a ações e serviços públicos de saúde.
§ 6º	Se não houver deliberação no prazo legal de projeto de lei de crédito adicional sobre programação incluída ou acrescida por emenda individual, as programações constantes do projeto de crédito que integrem esta Lei poderão ser remanejadas nos termos do § 5º, devendo a solicitação a que se refere o inciso I ocorrer até 30 de novembro de 2015.
§ 7º	Os remanejamentos a que se referem os §§ 5º e 6º deverão possibilitar, na execução, a identificação original do autor e da emenda objeto de cancelamento.

Fonte: art. 4º da LOA/2015.

Observando-se o Ambiente de Documentação OnLine do SIOP, nota-se a parametrização sistêmica dessas regras, a teor do item “3 – Regras para a Tabela I – Créditos Suplementares autorizados na LOA-2015 e Reaberturas de Crédito”⁴⁰.

19. A abertura de créditos suplementares constitui autorização para afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário?

Não há previsão legal que possa legitimar o afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário, comandados pelo art. 9º da LRF. Ao revés, o que o artigo determina é justamente a limitação de empenho e movimentação financeira, diante da tendência de não atingimento 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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

⁴⁰ https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/alteracoes_orcamentarias:tipos_alteracoes_2015



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

O parágrafo 1º desse artigo reporta-se à recomposição proporcional das dotações eventualmente contingenciadas, demonstrando o caráter contínuo da persecução dos objetivos fiscais.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

A LDO/2015 reforça e disciplina o tema, em seu art. 52:

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.

O parágrafo 4º desse mesmo artigo enfatiza ainda mais o controle:

§ 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;

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;



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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

Não somente a abertura de créditos suplementares, mas toda a gestão orçamentária vincula-se aos comandos da LRF, deles não se dissociando para compor elemento de análise isolada. A responsabilidade fiscal, tutelada pelos princípios da LRF, revela-se inserida num contexto macroeconômico, que permeia tanto a gestão orçamentária quanto a financeira. E é nesse contexto que a LOA/2015 condiciona a abertura de créditos suplementares à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício, subsumindo-se na premissa de que a abertura desses créditos comprime a execução fiscal.

E é no adstrito cumprimento das exigências legais da LDO, notadamente do seu art. 52, *caput*, e da LRF, art. 9º, que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, de confecção bimestral, debruça-se sobre a análise de evolução do cenário fiscal, que desponta durante a execução orçamentária, para lhe definir rumos que se alinhem à persecução da meta fiscal aprovada, propondo, se necessário, os limites de contingenciamento.

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.

20. A abertura de créditos suplementares leva necessariamente ao aumento dos gastos ou ao descumprimento da meta primária?

Preliminarmente, no campo pericial, a pergunta requer uma delimitação de escopo, pois o descumprimento da meta primária pode ensejar a existência de outros fatores não subjacentes aos créditos suplementares abertos, escapando do objeto da perícia. É o caso, por exemplo, de um cenário que comporta sucessivos declínios na arrecadação da receita, no período da execução orçamentária, sem que tenha havido a abertura de créditos adicionais.

Considerando-se essa premissa, 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. E se, a despeito de terem sido abertos, não forem executados, não causarão impacto na meta fixada. Entretanto, em que pese essa



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

lógica, é cediço que os créditos suplementares, no momento da sua abertura, aumentam a dotação orçamentária e pressionam o atingimento da meta fiscal, uma vez que o cálculo dessa meta resulta da confrontação entre receitas primárias e despesas primárias, contexto em que se inserem os novos gastos autorizados.

Assim, emergem da pergunta duas abordagens: a primeira, para aferir o impacto sobre a projeção da meta fiscal, no momento da abertura de créditos suplementares, e a segunda, para mensurar o impacto efetivo, sobre a meta de resultado primário, ao final do exercício.

Antes de discorrer sobre o alcance da primeira abordagem, torna-se necessário observar a metodologia atual de cálculo da meta de resultado primário, demonstrada nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, elaborados pela SOF. No demonstrativo do 2º bimestre, observa-se, implicitamente, a medida da relação entre os créditos suplementares e o impacto sobre o atingimento da meta prevista.

Tabela 32: Avaliação do cumprimento da meta em 2015 (2º bimestre)

Item	Meta prevista na LOA/2015	Avaliação do 2º bimestre	R\$ milhões
Receita Primária Líquida de Transferências	1.223.398,2	1.158.268,6	(65.129,60)
Despesas Obrigatórias	841.750,1	847.501,5	5.751,40
Despesas Discricionárias	326.369,1	326.369,1	-
Proposta de Contingenciamento	-	(70.881,1)	(70.881,1)
Resultado Primário	55.279,0	55.279,0	-

Fonte: SOF, Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre

Nessa metodologia de cálculo, 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. Nesse momento, surge a contrapartida, na proposta de contingenciamento, que busca compensar os efeitos do aumento nos gastos e, simultaneamente, a redução das receitas, retornando a previsão ao nível de alcance da meta fixada.

O entendimento fixado, no art. 4º da LOA/2015, assenta-se na premissa de que os créditos suplementares ampliam a pressão sobre o alcance do resultado fiscal, exigindo, para a sua consecução, a compatibilidade com as metas autorizadas na LDO. Se o ato de abertura de créditos suplementares ocorresse à revelia do cenário fiscal presente à época da sua edição, para, em momento futuro, ser convalidado pela limitação expressa nos decretos de contingenciamento, a letra



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

da lei tornar-se-ia inócuas, pois, caso o contingenciamento não pudesse ser efetivado, numa análise *ceteris paribus*⁴¹, a meta fiscal terminaria por ser afetada ao final do exercício.

Ademais, a legislação orçamentária vigente é correlata, inserindo-se num contexto sistemático. Nesse sentido, se as condições preconizadas pelo artigo 4º da LOA/2015 não se verificam, a abertura de crédito suplementar pode ser submetida à aprovação legislativa, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88:

Art. 167. São vedados:

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

Na segunda abordagem, percebe-se que o cumprimento da meta primária, tomando-se por referência a metodologia atual do cálculo, depende da sinergia entre a evolução das receitas primárias e das despesas primárias, efetivando-se ou não ao final do exercício. Durante a execução, fundem-se a gestão orçamentária e a gestão financeira, para o monitoramento dos elementos que possam cercear o alcance dessa meta.

Pelos elementos de resposta ao quesito, conclui-se que os momentos da abertura e da execução dos créditos suplementares são distintos nesse processo de controle e o seu impacto depende do tipo de abordagem que se adota como referencial. Sem embargo, a responsabilidade do gestor não se exaure, no momento de aferição da compatibilidade de abertura do crédito suplementar com a meta de resultado primário, mas se consolida durante toda a execução orçamentária.

21. Qual o efeito jurídico da edição do decreto suplementar?

Esta Junta de Peritos entende que “edição de decreto suplementar” equivale à edição de decreto executivo de crédito suplementar.

Segundo o art. 40, inciso I, da Lei nº 4.320/1964, os créditos suplementares são destinados ao reforço de dotação orçamentária. Assim, tais créditos são autorizados por lei e abertos por decreto executivo, precedido de justificativa, caso haja recursos disponíveis.

⁴¹ Expressão latina que indica “tudo o mais constante”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Considerando que a lei orçamentária é um dos instrumentos básicos de planejamento⁴², o efeito jurídico da edição de decreto executivo de crédito suplementar consiste no reconhecimento da intenção de mudança na ação governamental. Desse modo, a edição de crédito suplementar amplia a ação governamental já programada, visando ao desenvolvimento nacional, entre outros objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil⁴³. A propósito, ainda nos termos constitucionais, o planejamento estatal “é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”⁴⁴.

Quanto à responsabilidade jurídica por sua edição, cumpre ainda mencionar que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com poder de orientação normativa e supervisão técnica, sobre os demais integrantes desse Sistema⁴⁵. Nesse contexto, a SOF disponibiliza o Manual Técnico Orçamentário –MTO, que contém esclarecimentos técnicos e orçamentários acerca dos processos orçamentários da União. O MTO 2015 informa que:

As alterações quantitativas do orçamento [como as promovidas pelos créditos suplementares] viabilizam a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias e são de responsabilidade conjunta dos órgãos central e setoriais e das UOs [unidades orçamentárias].⁴⁶

22. A edição do decreto suplementar amplia a autorização do gasto financeiro?

Em síntese, 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. Por essa percepção, nesse estágio, o órgão passa a contar com autorização para executar a respectiva ação do planejamento orçamentário. Pela

⁴² Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, art. 7º, c.

⁴³ CF/88, art. 3º.

⁴⁴ Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, art. 174, *caput*.

⁴⁵ 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”, art. 2º e 4º.

⁴⁶ SOF. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2015, Brasília, 2014, p. 94. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015-1a-edicao-05-08.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

ótica operacional, a execução efetiva dessa ação depende do aporte de recursos financeiros, o qual obedece ao cronograma previsto na programação financeira mencionada pelo art. 8º da LRF:

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

Na União, o Decreto nº 7.482, de 16 de maior de 2011, regulamenta as competências da Secretaria do Tesouro Nacional. Especificamente, o art. 21 estipula, dentre outras:

I - elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;

Essa Secretaria menciona alguns atributos das suas atividades⁴⁷:

A Programação Financeira compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, assegurando a execução dos programas anuais de trabalho, realizados por meio do SIAFI, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente.

Logo após a sanção presidencial à Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo mediante decreto estabelece em até trinta dias a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal por órgãos, observadas as metas de resultados fiscais dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A legislação de amparo, além da LRF, passa pelo Decreto nº 8.434, de 22 de abril de 2015, que dispôs sobre o empenho de despesas pelos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal até o estabelecimento do cronograma de que trata o *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, alterando os Anexos I e II ao Decreto nº 8.412, de 26 de fevereiro de 2015⁴⁸.

A STN estabelece as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como adota os procedimentos necessários para a sua execução. Os recursos financeiros repassados pela STN, órgão central do

⁴⁷ Acesso: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/programacao-financeira>>. Acesso em: <24 jun. 2016>.

⁴⁸ Dispõe sobre a execução financeira dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo Federal até o estabelecimento do cronograma de que trata o *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

sistema, são direcionados às Unidades Gestoras Executoras pelos Órgãos Setoriais.

Em que pese todo o processo de desdobramento da execução da ação orçamentária, desde a origem da dotação até a disponibilidade financeira, o decreto de crédito suplementar, de forma reflexa, autoriza a execução do gasto financeiro, resguardados eventuais óbices que possam impelir a adoção de limites por contingenciamento. Giacomoni enfrenta o assunto:

As dotações consignadas aos créditos orçamentários e adicionais representam autorizações de despesas válidas para utilização no período de vigência da lei orçamentária anual.⁴⁹

Se o ato de abertura do crédito suplementar, em primeira análise, não consubstancia gasto financeiro imediato, também é certo que o gasto financeiro prescinde de nova autorização orçamentária, amparando-se na autorização que fora concedida no decreto.

23. Qual é 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?

Considerando os Decretos de crédito suplementar apreciados neste trabalho pericial, a ordem cronológica dos fatos que antecederam e que sucederam a publicação dos Decretos foi a seguinte:

- **2 de janeiro de 2015:** publicação da LDO/2015 fixando a meta de superávit primário para o Governo Central⁵⁰ de R\$ 55,28 bilhões;
- **22 de abril de 2015:** publicada a LOA/2015;
- **22 de maio de 2015:**
 - divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2015 (fls. 565 a 605 do Anexo I do DOC 050), apontando para a necessidade de um

⁴⁹ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

⁵⁰ Conforme o Manual de Estatísticas Fiscais do Tesouro Nacional, de 2015, p. 15, "Para fins de compilação das estatísticas brasileiras, o governo central é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil que, dadas suas características, compõe o subsetor de Corporações Públicas Financeiras." Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_Manual_Estatisticas_Fiscais/>. Acesso em 24 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

contingenciamento de R\$ 70,88 bilhões, sendo R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo federal.

- Na mesma data, foi publicado, em edição extra do DOU, o Decreto nº 8.456/2015, implementando o contingenciamento de R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo;
- **22 de julho de 2015:**
 - divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, apontando para a necessidade de um contingenciamento adicional de R\$ 8,60 bilhões, sendo R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo federal;
 - por meio da Mensagem nº 269, foi enviado ao Congresso Nacional o PLN 5/2015, propondo a redução da meta de superávit primário de R\$ 55,28 bilhões para R\$ 5,83 bilhões;
- **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.
- **30 de julho de 2015:** publicação, em edição extra do DOU, do Decreto nº 8.496/2015, implementando o contingenciamento de R\$ 8,47 bilhões, no âmbito do Poder Executivo, tal como necessidade apontada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015;
- **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 de setembro de 2015:** divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2015 (fls. 651 a 692 do Anexo I do DOC 050), apontando para a possibilidade de manutenção do contingenciamento então vigente.

Em 22 de julho de 2015, ou seja, seis dias antes da publicação dos dois primeiros Decretos não numerados de suplementação de dotações, o Poder Executivo



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

enviara o PLN 5/2015 ao Congresso Nacional, propondo a redução da meta de superávit primário de R\$ 55,28 bilhões para R\$ 5,83 bilhões, ou seja, uma redução de R\$ 49,45 bilhões.

Essa redução, contudo, não havia ainda sido aprovada quando da publicação desses dois Decretos não numerados, em 28 de julho de 2015, cujas alterações na programação orçamentária têm efeito primário negativo de R\$ 1,26 bilhão.

Dessa maneira, considerando que o Poder Executivo já reconhecia, no 3º Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas, a ocorrência de um déficit de R\$ 49,45 bilhões, relativamente à meta de R\$ 55,28 bilhões originalmente estabelecida pela LDO/2015, as alterações na programação orçamentária decorrente desses dois Decretos aumentaram o déficit em R\$ 1,26 bilhão, totalizando um impacto primário negativo total de R\$ 50,71 bilhões sobre a programação orçamentária.

Posteriormente, em 21 de agosto de 2015, houve a publicação de outros dois Decretos de suplementação, cujas alterações na programação orçamentária têm efeito negativo de R\$ 0,49 bilhão sobre o resultado fiscal esperado.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 4º bimestre, foi identificada a possibilidade de manutenção do contingenciamento anterior, de modo que o Poder Executivo ainda reconhecia a ocorrência de um déficit de R\$ 49,45 bilhões, relativamente à meta de R\$ 55,28 bilhões originalmente estabelecida pela 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 33.

Ainda que a nova meta estivesse autorizada, no momento da edição do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 4º bimestre, a manutenção do nível das despesas no mesmo patamar implicaria nova proposta de contingenciamento, para compensar os efeitos dos créditos suplementares abertos, no valor de R\$ 1,75 bilhão.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela 33: Resultados Fiscais e contingenciamentos efetivos e necessários: exercício de 2015.

Item	LOA	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre	R\$ bilhões Dezembro
Receita Primária Líquida	1.223,39	1.158,27	1.111,58	1.111,57	1.056,69	1.056,69
Despesa Obrigatória	841,75	847,50	858,86	858,84	861,61	861,61
Despesa Discretional	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.

Assim, considerando a edição dos quatro Decretos ora analisados, o efeito negativo sobre o resultado primário esperado foi negativo em R\$ 1,75 bilhão. Quando considerado esse efeito conjuntamente com o reconhecimento, pelo Poder Executivo, da redução de R\$ 49,45 bilhões no resultado fiscal projetado, o efeito total para fins de cumprimento esperado da meta fiscal era um déficit de R\$ 51,20 bilhões.

24. Qual foi a execução das ações orçamentárias suplementadas por esses decretos? Ela ficou acima ou abaixo do valor aprovado pelo Congresso na LOA 2015?

As ações orçamentárias suplementadas pelos decretos em análise já foram demonstradas na resposta ao Quesito 2. As Tabelas 34 a 38 foram reproduzidos abaixo para incluir os valores aprovados pelo Congresso na LOA/2015. As células sombreadas em azul indicam valor superior à dotação inicial da LOA/2015 e as células sombreadas em vermelho indicam valor inferior.

Tabela 34: Decreto de 27/07/2015, publicado em 28/07/2015

Ação	Órgão	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Empenhado na Ação	Total Pago	R\$ 1,00
00IE0000	MEC	10.000	25.000	20.957	0	
00OW0000	MEC	20.000.000	54.000.000	39.503.008	39.503.008	
00P10000	MEC	22.000	65.521	9.917	9.074	
01290000	MPS	33.319	50.625	41.828	41.828	
01290000	INSS	134.387	390.000	351.665	351.665	
01300000	MPS	110.814	176.400	156.954	156.954	
01310000	MPS	192.935	315.000	299.485	299.485	
01310000	INSS	14.841	16.000	14.841	14.841	
04870000	MEC	4.345.253.879	5.589.364.145	6.114.125.871	6.024.252.351	



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Ação	Órgão	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Empenhado na Ação	Total Pago
05090000	MEC	409.428.298	800.154.307	341.590.571	30.053.895
0A120000	MEC	92.000.000	132.289.100	132.289.100	118.366.300
0A260000	MEC	40.000.000	60.000.000	30.800.000	28.654.600
11G00000	MEC	47.060.141	49.172.141	37.606.046	19.345.317
11G10000	MEC	45.354.271	45.379.416	30.274.107	18.646.523
14XO0000	MEC	2.045.936	2.133.682	1.993.684	844.788
14XP0000	MEC	31.370.378	31.519.378	21.519.336	8.279.993
155V0000	ANCINE	3.994.650	5.193.045	5.193.045	1.213.016
157D0000	MEC	4.100.000	4.100.000	4.100.000	0
20000000	MEC	325.059.475	347.971.370	322.860.231	210.216.289
20000000	Min. do Trabalho	43.457.533	48.257.533	40.113.741	27.061.954
20000000	IPHAN	48.071.833	61.442.433	61.193.972	53.919.778
20GK0000	MEC	23.526.814	27.573.300	18.156.276	14.696.244
20RG0000	MEC	43.302.317	45.147.317	28.641.897	4.700.384
20RH0000	MEC	22.838.018	27.405.621	24.137.659	19.589.753
20RJ0000	MEC	636.494	636.494	0	0
20RK0000	MEC	3.483.189.626	4.083.702.358	3.046.656.357	2.446.159.483
20RL0000	MEC	1.393.881.365	1.431.681.760	1.128.396.757	671.445.906
20RM0000	MEC	537.318.130	867.746.227	848.435.294	498.333.794
20RN0000	MEC	67.687.711	116.635.028	95.244.545	66.620.955
20RX0000	MEC	75.523.700	75.523.700	38.993.804	27.256.532
20YY0000	Min. do Trabalho	6.406.975	8.028.975	4.416.505	91.353
20ZF0000	MinC	122.816.263	126.336.263	92.492.055	22.023.293
20ZM0000	MinC	1.394.250	1.394.250	1.254.703	948.006
212H0000	MEC	317.693.882	157.000.000	115.081.897	89.315.125
22920000	INSS	232.843.503	362.420.090	362.032.820	192.144.537
23740000	Min. do Trabalho	25.260.000	25.260.000	106.500	0
25530000	Min do Trabalho	25.644.807	25.644.807	13.038.581	7.509.232
29940000	MEC	56.815.864	57.397.609	51.637.566	38.607.175
40020000	MEC	138.548.323	143.102.323	116.642.349	101.287.594
40140000	MEC	20.000.000	26.000.000	15.035.314	8.494.220
40860000	MEC	79.156.694	154.846.790	125.184.989	101.269.652
45720000	MEC	3.252.525	4.746.783	2.239.508	1.508.019
63800000	MEC	1.096.923	1.187.923	679.869	424.089
82820000	MEC	497.443.085	479.562.084	370.401.419	252.208.956
Totais		12.633.991.959	15.480.994.798	13.682.965.023	11.145.865.961

Fonte: elaboração própria

Tabela 35: Decreto de 27/07/2015, publicado em 28/07/2015

R\$ 1,00

Ação	Órgão	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Empenhado na Ação	Total Pago
1M490000	DNOCS	5.500.000	7.150.000	7.119.919	2.900.889
20000000	SUDECO	20.676.000	20.676.000	11.643.275	9.547.771
20000000	Min. Cidades	39.324.506	46.673.130	44.766.523	38.252.440
20000000	CBTU	17.651.000	18.051.000	17.369.363	14.912.450
20000000	SFB	11.789.656	12.189.656	8.688.883	5.620.930
20VP0000	MMA	101.202.880	101.202.880	95.530.340	92.830.525
20WD0000	MMA	45.264.534	52.215.534	1.735.021	119.727
20WM0000	MMA	148.136.081	198.695.464	137.330.184	91.310.072
28190000	Min. Integração	4.700.000	5.065.726	2.579.498	1.798.637



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

29070000	Min. Transportes	1.480.000	3.066.000	1.774.750	1.772.455
84990000	MMA	4.219.504	4.219.504	2.507.881	5.080
869V0000	Min. Transportes	8.500.000	9.200.000	5.459.931	3.937.503
Totais		408.444.161	478.404.894	336.505.568	263.008.479

Fonte: elaboração própria

Tabela 36: Decreto de 20/08/2015, publicado em 21/08/2015

Ação	Órgão	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Empenhado na Ação	R\$ 1,00 Total Pago
00LV0000	Min. da Ciência	1.583.997.309	1.629.738.323	1.682.042.526	1.234.943.451
00OL0000	Arq. Nacional	64.764	77.716	74.261	74.261
133Q0000	Justiça do Trabalho	200.000	317.417	317.417	132.653
156K0000	ComAer	183.538.998	195.426.870	46.181.321	12.493.689
156M0000	ComEx	193.457.182	171.096.235	71.742.030	7.147.509
157N0000	ComMar	23.129.090	23.129.090	18.125.895	14.914.590
20000000	Presidência	9.586.000	9.286.000	8.735.329	8.525.412
20000000	Min. da Justiça	586.641.139	657.273.142	618.862.295	451.758.149
20000000	Min. da Defesa	815.719.592	850.319.592	784.161.452	628.716.222
20000000	Sec. Políticas para as Mulheres	8.324.666	9.989.599	7.860.120	6.413.508
20GP0000	Justiça Eleitoral	119.032.101	119.195.278	99.638.877	70.600.894
20PY0000	ComEx	109.862.300	121.862.300	70.426.462	15.760.655
20SE0000	ComMar	118.223.960	118.223.960	7.277.556	2.041.707
20V10000	NUCLEP	79.580.610	95.480.610	80.669.015	47.907.831
20V20000	DPF	30.000.000	30.000.000	29.991.183	22.322.996
20XH0000	ComEx	63.000.000	118.221.734	30.968.525	8.216.028
20XN0000	Min. da Defesa	899.877.186	900.458.880	600.624.860	311.887.077
20XR0000	Min. da Defesa	35.723.000	35.723.000	25.688.302	18.724.487
20XX0000	Min. da Defesa	69.100.000	69.100.000	27.023.363	18.910.738
210M0000	Sec. de Direitos Humanos	20.650.000	32.431.172	16.893.971	6.555.009
211D0000	Min. da Defesa	7.560.000	7.560.000	5.560.979	3.342.105
24780000	Min. da Ciência	83.000.000	132.444.061	132.407.642	101.999.541
25100000	Min. da Defesa	112.826.000	132.826.000	81.306.268	45.444.819
25490000	Justiça do Trabalho	446.000	517.000	508.476	467.811
25860000	Min. da Justiça	160.000.000	204.431.805	203.050.908	112.064.436
27230000	Min. da Justiça	170.217.796	150.141.129	145.275.203	89.312.393
27260000	Min. da Justiça	198.685.989	237.247.239	200.081.076	129.330.695
2D580000	CGU	76.142.698	86.594.004	85.975.910	57.825.220
42340000	Justiça do DFeT	269.527.759	279.331.995	266.562.083	195.689.799
42560000	Justiça do Trabalho	1.125.853.902	1.388.832.193	1.281.972.924	1.080.579.392
42570000	Justiça Federal	1.198.157.688	1.250.491.358	1.232.915.542	951.091.301
44500000	Min. da Defesa	225.736.846	270.736.846	187.756.761	101.495.333
47270000	Sec. de Assuntos Estratégicos	47.586.052	46.989.052	41.291.466	28.917.196
4917000	Presidência	4.554.000	4.854.000	3.682.441	3.304.119
49470000	Min. da Ciência	15.000.000	15.000.000	7.458.933	7.420.922
86A10000	Min. da Justiça	63.184.302	75.821.162	75.314.651	63.113.998
88190000	Sec. de Direitos	12.193.700	15.531.000	2.567.954	1.565.464



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Ação	Órgão	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Empenhado na Ação	Total Pago
	Humanos				
88310000	Sec. de Políticas para as Mulheres	11.178.986	13.414.486	13.414.470	12.724.078
89460000	Ministério da Justiça	1.985.051	2.580.566	1.926.278	1.342.208
Totais		8.733.544.666	9.502.694.814	8.196.334.725	5.875.077.696

Fonte: elaboração própria

Tabela 37: Decreto de 20/08/2015, publicado em 21/08/2015

Ação	Órgão	Dotação inicial (LOA/2015)	Dotação atualizada	Empenhado na Ação	Total Pago	R\$ 1,00
20ZV0000	Ministério da Agricultura	913.636.653	1.104.440.264	313.016.188	11.505.901	
008G0000	Ministério da Fazenda	95.000.000	113.000.000	113.000.000	112.312.884	
Totais		1.008.636.653	1.217.440.264	426.016.188	123.818.785	

Fonte: elaboração própria

Tabela 38: Resumo dos Decretos

RESUMO					R\$ 1,00
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

Pelo resumo, tem-se que as ações suplementadas foram empenhadas em R\$ 22.641 milhões, dos quais R\$ 17.407 milhões foram efetivamente pagos.

25. Qual foi o montante total da despesa total executada (empenho e pagamento) em 2015? Ela é maior ou menor do que o valor aprovado na LOA 2015?

Do portal SIGA Brasil, foram extraídas as informações da Tabela 39. As células sombreadas em vermelho indicam valor inferior à dotação inicial da LOA/2015

Tabela 39: Despesa Total Executada em 2015

Totais	Dotação inicial (LOA 20015)	Dotação autorizada	Total Empenhado	Total Pago	R\$ 1,00
	2.876.676.947.382	2.938.486.110.523	2.382.042.570.391	2.245.512.362.319	

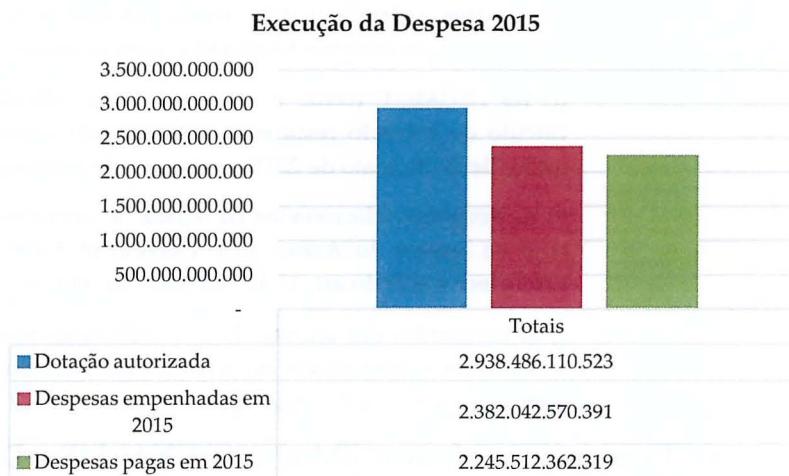
Fonte: elaboração própria



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

O gráfico da Figura 3 ilustra o montante da despesa total executada, em comparação com a dotação autorizada para o exercício de 2015:



Fonte: elaboração própria

Figura 3 – Despesa da União autorizada, empenhada e paga em 2015

26. Houve, na requisição de algum dos decretos editados, o apontamento de incompatibilidade com a meta fiscal?

Segundo informações constantes do DOC 121, o Ministério do Planejamento apresentou os seguintes apontamentos relativos à compatibilidade com a meta fiscal:

- Exposição de Motivos EM nº 00101/2015 MP – Decreto no valor de R\$ 29.922.832:

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, pois:

- a) R\$ 19.938.174,00 (dezenove milhões, novecentos e trinta e oito mil, cento e setenta e quatro reais) referem-se a remanejamento entre despesas primárias discricionárias do Poder Executivo para priorização das programações e/ou dotações suplementadas;
- b) R\$ 365.726,00 (trezentos e sessenta e cinco mil, setecentos e vinte e seis reais) referem-se a despesas financiadas com excesso de arrecadação de Recursos de Convênios, que serão consideradas na



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

c) R\$ 9.498.932,00 (nove milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, novecentos e trinta e dois reais) referem-se a remanejamento de dotações orçamentárias financiadas com recursos de doações;

d) R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) não são considerados no cálculo do referido resultado, constante do Anexo XI do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, por serem de natureza financeira;

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.

- Exposição de Motivos EM nº 00099/2015 MP – Decreto no valor de R\$ 1.701.389.028:

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, pois:

a) R\$ 441.088.922,00 (quatrocentos e quarenta e um milhões, oitenta e oito mil, novecentos e vinte e dois reais) se referem a remanejamento entre despesas primárias do Poder Executivo para priorização da programação e/ou dotação suplementada;

b) R\$ 642.162.433,00 (seiscentos e quarenta e dois milhões, cento e sessenta e dois mil, quatrocentos e trinta e três reais) à suplementação de despesas primárias discricionárias à conta de recursos de origem financeira;

c) R\$ 12.909.477,00 (doze milhões, novecentos e nove mil, quatrocentos e setenta e sete reais) ao atendimento de despesas primárias discricionárias à conta de excesso de arrecadação de receitas primárias;

d) R\$ 7.037.311,00 (sete milhões, trinta e sete mil, trezentos e onze reais) ao atendimento de despesas primárias discricionárias à conta de excesso de arrecadação de receitas financeiras;

e) R\$ 594.831.467,00 (quinhentos e noventa e quatro milhões, oitocentos e trinta e um mil, quatrocentos e sessenta e sete reais) são despesas atendidas com recursos de doações e de convênios, dos quais R\$ 574.166.878,00 (quinhentos e setenta e quatro milhões, cento



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

e sessenta e seis mil, oitocentos e setenta e oito reais) referem-se a excesso de arrecadação dos referidos recursos e R\$ 20.664.589,00 (vinte milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e oitenta e nove reais) a superávit financeiro dessas fontes, que serão considerados na avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

f) R\$ 3.359.418,00 (três milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e dezoito reais) não são considerados no cálculo do referido resultado, constante do Anexo XI do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, conforme dispõe seu art. 1º, § 1º, inciso II, por tratar-se de despesas financeiras; e

g) a execução das despesas descritas nos itens "a", "b", "c" e "d" será realizada de acordo com os limites constantes do Anexo I do Decreto nº 8.456, de 2015, conforme estabelecido no art. 1º, § 2º, do referido Decreto.

- Exposição de Motivos EM nº 00102/2015 MP – Decreto no valor de R\$ 600.268.845:

5. Esclarece-se, 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, tendo em vista que:

I - no Poder Judiciário:

a) R\$ 78.934.614,00 (setenta e oito milhões, novecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quatorze reais) atendem despesas primárias discricionárias, à conta de excesso de arrecadação de receitas primárias, sendo:

a1) R\$ 15.630.872,00 (quinze milhões, seiscentos e trinta mil e oitocentos e setenta e dois reais) de Recursos Próprios Não Financeiros; e

a2) R\$ 63.303.742,00 (sessenta e três milhões, trezentos e três mil, setecentos e quarenta e dois reais) de Recursos de Convênios;

b) R\$ 104.699.212,00 (cento e quatro milhões, seiscentos e noventa e nove mil, duzentos e doze reais) suplementam despesas primárias discricionárias à conta de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, dos quais:

b1) R\$ 6.204.000,00 (seis milhões, duzentos e quatro mil reais) de Recursos Próprios Não Financeiros; e

b2) R\$ 98.495.212,00 (noventa e oito milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil e duzentos e doze reais) de Recursos de Convênios.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

c) As despesas do item “a” serão consideradas na avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, relativa ao terceiro bimestre de 2015.

II - no Poder Executivo:

a) R\$ 106.683.043,00 (cento e seis milhões, seiscentos e oitenta e três mil, quarenta e três reais) referem-se a remanejamento entre despesas primárias do Poder Executivo para priorização das programações e/ou dotações suplementadas;

b) R\$ 163.238.503,00 (cento e sessenta e três milhões, duzentos e trinta e oito mil, quinhentos e três reais) suplementam despesas primárias discricionárias à conta de excesso de arrecadação de receitas primárias, sendo:

b1) R\$ 68.775.755,00 (sessenta e oito milhões, setecentos e setenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e cinco reais) de Recursos Próprios Não Financeiros; e

b2) R\$ 76.422.748,00 (setenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, setecentos e quarenta e oito reais) de Recursos de Convênios; e

b3) R\$ 18.040.000,00 (dezoito milhões e quarenta mil reais) de Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais;

c) R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) suplementam despesas primárias discricionárias à conta de excesso de arrecadação de Recursos Próprios Financeiros;

d) R\$ 126.713.473,00 (cento e vinte e seis milhões, setecentos e treze mil, quatrocentos e setenta e três reais) suplementam despesas primárias discricionárias à conta de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, sendo:

d1) R\$ 111.595.001,00 (cento e onze milhões, quinhentos e noventa e cinco mil e um real) de Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais; e

d2) R\$ 15.118.472,00 (quinze milhões, cento e dezoito mil, quatrocentos e setenta e dois reais) de Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais;

e) em relação ao item “b2”, o montante de R\$ 55.221.734,00 (cinquenta e cinco milhões, duzentos e vinte e um mil, setecentos e trinta e quatro reais), relativo ao Ministério da Defesa, foi considerado na avaliação de receitas e despesas, conforme Relatório de que trata o § 4º do art. 52 da LDO-2015, do 2º bimestre, enviado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 152, de 21 de maio de 2015;



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

f) as despesas constantes dos itens "b3", "d2" e o valor de R\$ 21.201.014,00 (vinte e um milhões, duzentos e um mil e catorze reais) do item "b2" serão consideradas na avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 9º da LRF, relativa ao 3º bimestre.

g) a execução dos itens "e" e "f" não estará sujeita aos limites estabelecidos no Anexo I do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, de acordo com seu art. 1º, § 1º, inciso III;

h) as demais despesas "a", "b1", "c" e "d1" serão executadas de acordo com os limites constantes do Anexo I do Decreto nº 8.456, de 2015, conforme estabelece o § 2º, do art. 1º, do referido Decreto.

- Exposição de Motivos EM nº 00114/2015 MP – Decreto no valor de R\$ 55.237.582.569:

9. 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, pois:

a) R\$ 55.199.212.150,00 (cinquenta e cinco bilhões, cento e noventa e nove milhões, duzentos e doze mil, cento e cinquenta reais) se referem a remanejamento entre despesas financeiras;

b) R\$ 1.370.419,00 (um milhão, trezentos e setenta mil, quatrocentos e dezenove reais) atendimento de despesas financeiras à conta de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo a Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações, não consideradas no cálculo do referido resultado, constante do Anexo XI do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, por serem de natureza financeira; e

c) R\$ 37.000.000,00 (trinta e sete milhões de reais) se referem ao remanejamento entre despesas primárias discricionárias do Poder Executivo para priorização da programação e/ou das dotações suplementadas, cuja execução será realizada de acordo com os limites constantes do Anexo I do Decreto nº 8.456, de 2015, conforme estabelece o § 2º do art. 1º do referido Decreto.

Não houve, portanto, na requisição dos Decretos editados, apontamento de incompatibilidade com a meta fiscal.

-
- 27. Houve alerta de órgão técnico demandante do respectivo crédito ou mesmo de órgão responsável pela análise jurídica ou ainda de mérito a respeito da incompatibilidade do respectivo ato normativo em relação à meta fiscal?**
-



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Não se despontaram, nos documentos recebidos por esta Junta Pericial, em resposta aos Ofícios nº 95/2016 a 110/2016, expedidos pela CEI, elementos que pudessem indicar alerta de órgão técnico demandante do respectivo crédito ou mesmo de órgão responsável pela análise jurídica ou ainda de mérito. Tal questionamento foi objeto do item (iii) dos ofícios encaminhados aos órgãos demandantes:

(iii) cópia de documentos em que tenha havido alerta sobre a incompatibilidade das solicitações com a meta fiscal, seja por parte dos órgãos demandantes, seja por parte do órgão responsável pela análise jurídica ou de mérito da solicitação;

Abaixo, reproduzem-se os excertos extraídos das respostas em questão:

- Ministério da Cultura – DOC 123, p. 2:

O presente expediente responde aos itens (I) e (IV) do Ofício nº 102/2016 - CE12016. Quanto aos demais itens, cabe à Secretaria de Orçamento Federal manifestar-se sobre tais questões. Em anexo, seguem as cópias dos referidos créditos.

- Ministério da Agricultura – DOC 126, p. 16:

Informo ainda que não houve edição por parte desta Secretaria de documento alertando a incompatibilidade das solicitações com a meta fiscal.

- Ministério da Ciência e Tecnologia - DOC 128, p. 3:

Em relação ao item “(iii) cópia de documentos em que tenha havido alerta sobre a incompatibilidade das solicitações com a meta fiscal, seja por parte dos órgãos demandantes, seja por parte do órgão responsável pela análise jurídica ou de mérito da solicitação;” – esclarece-se que não cabe ao órgão setorial o acompanhamento e análise da meta fiscal, uma vez que as informações acessíveis à unidade orçamentária permitem uma avaliação estrita a receitas e despesas da Pasta. A avaliação e o acompanhamento da evolução da meta fiscal cabem aos órgãos centrais de orçamento e finanças, não sendo possível quaisquer alerta ou análise por parte do órgão demandante.

- Ministério do Meio Ambiente – DOC 130, p. 2:

4. - No que tange ao item ”(iii) : cópia de documentos em que tenha havido alerta sobre a incompatibilidade das solicitações com a meta fiscal, seja por parte dos órgãos demandantes, seja por parte do órgão responsável pela análise jurídica ou de mérito da solicitação”, foi informado que não houve impacto sobre a meta fiscal, uma vez que todas as Suplementações



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

foram pleiteadas com o oferecimento de cancelamento de dotações já consignadas na Lei Orçamentária Anual de -2015 - LOA2015, ou seja, em todos os casos que envolveram este Órgão houve remanejamentos de dotações, de modo que o valor final da LOA ficou inalterado.

- Ministério da Fazenda – DOC 131, p. 6:
 2. Preliminarmente, cabe esclarecer que o citado Decreto não numerado de crédito suplementar foi elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a partir de informações dos órgãos. Relativamente a este Ministério da Fazenda, o pedido de crédito suplementar em referência atendeu integralmente às disposições contidas na Portaria SOF nº 16, de 29 de abril de 2015, que estabeleceu os procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício de 2015. Logo, as respostas às solicitações dos itens (ii), (iii) e (iv) acima não podem ser fornecidas por esta Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.
- Ministério da Educação – DOC 134, p. 4:

Para fins de elaboração de todos os pedidos de créditos adicionais no exercício de 2015, esta SPO/MEC não recebeu nenhum documento contendo alertas nesse sentido.
- Ministério da Justiça – DOC 135, p. 89:
 7. Com relação aos itens iii e iv, reforça-se que o MJC como Órgão Setorial, quando solicita créditos suplementares, se baseia na legislação pertinente e orientações dos **Órgãos Centrais**, sendo eles, **Secretaria do Tesouro nacional- STN** e **Secretaria de Orçamento Federal**. Assim, com relação ao superávit, a STN é responsável pelo cálculo do superávit e pela divulgação dos respectivos valores, conforme previsto no Art. 9º da Portaria SOF nº 16, de 219 de abril de 2015[...]

Em relação ao Órgão Central, os pareceres jurídicos, conforme demonstrado na resposta ao Quesito 26, não revelaram indicação de incompatibilidade do ato normativo em relação à meta fiscal.

28. Quais eram os argumentos apresentados nas Exposições de motivos e nos pareceres jurídicos que atestavam a compatibilidade com a meta?

As análises jurídicas levadas a efeito nos Pareceres da CONJUR-MP, para cada Decreto, ao reportarem-se à compatibilidade com a meta de resultado fiscal,



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

indicaram a fonte de recursos como elemento de conformação, como demonstra a Tabela 40.

Tabela 40: Origem dos Recursos indicados nos Pareceres Jurídicos

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

29. Existe possibilidade de alteração da meta fiscal? A Lei de Responsabilidade Fiscal autoriza a alteração da meta?

Inicialmente, para elucidar o contexto em que se insere a pergunta do quesito, revelam-se alguns dispositivos que se referem diretamente à meta fiscal, conforme destaca o quadro abaixo:

Tabela 41: Dispositivos relativos à meta fiscal

Fonte	Artigos
Constituição Federal de 1988	<p>Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.</p> <p>§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.</p> <p>§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165</p> <p>§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.</p>



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

LDO/2015	<p>Art. 3º Se as reestimativas para a taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB superarem a estimativa utilizada para fins de elaboração do Anexo IV.1. - Metas Fiscais Anuais desta Lei fica o Poder Executivo autorizado a aumentar a meta de superávit primário prevista no art. 2º.</p> <p>Art. 51. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2015, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei.</p> <p>Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.</p> <p>Art. 62. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no art. 56 poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.</p> <p>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 os 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.</p>
LOA/2015	<p>Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015, para as seguintes finalidades:</p>
LRF	<p>Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:</p> <p>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.</p> <p>§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:</p> <p>I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;</p> <p>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.</p> <p>Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.</p> <p>§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.</p>

Fonte: elaboração própria

Todo o sistema orçamentário converge para os princípios insculpidos na LRF, atinentes à responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos. A LRF dispõe sobre a responsabilidade na gestão fiscal, mas não trata da hipótese de proposta de alteração da meta de resultado fiscal prevista na LDO.

O próprio Anexo de Metas Fiscais comunga desse entendimento:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Nesse sentido, anualmente, são estabelecidas metas de resultado primário no intento de garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Por sua vez, o resultado nominal e o estoque da dívida do setor público são indicativos, por sofrerem influência de fatores fora do controle direto do governo.

Na atual conjuntura, compete à LDO a fixação da meta de resultado primário. É o que traz o art. 2º da LDO/2015:

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.

O Anexo IV da Lei, mencionado no artigo supra, refere-se ao Anexo de Metas Fiscais, em que se verificam as premissas e a metodologia utilizadas para compor o cenário fiscal em que se insere a meta de resultado primário.

O constituinte originário conferiu competência à LDO para fixação dessas metas:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Sendo assim, não há óbices para que as metas e prioridades da administração pública federal sejam alteradas por proposta de lei ordinária, regularmente submetida à aprovação do Congresso Nacional.

30. Em quais anos houve alteração da meta fiscal?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO, sob a seguinte justificativa: “versam sobre exercícios financeiros anteriores a 2015, o que extrapola o objeto da Denúncia”.

31. Como foi a execução fiscal nos anos em que a meta foi alterada? Os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas sempre levaram em consideração a meta da lei aprova ou a proposta de alteração?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO sob a seguinte justificativa: “versam sobre exercícios financeiros anteriores a 2015, o que extrapola o objeto da Denúncia”.

32. Houve anos em que a proposta de meta fiscal, o PLN enviado ao Congresso, foi utilizada para definição do contingenciamento ou descontingenciamento? Quais?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO sob a seguinte justificativa: “versam sobre exercícios financeiros anteriores a 2015, o que extrapola o objeto da Denúncia”.

33. Houve situações análogas à do ano de 2015, do ponto de vista do contexto de expedição de créditos suplementares e da meta fiscal, em anos anteriores, em especial em 2009?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO sob a seguinte justificativa: “versam sobre exercícios financeiros anteriores a 2015, o que extrapola o objeto da Denúncia”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

34. Há precedentes do TCU, anteriores aos atos imputados à Presidente da República, admitindo que a alteração da meta primária produza efeitos em relação ao passado?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO sob a seguinte justificativa: “versam sobre exercícios financeiros anteriores a 2015, o que extrapola o objeto da Denúncia”.

35. Eventuais mudanças na jurisprudência do TCU podem ser utilizadas para deslegitimar condutas anteriores à virada jurisprudencial?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO sob a seguinte justificativa: “versam sobre controvérsia jurídica que extrapola o objeto da Denúncia”.

36. Quem tem atribuição de verificar a constitucionalidade de um ato do Presidente da República?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO sob a seguinte justificativa: “versam sobre controvérsia jurídica que extrapola o objeto da Denúncia”.

37. Após outubro de 2015, quando o TCU julgou as contas de 2014, o governo editou algum decreto nas condições questionadas?

Após outubro de 2015, o Poder Executivo expediu dois decretos relacionados à concessão de créditos suplementares, a conforme Tabela 42.

Tabela 42: Decretos de créditos suplementares abertos após outubro de 2015

Data	Valor (R\$)	Fundamento
04/11/2015	1.421.838.938	Crédito suplementar para diversos órgãos do Poder Executivo; Encargos Financeiros da União; Transferências a Estados, DF e Municípios; e Operações Oficiais de Crédito.
16/12/2015	147.902.060	Crédito suplementar para a Câmara dos Deputados, diversos órgãos do Poder Judiciário e MPU

Fonte: elaboração própria

Entretanto, a análise dos mencionados decretos escapa do objeto da denúncia, não se relacionando ao escopo deste trabalho pericial.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

Algo semelhante ocorreu com os decretos, em que normas e procedimentos então estabelecidos foram objeto de questionamentos. Neste caso, as mudanças são menos evidentes. Por exemplo, a Secretaria de Orçamento Federal, demandada a compartilhar com a Comissão Especial de Impeachment documentos de alerta, sobre a incompatibilidade das solicitações de créditos com a meta fiscal, confessou que

[...] não houve alerta de incompatibilidade, pois o encaminhamento dos créditos em questão feito, à época, pela SOF, ocorreu conforme entendimento vigente naquele momento, de que os créditos estavam de acordo com os relatórios de avaliação das receitas e despesas primárias do 3º e 4º bimestres, os quais, por sua vez, estavam de acordo com a meta proposta por meio do PLN nº 5 de 2015.⁵¹

Mostra-se incontroverso o fato de que a meta proposta pelo PLN 5/2015 divergia da meta estabelecida pelas diretrizes orçamentárias então vigentes para aquele ano. Pelo princípio constitucional da legalidade, as metas da LDO/2015 foram alteradas apenas em dezembro, pela Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, que “Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015”. É, pois, também incontestável que os créditos em questão não estavam de acordo com as metas vigentes.

Em suma, no momento dos fatos, a presunção de legitimidade dos agentes que praticavam os atos em apreço convivia com inquietações já esboçadas, especialmente, pelos agentes do controle externo, acerca de impropriedades vislumbradas.

⁵¹ DOC 121, p. 1.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

39. Quais foram os 13 pontos apontados pelo Ministro Relator Augusto Nardes em junho de 2016 no âmbito da Apreciação de Contas do Governo da República em 2015?

Cumpre esclarecer que o Ministro Augusto Nardes relatou as Contas de Governo de 2014. Ademais, treze foram os pontos demandados de esclarecimentos, pelo Tribunal de Contas da União à Chefe do Executivo federal, tendo em vista indícios de irregularidades apontadas nessas contas, conforme Acórdão nº 1464/2015 – TCU – Plenário, de 17 de junho de 2015. Segue reprodução dos pontos pertinentes.

9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidades:

9.2.1. 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 (item 2.3.5 do Relatório);

9.2.2. 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. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.3. 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 do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.4. 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. 32, §1º, incisos I e II, e



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.5. ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório);

9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparéncia e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

9.2.7. extração do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento “Recursos Próprios – Geração Própria”, pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora”, pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas”, pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas”, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.8. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparéncia 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);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (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 do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.11. 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. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

9.2.12. 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 deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório); e

9.2.13. existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório).⁵²

40. Desde 2001, as suplementações das despesas discricionárias são de modo recorrente submetidas a decreto de contingenciamento, previsto no art. 6º do Decreto 3746/2001. Esse dispositivo tem o mesmo efeito do parágrafo 13 do art. 52 da LDO 2015? Desde quando a LDO traz um dispositivo semelhante? Qual é o efeito desse dispositivo nas suplementações orçamentárias?

⁵² 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

Pelo art. 6º do Decreto nº 3.746, de 6 de fevereiro de 2001⁵³, os créditos suplementares terão sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, enquanto o § 13 do art. 52 da LDO/2015 excepciona o excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros da limitação de empenho e movimentação financeira das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União decorrentes da abertura de créditos suplementares. Portanto, os efeitos dos dois dispositivos são diversos.

Considerando que o objeto da perícia está circunscrito aos fatos delineados em 2015, a indagação sobre anos anteriores está fora do escopo do presente laudo.

O efeito do dispositivo constante das diretrizes orçamentárias nas suplementações é restringir as possibilidades de limitação compulsória de empenho e movimentação financeira e ampliar a discricionariedade de gestão orçamentária e financeira dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Ao mesmo tempo, a restrição aumenta o esforço fiscal relativo do Poder Executivo, que não conta com essa exceção, na obtenção da meta fiscal.

41. É facultado à União deixar de repartir recursos relativos a excesso de arrecadação que devem ser transferidos a Estado e Municípios em situação que possa ser eventualmente considerada como de descumprimentos da meta fiscal?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REFORMULADO, nos seguintes termos: “Nova redação, conforme acordo estabelecido entre Acusação e Defesa na 17ª Reunião da Comissão”.

Por definição do art. 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, a receita corrente líquida da União deve ser deduzida dos valores transferidos a Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal. Nesse sentido, a eventual retenção de tais

⁵³ Decreto nº 3.746, de 6 de fevereiro de 2001, que “Dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2001”, “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.”



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

valores pela União reduz a receita corrente líquida das respectivas contrapartes, com eventuais prejuízos de terceiros.

Nessa linha, tais recursos não deveriam ser considerados como receita orçamentária da União, diferentemente dos recursos pertinentes às transferências voluntárias, que não contam com determinação constitucional ou legal para a transferência, consoante o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP válido a partir de 2015.

3.6.1.2. Recursos Cuja Tributação e Arrecadação Competem a Um Ente da Federação, Mas São Atribuídos a outro(s) Ente(s)

No caso em que se configure em orçamento apenas o valor pertencente ao ente arrecadador, deverá ser registrado o valor total arrecadado, incluindo os recursos de terceiros. Após isso, estes últimos serão registrados como dedução da receita e será reconhecida uma obrigação para com o “beneficiário” desses valores.

A adoção desse procedimento está fundamentada no fato de que não há necessidade de aprovação parlamentar para transferência de recursos a outros entes que decorra da legislação. As transferências constitucionais ou legais constituem valores que não são passíveis de alocação em despesas pelo ente público arrecadador. Assim, não há desobediência ao princípio do orçamento bruto, segundo o qual receitas e despesas devem ser incluídas no orçamento em sua totalidade, sem deduções.

No entanto, alguns entes podem optar pela inclusão dessa receita no orçamento, e nesse caso o recebimento será integralmente computado como receita, sendo efetuada uma despesa quando da entrega ao beneficiário. [...]

3.6.4.2. Registros das Transferências Intergovernamentais

As transferências intergovernamentais constitucionais ou legais podem ser contabilizadas pelo ente transferidor como uma despesa ou como dedução de receita, dependendo da forma como foi elaborado o orçamento do ente. No entanto, em se tratando de transferências voluntárias, a contabilização deve ser como despesa, visto que não há uma determinação legal para a transferência, sendo necessário haver, de acordo com o disposto no art. 25 da LRF, existência de dotação específica que permita a transferência.⁵⁴

⁵⁴ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 6. ed., p.59 e 64. 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

Desse modo, a eventual retenção de recursos de excesso de arrecadação a serem compulsoriamente transferidos a Estado e Municípios não deveria impactar no resultado fiscal, porquanto tais valores não seriam passíveis de alocação em despesas em favor do ente público arrecadador.

Ademais, como alerta a Secretaria do Tesouro Nacional, as transferências de tais recursos estão submetidas a normas estritas, inclusive quanto aos prazos de transferência: “Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências dos recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.”⁵⁵

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.

-
- 42. Qual era o superávit financeiro de 2014 anos anteriores na Conta Única do Tesouro, apresentando individualmente os de receitas próprias e vinculadas. O Superávit financeiro utilizado para abertura desses créditos estavam efetivamente disponíveis na conta única?**
-

O quesito desdobra-se em duas questões, delineadas por cada frase que o compõe.

Em relação à primeira questão, segundo documento Anexo II, encaminhado pela STN à CEI⁵⁶, o superávit financeiro apurado, no balanço patrimonial da União de 2014, foi de R\$ 429.539.313 mil, sendo R\$ 137.464.805 mil de receitas próprias (Fontes 50 - Recursos não financeiros diretamente arrecadados e 80 – Recursos financeiros diretamente arrecadados, em conformidade com a Secretaria de Orçamento), R\$ 7.270.801 de receitas não vinculadas (100- Recursos ordinários do

⁵⁵ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Transferências Constitucionais e Legais*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/transferencias-constitucionais-e-legais#liberacoes>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁵⁶ DOC 132 – Anexos.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tesouro Nacional) e R\$ 284.803.707 de receitas vinculadas (vinculadas, por Lei, a determinada finalidade específica ou vinculadas à Órgão).

Ao mesmo tempo, o documento Anexo III, também oriundo da STN⁵⁷, detalha o saldo da Conta Única, em 31 de dezembro de 2014, com o valor de R\$ 407.082.509.774, 14 relativo ao Tesouro, além de outros pertinentes ao INSS e à dívida.

A ausência de convergência entre os dois valores e de conciliação das diferenças – R\$ 430 bilhões de superávit financeiro, mas apenas R\$ 407 bilhões no Caixa Único – impede resposta mais precisa à primeira questão do quesito, apesar de a demanda formulada pela Comissão ao órgão central dos Sistemas de Contabilidade Federal e Administração Financeira Federal contemplar os elementos necessários para a resposta plena.

(ii) o montante total do superávit financeiro de 2014 e a parcela deste superávit constante da Conta Única do Tesouro, detalhando separadamente os de receitas próprias e vinculadas;⁵⁸

De maneira similar, faltam evidências para uma resposta completa à segunda questão, porquanto às informações remetidas pela STN copiam o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do primeiro bimestre de 2015, que, como já visto, inclui disponibilidades mantidas fora do Caixa Único, conforme enfatiza a STN.

Ressalta-se, entretanto, que são considerados no cálculo do superávit financeiro disponibilidades mantidas fora da Conta Única.⁵⁹

Em outras palavras, a STN tampouco atendeu de modo pleno a demanda por informações da Comissão, reproduzida a seguir.

(iii) documentação ou memória de cálculo comprobatória de que havia superávit financeiro suficiente na Conta Única para a edição dos Decretos apontados no item anterior;⁶⁰

Embora seja incontroverso que nem todas as fontes de recursos superavitárias contavam com recursos disponíveis, em 2014, no Caixa Único, os elementos probatórios colhidos até o momento ainda não permitem aferir se as fontes dos créditos suplementares em apreço integram ou não esse rol.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ DOC 132, p. 1 e DOC105, p. 4.

⁵⁹ DOC 132, p. 2.

⁶⁰ DOC 132, p. 2 e DOC 105, p. 4.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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 quaisquer garantias que representem compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior [...] ⁶¹

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 União⁶². A STN edita normas gerais para consolidação das contas

⁶¹ SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. Ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004, p. 232.

⁶² 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”



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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) [...]”⁶³. 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.”⁶⁴

Por disposição constitucional, o Senado Federal dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno de entes federados, suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal⁶⁵. 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 crédito⁶⁶.

⁶³ 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.

⁶⁴ STN, *op. cit.*, p. 212. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁶⁵ CF/88, art. 52, VII.

⁶⁶ 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.”



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

44. O inadimplemento de obrigações ex-lege pode ser considerado uma operação de crédito?

Kioshi Harada⁶⁷, 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.⁶⁸

Essa concepção de crédito parece demasiadamente restrita, em face dos conceitos abertos empregados no direito público.

Ricardo Lobo Torres⁶⁹, 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

⁶⁷ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

⁶⁸ HARADA, *op. cit.*, p. 130.

⁶⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.



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.”

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. [...] ⁷⁰

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.

⁷⁰ 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

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.”⁷¹

Como sintetiza o MCASP, “Provisão é um passivo de prazo ou valor incerto”⁷².

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 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.

⁷¹ 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.

⁷² 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

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 devidos⁷³. 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 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).⁷⁴

[...]

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:

⁷³ 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.”

⁷⁴ 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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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%. [...]⁷⁵

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":

$$EQA^* = [EQL_1 \times (1 + TMS)] + [EQL_2 \times (1 + RDP_A)] \dots$$

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; [...]

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

⁷⁵ 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

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 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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

46. Em que casos seria possível haver a desconsideração da forma jurídica adotada nas operações do Plano Safra para requalificar o negócio jurídico como uma operação de crédito?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO, sob a seguinte justificativa: “o quesito não é claro”.

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. [...]



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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 Presidenta da República no processo de concessão e pagamento da subvenção.” (DOC 101, p. 2).

Para mais detalhes, ver Quesito 54.

48. Que atos autorizam as subvenções?

A autorização legal para as subvenções em apreço encontra-se na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”.

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)

Com esteio no art. 5º da Lei nº 8.427/1992, portarias do Ministério da Fazenda regulamentam critérios, limites e normas operacionais relativos à concessão da subvenção de equalização de juros, com destaque para as autorizações de pagamento dessas equalizações. 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, todas do Ministério da Fazenda, regulam os pagamentos relativos às equalizações de competência de 2015.

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

Em resposta a solicitação da Comissão Especial de Impeachment, o Ministério da Fazenda informou que “[...] a concessão das subvenções no âmbito do Plano Safra é autorizada pela Lei 8.427/92, que, por sua vez, concede competência



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

ao Ministério da Fazenda - MF para definir os critérios, limites e normas operacionais. Além disso, a Lei 4.829/65 concede competência ao Conselho Monetário Nacional- CMN para disciplinar o crédito rural do País. Assim, percebe-se que, os pagamentos das referidas subvenções regem-se pela Lei nº 8.427/92, por resoluções do CMN e Portarias do MF.” (DOC 101, p. 2)

Vale ainda mencionar que a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, também atribui competências ao CMN, para definir os limites e a metodologia para o cálculo do preço de exercício para o lançamento de produtos financeiros que indica, relacionados ao crédito rural, e acompanhar e fiscalizar as operações de crédito rural beneficiárias, além de definir, em conjunto com os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Fazenda, o preço de exercício para cada produto.

50. Quem executa o crédito rural previsto no Plano Safra?

As regras, finalidades e condições do crédito rural estão estabelecidas, no Manual de Crédito Rural (MCR), elaborado pelo Banco Central do Brasil. Essas normas são seguidas por todos os agentes que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), como bancos e cooperativas de crédito, que executam o crédito rural previsto no Plano Safra.

51. A quem o Banco Brasil comunica o valor efetivo das subvenções devidas?

Segundo 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, todas do Ministério da Fazenda, cumpre ao Banco do Brasil encaminhar à STN planilhas para cálculo da equalização, para fins de pagamento, sem prejuízo do atendimento de outras demandas da STN, do Banco Central do Brasil e dos órgãos de controle interno e externo.

52. A quem cabe pagar as subvenções?

Conforme a Portaria nº 517, de 23 de dezembro de 2014, o pagamento das subvenções foi atribuído à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal (Lei nº 10.180, de 2001, art. 11).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Art. 2º[...]

§ 2º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada **até a data do efetivo pagamento pela STN.**

53. De quem é a responsabilidade pela autorização desses pagamentos?

O Ministro de Estado da Fazenda autorizou o pagamento das equalizações de taxas de juros sobre a média dos saldos diários - MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco do Brasil S.A. - BB, por intermédio das 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. Consta igual dispositivo nas três Portarias.

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.

A Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, atribuiu ao Ministério da Fazenda competência para estabelecer critérios, limites e normas operacionais para a concessão da subvenção de equalização de juros.

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.

54. É possível delimitar o ato da Presidenta no pagamento das subvenções do plano Safra?

A Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, atribuiu ao Ministério da Fazenda competência para estabelecer critérios, limites e normas operacionais para a concessão da subvenção de equalização de juros.

Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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)

As autorizações para os pagamentos da equalização de juros em apreços ocorreram por intermédio das 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. Consta igual dispositivo nas três Portarias.

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.

Cumpre ainda informar que, em resposta a solicitação da Comissão Especial de Impeachment, o Ministério da Fazenda informou que “[...] não há ato assinado pela Presidenta da República no processo de concessão e pagamento da subvenção.” (DOC 101, p. 2).

Para mais detalhes, ver Quesito 47.

55. Quem é responsável por autorizar os valores máximo das subvenções?

Os limites equalizáveis são definidos por portaria do Ministério da Fazenda, a exemplo dos constantes do Anexo II da Portaria nº 517, de 23 de dezembro de 2014, posteriormente alterados pelas Portarias nº 23, de 28 de janeiro de 2015, que reduziu à metade os limites equalizáveis de “Investimento MODERFROTA”, 4,5%aa e 6%aa respectivamente, de R\$ 240 mil e R\$ 10 mil, para R\$ 120 mil e R\$ 5 mil.

56. A subvenção do Plano Safra é devida ao banco ou ao beneficiário?

Nos termos da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, os beneficiários são os produtores rurais e as suas cooperativas. Contudo, a subvenção, na forma de equalização, é devida aos agentes do sistema financeiro, isto é, ao Banco do Brasil, no caso em apreço.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

57. Qual a delimitação do conceito de operação de crédito?

A LRF emprega um conceito aberto, que remete a compromisso financeiro, e uma abordagem exemplificativa de operação de crédito, além de inúmeras equiparações, em que sobressaem diversos modos de alavancagem financeira de entes públicos por agentes do sistema financeiros ou outros com impacto na dívida líquida do setor público.

A Secretaria do Tesouro Nacional, Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal⁷⁶, edita normas gerais para consolidação das contas públicas⁷⁷. Nesse mister, o MCASP válido a partir de 2015 define operação de crédito:

3.2.1. Conceito de Operação de Crédito

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 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. [...]

Equipara-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências para a geração de despesa.

Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

- a. A captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- b. O 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;
- c. A assunção direta de compromisso, a confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
- d. A assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

⁷⁶ Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, art. 17, I.

⁷⁷ 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. 50, § 2º.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Não se equipara a operações de crédito a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) integrantes do mesmo estado, Distrito Federal ou município e o parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem 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 o consequente ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, como, por exemplo, nos casos de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas.⁷⁸

Nesse contexto, operações de crédito são compromissos financeiros assumidos juntos a agentes do sistema financeiro. Operações financeiras assemelhadas, realizadas com outros agentes econômicos, que elevem o montante da dívida consolidada líquida também são equiparadas a operações de crédito. Importa notar que a prévia autorização orçamentária não é necessária para a configuração da operação de crédito.

Por disposição constitucional, o Senado Federal dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno de entes federados, suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal⁷⁹. 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, 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.

Para mais detalhes ver Quesitos 43 a 45.

58. Como é realizada a contratação do Banco do Brasil para a Subvenção?

⁷⁸ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 6. Ed., p. 211 e 212. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁷⁹ CF/88, art. 52, VII.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Com relação à subvenção em apreço, a autuação do Banco do Brasil decorre da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural” e das Portarias editadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, como reconhece o próprio Banco.

As operações de crédito rural, objeto de equalização de taxas, modalidade de subvenção econômica, são celebradas diretamente entre o Banco do Brasil e os produtores/cooperativas rurais a taxas subsidiadas, utilizando recursos de conta própria, a exemplo da Poupança Rural. Assim, o montante contabilizado a título de equalização não representa desembolso, adiantamento ou repasse de recursos pelo Banco, mas o registro da subvenção a ser paga pelo Tesouro Nacional relativa ao diferencial de taxas de juros estabelecido na Lei 8.427/1992 e Portarias do Ministério da Fazenda.⁸⁰

O Banco do Brasil esclarece ainda que:

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 tom, 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;
- b. a definição das fontes financiadoras do crédito rural e dos volumes previstos para aplicação, considerando as exigibilidades bancárias do Sistema Financeiro Nacional e demais fontes de recursos de terceiros (FCO, Funcafé, OGU);
- c. a publicação dos volumes e taxas de equalização por meio das Portarias de Equalização do Ministério da Fazenda. As portarias de cada ciclo agrícola são independentes entre si, produzindo efeitos de enquadramento para financiamentos concedidos no período, e gerando equalização a partir da liberação dos recursos ao produtor rural até a liquidação das operações. [...]

⁸⁰ DOC 112, p. 1.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

As definições têm sido materializadas por meio de portarias do Ministério da Fazenda, nas quais são definidos os parâmetros para o benefício, a exemplo da Portaria 315, de 21.07.2014 que, em seu art. 1º, dispõe:

“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. [...]”

50. A operacionalização desse modelo, também, legalmente regulamentada e disciplinada, ocorre por intermédio das instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e abrangidas pelo alcance da Lei nº 8.427/1992. Nesse sentido, **a concessão de subvenção econômica rural não é exclusividade ou privilégio do Banco do Brasil, mas contempla os financiamentos rurais concedidos, direta ou indiretamente, por bancos oficiais federais, bancos cooperativos e demais instituições do SNCR.** [destaque no original]⁸¹

A visão da Secretaria do Tesouro Nacional converge com a do Banco do Brasil:

Os financiamentos agrícolas são descritos pelo Plano Agrícola e Pecuário (Plano Safra), elaborado anualmente, com vigência de 1º de julho do ano inicial até 30 de junho do ano seguinte, e composto por diversas medidas de apoio à agricultura empresarial e à agricultura familiar, dentre as quais a concessão de subvenção econômica por parte da União.

A subvenção, no caso da equalização de taxas de juros, ocorre por meio do pagamento pela

União, às instituições financeiras, do diferencial das taxas de juros pagas pelos mutuários e as taxas de juros praticadas no mercado. Dessa forma, a concessão da subvenção não é efetuada por transferência direta de recursos ao produtor rural e sim por meio de uma redução nas taxas de juros dos financiamentos.

O processo de concessão da subvenção econômica no âmbito do Plano Safra ocorre da seguinte maneira: **a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, autorizou o Poder Executivo a conceder subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de:**

I - equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa;

⁸¹ DOC 56, p. 18 a 21.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

11 - equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.

Adicionalmente, a Lei 8.427/1992 concede ao Ministério da Fazenda-MF competência para estabelecer os critérios, limites e normas operacionais para a concessão da subvenção, da seguinte maneira:

"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. "

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:

"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.

Portanto, são por meio dessas Portarias que são estabelecidas as condições para o pagamento da subvenção nas diferentes linhas de financiamento, dentre as quais a metodologia de cálculo da equalização e a remuneração a que farão jus as instituições financeiras.

Vale ressaltar que **não existem contratos** entre a União e as instituições financeiras para a atuação no Plano Safra. Dada a autorização legal para o pagamento da subvenção (Lei nº 8.427/1992), o que existem são Portarias anuais do Ministério da Fazenda com a definição das condições que devem ser observadas para o pagamento



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

da equalização de taxas de juros nos financiamentos contratados na Safra correspondente.

Portanto, no caso específico do Banco do Brasil - BB, não se pode dizer que haja "contratação" do Banco, mas sim a atuação do BB no Plano Safra mediante o conhecimento das condições estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, por meio de Portaria, para a concessão da subvenção econômica. [destaques no original] ⁸²

59. Existe um contrato formal entre a União e o Banco do Brasil?

O Banco do Brasil reconhece a inexistência de contrato formalizado com a União para des caracterizar 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, [...] ⁸³

60. O Banco do Brasil pagou alguma despesa da União?

No contexto da equalização em apreço, não se localizaram evidências de que o Banco do Brasil tenha pago despesa da União.

61. O valor apontado no Balanço do Banco do Brasil em 2015 é gerado por subvenções de crédito rural apenas em 2015?

As informações prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional indicam que o valor apontado, no Balanço do Banco do Brasil, em 2015, decorre apenas de subvenções geradas naquele ano.

[...] Ao final do exercício de 2015 não havia valores a serem pagos, considerando as cobranças apresentadas pelo Banco do Brasil. Ou

⁸² DOC 132, p. 6 e 7.

⁸³ DOC 56, p. 28.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

seja, o valor devido e apresentado até dia 15 de dezembro foi completamente quitado. [...] ⁸⁴

O parágrafo reproduzido evidencia que todos os valores devidos e cobrados, pelo Banco do Brasil, até 15 de dezembro de 2015 estavam quitados, o que significa dizer que quaisquer valores devidos inscritos no balanço de 2015 foram devidos e apresentados.

No entanto, o Ministério do Planejamento informou os códigos das ações orçamentárias vinculadas ao pagamento de equalização de taxa de juros ao Banco do Brasil. Consulta ao portal SIGA Brasil evidenciou a reinscrição de resto a pagar não processado, em 2016, de empenho de 2013⁸⁵, no valor de R\$ 1 milhão, dos quais R\$ 37.168,56 foram pagos no ano da reinscrição. Tais valores são imateriais, em relação aos montantes regularmente versados.

As evidências colhidas indicam que o valor apontado, no balanço do Banco do Brasil, em 2015, foi integralmente gerado naquele mesmo ano, com a ressalva do parágrafo anterior.

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 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

⁸⁴ DOC 132, p. 4.

⁸⁵ Empenho nº 2013.NE.170700.00001.000022, de 25 de janeiro de 2013, "EMPENHO PARA PAGTO EQUALIZACAO PRONAF", Funcional/UO 20.608.2012.0281.000174101. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 23 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Período de referência (competência)	Valor original da equalização devida (subvenção, em R\$)	Data do pagamento dos valores pela Secretaria do Tesouro Nacional
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.

63. A partir de quando a subvenção de 2015 poderia ser paga?

A Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, condiciona o pagamento das subvenções em apreço à apresentação de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações pelo solicitante. Ao mesmo tempo em que atribui competência para o Ministro de Estado da Fazenda estabelecer critérios, limites e normas operacionais, na concessão da subvenção, a Lei faculta trazer o montante devido das equalizações a valor presente para pagamento imediato.

[Lei nº 8.427, de 1992] 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)
[...]

§ 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 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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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) [...]

O Código Civil⁸⁶ vigente disciplina o tempo do pagamento das obrigações: “Art. 331. Salvo disposição legal em contrário, não tendo sido ajustada época para o pagamento, pode o credor exigí-lo imediatamente.” Como expressamente referido pela Lei nº 8.427, de 1992, o pagamento da despesa pública observa a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

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

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que “Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação

⁸⁶ Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que “Institui o Código Civil”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

pertinente e dá outras providências”, reproduz dispositivos da Lei nº 4.320/1964, e acrescenta outras regulações no tocante à ordem de pagamento.

[Decreto nº 93.872, de 1986] Art. 43. A ordem de pagamento será dada em documento próprio, assinado pelo ordenador da despesa e pelo agente responsável pelo setor financeiro.

§ 1º A competência para autorizar pagamento decorre da lei ou de atos regimentais, podendo ser delegada.

§ 2º A descentralização de crédito e a fixação de limite de saques a unidade gestora importa mandato para a ordenação do pagamento, observadas as normas legais pertinentes.

Pelos dispositivos legais e regulamentares acima, o pagamento depende da apresentação da declaração referida pela Lei e liquidação, isto é, da verificação da conformidade da equalização, pela STN, e da emissão da respectiva ordem de pagamento. Desse modo, a subvenção poderia ser paga após a emissão da ordem de pagamento.

Segundo a Portaria nº 517, de 23 de dezembro de 2014, do Ministério da Fazenda, a equalização gerada entre 1º de janeiro de 2015 e 30 de junho de 2015 é devida, no primeiro dia, após o período apurado, mas as planilhas com as informações pertinentes podem 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, além da observância de modelo específico e declaração de responsabilidade.

[Portaria nº 517, de 2014] 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.

Art. 4º Para fins de pagamento, o BB deverá fornecer à STN, por meio de correspondência eletrônica para gecap.copec.df.stn@fazenda.gov.br, as planilhas para cálculo da equalização na forma do anexo III até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim dos períodos a que se refere o art. 2º, § 3º, desta portaria [1º de julho a 31 de dezembro e 1º de janeiro a 30 de junho].

Parágrafo único. As solicitações de pagamento de equalização deverão ser apresentadas no modelo definido pela STN,



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

acompanhadas da declaração de responsabilidade exigida pelo do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

Então, sob a égide da Portaria nº 517, de 2014, a subvenção poderia ser paga a partir da sua regular liquidação e da emissão da ordem de pagamento pertinente.

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, determina 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 dessa conformidade.

[Portaria nº 419, de 2015] Art. 3º Para fins de pagamento, o BB deverá fornecer à STN, por meio de correspondência eletrônica para gecap.copec.df.stn@tesouro.gov.br, ou outro que vier a substituí-lo, as planilhas para verificação da conformidade da equalização na forma do anexo III até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim dos períodos a que se refere o art. 2º, § 3º, desta portaria [1º de julho a 31 de dezembro e 1º de janeiro a 30 de junho].

§1º A STN verificará a conformidade das equalizações até o último dia do mês do envio das informações de que trata o caput.

§2º Nos casos em que as informações sejam enviadas após o prazo de que trata o caput, a STN verificará a conformidade das equalizações até o último dia do mês subsequente ao do envio.

§3º Sobre a equalização paga após o primeiro dia do mês subsequente à validação da sua conformidade pela STN, incidirá atualização desde o referido dia até a data do efetivo pagamento.

§4º As solicitações de pagamento de equalização deverão ser apresentadas no modelo definido pela STN, acompanhadas da declaração e responsabilidade exigida pelo do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

Havendo prazo fixado para a verificação de conformidade, isto é, a liquidação da despesa, o pagamento da subvenção de 2015 poderia ocorrer após a emissão da respectiva ordem de pagamento. No âmbito da Portaria nº 419, de 2015, a subvenção apenas poderia ser paga a partir da sua regular liquidação e da emissão da ordem de pagamento pertinente.

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”, vedou a insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis, na contratação da prestação de serviços com instituições financeiras, no



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

interesse da execução de políticas públicas. Esse Decreto também concede até quarenta e oito horas para a cobertura de excepcional insuficiência de recursos comunicada pela instituição financeira.

[Decreto nº 8.535, de 2015] Art. 3º É vedado aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis.

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

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

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

Dessa maneira, o pagamento da equalização de competência de 1º de julho a 31 de dezembro de 2015, conforme a Portaria nº 915, de 7 de dezembro de 2015, do Ministério da Fazenda, que revogou a Portaria nº 419, deve ocorrer no prazo de até 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 expressamente requerida, pela regulamentação ministerial, para o encaminhamento da solicitação formal de pagamento.

[Portaria nº 915, de 2015] 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 será devida no primeiro dia após o período de equalização.

Art. 3º Para fins de pagamento, a instituição financeira deverá fornecer à STN, após os períodos a que se refere o art. 2º, § 3º desta Portaria, por meio de correspondência eletrônica para o endereço gecap.copec.df.stn@tesouro.gov.br, ou outro que vier a substituí-lo, as



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

planilhas para verificação da conformidade da equalização na forma do Anexo III.

§ 1º A conformidade a que se refere o caput comprehende o atendimento das condições estabelecidas nesta Portaria e a exatidão dos valores a pagar.

§ 2º A STN manifestar-se-á sobre a conformidade da equalização, solicitando as correções porventura necessárias, via correspondência eletrônica, no prazo de até 5 dias úteis a contar do dia seguinte à data do recebimento das planilhas a que se refere o caput ou da reapresentação de suas versões corrigidas.

§ 3º Fica estabelecida a atualização do valor da equalização, na forma da metodologia constante no Anexo I, desde o último dia do prazo definido no § 2º até a data do efetivo pagamento nos seguintes casos.

I - quando a equalização cuja conformidade tenha sido atestada pela STN seja paga após o prazo estabelecido no § 2º;

II - quando a STN não se manifestar sobre a conformidade no prazo estabelecido no § 2º.

§ 4º A atualização de que trata o inciso II do § 3º não será devida se, após a verificação, for constatada a não conformidade e não houver, no prazo de 5 dias úteis a contar do dia seguinte à data da comunicação pela STN, o recebimento de novas planilhas corrigidas pelas instituições financeiras.

§ 5º Após atestada a conformidade pela STN, a instituição financeira deverá encaminhar a solicitação formal de pagamento de equalização, conforme modelo definido pela STN, acompanhada da declaração de responsabilidade exigida pelo art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 1992.

Por conseguinte, houve mudanças, em 2015, nos procedimentos exigidos para o pagamento. Ainda assim, o efetivo pagamento pode ocorrer apenas após a emissão da ordem de pagamento pelo ordenador de despesa pertinente.

64. O valor total da subvenção de 2015 era devido em 2015?

A subvenção é devida no primeiro dia após o respectivo período de equalização, equivalente a cada semestre civil. Desse modo, a equalização relativa ao período apurado de 1º de janeiro a 30 de junho de 2015 foi devida ainda em 2015, enquanto a relativa ao período de 1º de julho a 31 de dezembro de 2015 foi devida em 1º de janeiro de 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Isso é o que determinam os arts. 2º, § 3º, das 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.

65. Qual era o passivo exigível do Banco do Brasil com a União em 1 de janeiro de 2015 e qual era o valor em 30 de junho de 2015?

Em resposta ao Ofício nº 86/2016 – CEI2016, a STN informou que não mantinha registros das obrigações em apreço, no passivo exigível, relativamente às datas indicadas no comando do quesito.

2. Preliminarmente, esclareço, em relação aos valores não pagos para os anos anteriores a 2014, que a STN não possui histórico de valores devidos por cobrança pendentes de pagamento ao final de cada exercício. Como o regime contábil até dezembro de 2015 era regime de caixa, a STN tomava conhecimento dos valores apenas quando recebia as faturas no momento em que havia autorização para pagamento e, portanto, não havia controle de dívida.⁸⁷

Ao mesmo tempo, cumpre informar que as notas explicativas das demonstrações contábeis trimestrais do Banco do Brasil, concernentes ao quarto trimestre de 2014 e ao segundo trimestre de 2015, detalharam, em “Outros Créditos”, “b) Diversos” a posição dos valores a receber do “Tesouro Nacional - equalização de taxas - safra agrícola - Lei nº 8.427/1992”: em 31 de dezembro de 2014, o montante de R\$ 10.914.595⁸⁸; em 30 de junho de 2015, o montante de R\$ 13.459.428⁸⁹.

66. Há prazo para pagamento da subvenção ao Banco do Brasil gerado em 2015?

O prazo para pagamento não está explícito, na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, nem nas portarias pertinentes do Ministério da Fazenda. Essa Lei exige apenas a apresentação de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações prestadas pelo solicitante do pagamento. Pelas Portarias nº 517, de 23 de dezembro de 2014, nº 419, de 26 de junho de 2015, e nº 915, de 7 de

⁸⁷ DOC 115, p. 1.

⁸⁸ BB. Banco do Brasil. *Demonstrações Contábeis - Exercício 2014*. P. 70. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/4T14DemoContJM.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁸⁹ BB. Banco do Brasil. *Demonstrações Contábeis - 1º Semestre 2015*. P. 69. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/2T15DemoContDR.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

dezembro de 2015, do Ministério da Fazenda, a subvenção é devida a partir do primeiro dia após o período de equalização.

Contudo, pela Lei nº 8.427, de 1992, o pagamento da despesa pública observa a Lei nº 4.320/964:

[Lei nº 4.320, de 1964] Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

A conjugação das determinações legais e regulamentares aponta para a imediata ordenação de despesa e pagamento, assim que concluída a liquidação. Tal orientação está alinhada com as concepções de boa-fé objetiva do direito obrigacional, especialmente as relacionadas à exigibilidade imediata de pagamento, salvo ajuste prévio das partes ou disposição legal, e à exceção de contrato não cumprido⁹⁰.

O prazo de pagamento da subvenção fica implícito, na determinação para a “atualização” do valor devido, pelo Tesouro Nacional, a título de equalização. Essa verdadeira correção do valor devido a título de equalização demarca o prazo para a solução do vínculo obrigacional sinalagmático, sem constituição de operação de crédito, isto é, sem confissão da insuficiência de recursos próprios para adimplir com a obrigação. A propósito, 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.

Segundo a Portaria nº 517, de 23 de dezembro de 2014, do Ministério da Fazenda, a equalização gerada entre 1º de janeiro de 2015 e 30 de junho de 2015 foi devida, no primeiro dia, após o período apurado, enquanto as planilhas com as informações pertinentes poderiam ser encaminhadas, pelo Banco do Brasil, até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim do período indicado, sem prazo ou condição específica para sua validação pela STN, além da observância de modelo específico e declaração de responsabilidade.

[Portaria nº 517, de 2014] 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. [...]

⁹⁰ Por exemplo, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que “Institui o Código Civil”, determina que “Art. 331. Salvo disposição legal em contrário, não tendo sido ajustada época para o pagamento, pode o credor exigí-lo imediatamente” e “Art. 476. Nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

§ 2º A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.

Art. 4º Para fins de pagamento, o BB deverá fornecer à STN, por meio de correspondência eletrônica para gecap.copec.df.stn@fazenda.gov.br, as planilhas para cálculo da equalização na forma do anexo III até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim dos períodos a que se refere o art. 2º, § 3º, desta portaria [1º de julho a 31 de dezembro de 2014 e 1º de janeiro a 30 de junho de 2015].

Parágrafo único. As solicitações de pagamento de equalização deverão ser apresentadas no modelo definido pela STN, acompanhadas da declaração de responsabilidade exigida pelo art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

O fornecimento das planilhas de cálculo e das declarações e a solicitação de pagamento, no formato do modelo definido pela STN, constituem obrigações do credor, que uma vez cumpridas de modo satisfatório permitem-lhe exigir o adimplemento da contraparte. A correção dos valores devidos, desde o primeiro dia, após o período a que se refere a apuração, reforça a percepção de que esse adimplemento constitui o marco da exigibilidade da contraprestação, isto é, o prazo para o pagamento da equalização sob a égide da Portaria nº 517, de 2014.

Assim, o prazo imediato de pagamento ao Banco do Brasil da subvenção gerada em 2015, sob a égide da Portaria nº 517, de 2014, conta a partir do fornecimento das planilhas de cálculo e das declarações e da solicitação de pagamento devidamente apresentada.

As Portarias nº 419, de 26 de junho de 2015, e nº 915, de 7 de dezembro de 2015, ambas do Ministério da Fazenda, estabeleceram prazos para a STN verificar a conformidade das equalizações. Essas Portarias também alteraram os termos iniciais de atualização dos valores devidos, do primeiro dia após o período de equalização, como já mencionado, para o primeiro dia do mês subsequente à validação de conformidade das planilhas, pela STN, e, mais recentemente, cinco dias úteis contados do dia seguinte à data do recebimento das planilhas submetidas pelo Banco do Brasil para verificação da conformidade pela STN.

[Portaria nº 419, de 2015] Art. 3º Para fins de pagamento, o BB deverá fornecer à STN, por meio de correspondência eletrônica para gecap.copec.df.stn@tesouro.gov.br, ou outro que vier a substituí-lo, as planilhas para verificação da conformidade da equalização na forma do anexo III até o vigésimo dia do mês subsequente ao fim dos



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

períodos a que se refere o art. 2º, § 3º, desta portaria [1º de julho a 31 de dezembro e 1º de janeiro a 30 de junho].

§1º A STN verificará a conformidade das equalizações até o último dia do mês do envio das informações de que trata o caput.

§2º Nos casos em que as informações sejam enviadas após o prazo de que trata o caput, a STN verificará a conformidade das equalizações até o último dia do mês subsequente ao do envio.

§3º Sobre a equalização paga após o primeiro dia do mês subsequente à validação da sua conformidade pela STN, incidirá atualização desde o referido dia até a data do efetivo pagamento.

§4º As solicitações de pagamento de equalização deverão ser apresentadas no modelo definido pela STN, acompanhadas da declaração e responsabilidade exigida pelo art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

Como há prazo fixado para a verificação de conformidade, isto é, a liquidação da despesa, e a “atualização” inicia no primeiro dia do mês subsequente à validação dessa conformidade, o pagamento da subvenção, sob a égide da Portaria nº 419, de 2015, deveria ocorrer, até o término do prazo para a validação, isto é, até o último dia do mês subsequente ao do envio das informações.

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”, 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. Esse Decreto também concede até quarenta e oito horas para a cobertura de excepcional insuficiência de recursos comunicada pela instituição financeira.

[Decreto nº 8.535, de 2015] Art. 3º É vedado aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis.

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

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º, o ordenador de despesa deverá apresentar justificativa para a ocorrência, que será anexada à



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

documentação comprobatória dos pagamentos, para efeito de análise dos órgãos de contabilidade e de controle.

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

Adequando-se aos prazos desse Decreto, o pagamento da equalização de 2015, conforme a Portaria nº 915, de 7 de dezembro de 2015, do Ministério da Fazenda, que revogou a Portaria nº 419, deve ocorrer no prazo de até 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. O atestado de conformidade passa a ser expressamente requerida, pela regulamentação ministerial, para o encaminhamento da solicitação formal de pagamento.

[Portaria nº 915, de 2015] 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 será devida no primeiro dia após o período de equalização. [...]

Art. 3º Para fins de pagamento, a instituição financeira deverá fornecer à STN, após os períodos a que se refere o art. 2º, § 3º desta Portaria, por meio de correspondência eletrônica para o endereço gecap.copec.df.stn@tesouro.gov.br, ou outro que vier a substituí-lo, as planilhas para verificação da conformidade da equalização na forma do Anexo III.

§ 1º A conformidade a que se refere o caput comprehende o atendimento das condições estabelecidas nesta Portaria e a exatidão dos valores a pagar.

§ 2º A STN manifestar-se-á sobre a conformidade da equalização, solicitando as correções porventura necessárias, via correspondência eletrônica, no prazo de até 5 dias úteis a contar do dia seguinte à data do recebimento das planilhas a que se refere o caput ou da reapresentação de suas versões corrigidas.

§ 3º Fica estabelecida a atualização do valor da equalização, na forma da metodologia constante no Anexo I, desde o último dia do prazo definido no § 2º até a data do efetivo pagamento nos seguintes casos.

I - quando a equalização cuja conformidade tenha sido atestada pela STN seja paga após o prazo estabelecido no § 2º;



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

II - quando a STN não se manifestar sobre a conformidade no prazo estabelecido no § 2º.

§ 4º A atualização de que trata o inciso II do §3º não será devida se, após a verificação, for constatada a não conformidade e não houver, no prazo de 5 dias úteis a contar do dia seguinte à data da comunicação pela STN, o recebimento de novas planilhas corrigidas pelas instituições financeiras.

§ 5º Após atestada a conformidade pela STN, a instituição financeira deverá encaminhar a solicitação formal de pagamento de equalização, conforme modelo definido pela STN, acompanhada da declaração de responsabilidade exigida pelo art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.427, de 1992.

Assim, o prazo para pagamento da subvenção ao Banco do Brasil é de até cinco dias úteis, contados do dia seguinte à data do recebimento das planilhas, do dia seguinte à data do recebimento das planilhas, ou o pagamento imediato, a partir do encaminhamento da solicitação formal de pagamento nos termos demandados.

Para mais detalhes, ver Quesitos 63.

67. Há ou já houve prazo para pagamento da subvenção ao Banco do Brasil?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REFORMULADO, nos seguintes termos: “Nova redação, conforme acordo estabelecido entre Acusação e Defesa na 17ª Reunião da Comissão”.

Considerando as limitações de objeto, este quesito é igual ao Quesito 66, pelo que se remete àquela resposta.

68. A Lei que autoriza a Subvenção do Plano Safra define algum prazo para o pagamento?

A Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que “Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, não explicita prazo para o pagamento da subvenção, mas estabelece condição para o mesmo e atribui ao Ministro de Estado da Fazenda competência regulatória para o estabelecimento de critérios, limites e normas operacionais relativas à equalização de juros.

[Lei nº 8.427, de 1992, art. 1º] § 2º O pagamento das subvenções de que trata esta Lei fica condicionado à apresentação pelo solicitante de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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 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)

Essa condição remete à Lei nº 4.320/1964, que disciplina a despesa pública nos seguintes termos: “Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.”

69. Quais foram as datas de pagamento nos últimos 10 anos?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO, sob a seguinte justificativa: “versam sobre exercícios financeiros anteriores, o que extrapola o objeto de Denúncia”.

70. Qual é a função de um decreto de crédito suplementar?

Segundo a Lei nº 4.320/1964, os créditos suplementares são destinados ao reforço de dotação orçamentária. Assim, tais créditos são autorizados por lei e abertos por decreto executivo, precedido de justificativa, caso haja recursos disponíveis⁹¹.

Considerando que a lei orçamentária é um dos instrumentos básicos de planejamento⁹², o efeito jurídico da edição de decreto executivo de crédito suplementar consiste no reconhecimento da intenção de mudança na ação governamental. Desse modo, a edição de crédito suplementar amplia a ação governamental já programada, visando ao desenvolvimento nacional, entre outros objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil⁹³. A propósito,

⁹¹ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, art. 41, I, 42 e 43.

⁹² Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, art. 7º, c.

⁹³ CF/88, art. 3º.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

ainda nos termos constitucionais, o planejamento estatal “é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”⁹⁴.

71. Quantos decretos são editados por ano, em média?

Conforme o documento “REDAÇÃO FINAL DOS QUESITOS”, este quesito foi REJEITADO, sob a seguinte justificativa: “versam sobre exercícios financeiros anteriores, o que extrapola o objeto de Denúncia”.

72. Por que os decretos de crédito suplementar são não-numerados?

O Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, “Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.” Nele, consta:

[Decreto nº 4.176] Art. 4º Somente os decretos de caráter normativo terão numeração, que se dará sequencialmente em continuidade às séries iniciadas em 1991.

§ 1º Os decretos pessoais e os de provimento ou de vacância de cargo público serão identificados apenas pela data.

§ 2º Os demais decretos serão identificados pela data e pela ementa, elaborada na forma do art. 6º.⁹⁵

Nota de Esclarecimento sobre de Decretos de Suplementação Orçamentária, publicada em 15 de dezembro de 2015, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com poder de orientação normativa e supervisão técnica sobre os demais integrantes desse Sistema⁹⁶, esclarece que:

Porque os decretos são não-numerados

Os decretos mencionados no pedido de impeachment não possuem numeração por que não possuem caráter normativo. Mais especificamente, segundo o Decreto 4.176/2002, editado pelo então

⁹⁴ CF/88, art. 174, *caput*.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁹⁶ 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”, art. 2º e art. 4º.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Presidente Fernando Henrique Cardoso, somente os decretos de caráter normativo deverão ser numerados. Os demais tipos de decreto, como aberturas de créditos e provimento e vacância de cargos, são identificados pelo seu tema e data de publicação. Esses Decretos são publicados no diário oficial e estão disponíveis “Portal da Legislação do Governo Federal”: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-nao-numerados1#content>.⁹⁷

73. Qual é a cadeia de procedimento até chegar na publicação dos decretos?

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, tem poder de orientação normativa e supervisão técnica sobre os demais integrantes desse Sistema⁹⁸. Nesse contexto, a SOF, Órgão desse Ministério especializado em Orçamento Fiscal e da Seguridade, disponibiliza o Manual Técnico Orçamentário – MTO, com esclarecimentos técnicos e orçamentários acerca dos processos orçamentários da União. O MTO para 2015 esclarece a cadeia de procedimentos até a publicação dos decretos de crédito suplementar.

A necessidade de alteração orçamentária pode ser identificada pela UO [unidade orçamentária] ou pelo órgão setorial. Em qualquer caso, a solicitação de alteração deverá ser elaborada de forma a atender as condições dispostas nas portarias editadas pela SOF. As solicitações que tiverem início nas UOs deverão ser elaboradas mediante acesso ao SIOP, no momento específico para as UOs, as quais, em seguida, deverão encaminhá-las para o respectivo órgão setorial. O órgão setorial correspondente procederá a uma avaliação global da necessidade dos créditos solicitados e das possibilidades de oferecer recursos compensatórios. Após a verificação do crédito e aprovação da sua consistência, os órgãos setoriais deverão encaminhar à SOF as solicitações de créditos adicionais de suas unidades.

As solicitações que tiverem início nos órgãos setoriais também deverão ser elaboradas mediante acesso ao SIOP, no momento específico para o órgão setorial e nos prazos estabelecidos pela

⁹⁷ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/noticias/esclarecimentos-sobre-edicao-de-decretos-de-suplementacao-orcamentaria>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁹⁸ 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”, arts. 2º e 4º.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

portaria da SOF. Em seguida, deverão encaminhá-las à SOF para análise.

Ao recebê-las, a SOF, por meio de uma análise criteriosa, decidirá por atendê-las ou não. Caso sejam aprovadas, serão preparados os atos legais necessários à formalização das respectivas alterações no orçamento.

7.2.5.3 ELABORAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DOS ATOS LEGAIS

Cabe à SOF a elaboração dos atos legais relativos às alterações orçamentárias. Os documentos são elaborados por tipo de alteração e podem ser:

- a) decreto do Poder Executivo para créditos suplementares autorizados na LOA e para a transposição e os remanejamentos (De/Para institucionais) autorizados na LDO;
- b) projeto de lei para os créditos suplementares dependentes de autorização legislativa e para os créditos especiais, cabendo salientar que os projetos de lei são produzidos separadamente por área temática;
- c) medida provisória para os créditos extraordinários; e
- d) portaria do Secretário da SOF para alterações de fonte de recursos, de identificador de uso ou de identificador de resultado primário.

Para cada tipo de ato legal elaborado, existe um caminho diferente até sua publicação. Caso seja uma portaria da SOF, ela é enviada diretamente à Imprensa Nacional para publicação, se for um decreto, um projeto de lei ou uma medida provisória, a SOF encaminha o documento ao Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão, que o envia à Casa Civil para avaliação do Presidente da República. Em se tratando de um decreto, após a assinatura do Presidente, este é enviado para publicação na Imprensa Nacional.⁹⁹

Nesse contexto, nota técnica do Ministério da Educação detalha as atribuições e trâmite das solicitações de créditos suplementares no âmbito desse órgão setorial orçamentário.

O trâmite das solicitações de créditos suplementares segue a orientação estabelecida no item 7.2.5 do Manual de Técnico de Orçamento - MTO/2015 e as determinações estabelecidas na PORTARIA N° 16, DE 29 DE ABRIL DE 2015, ambos expedidos pela Secretaria de Orçamento Federal- SOF/MP. A referida Portaria

⁹⁹ SOF. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2015. Brasília, 2014, p. 94 e 95. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015-1a-edicao-05-08.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

disciplinou os pedidos de alterações orçamentárias no exercício de 2015 para todas as unidades orçamentárias do Poder Executivo da União nos seguintes termos:

"Art. 24. O encaminhamento das solicitações de alterações orçamentárias à SOF/MP será processado, exclusivamente, por meio de pedido constante do módulo de Alterações Orçamentárias do SIOP."

Dessa forma, esta Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO/MEC, na condição de órgão setorial de orçamento, nos termos da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, utilizou o SIMEC (infraSIG do MEC) para captar as solicitações que tiveram início nas Unidades Orçamentárias do MEC, para fins de análise quanto aos seus aspectos técnicos e formais, efetuando seu posterior envio, por meio do SIOP, à SOF/MP, a quem cabe consolidar todas as solicitações dos órgãos do Poder Executivo.

Sendo assim, a tramitação dos pedidos de créditos adicionais ocorre via sistemas informatizados, dispensando a abertura de processos administrativos para tal finalidade. Informamos que os documentos encaminhados consistem na compilação de todo o material disponível nesta SPO/MEC a respeito da proposta que veio a culminar com a edição do Decreto não numerado de crédito suplementar no valor de R\$ 1.701.389.028, publicado no Diário Oficial da União de 28 de julho de 2015. Não havendo, portanto, sido materializado em um processo único. Seguem anexas as cópias dos pedidos elaborados via SIMEC pelas Unidades Orçamentárias do MEC relativos aos créditos publicados no Decreto de 27/07/2015.

As memórias de cálculo referentes aos pedidos de excesso de arrecadação de receitas próprias e superávit financeiro de anos anteriores de suas unidades vinculadas já foram encaminhadas ao Senado Federal por meio do Ofício nº 099/2016-GM/MEC, de 15 de junho de 2016. Tal como foi exposto no referido Ofício, esses pedidos foram elaborados com base ora nas estimativas de receita divulgadas no SIOP em maio de 2015, ora na Portaria nº 176, de 30 de março de 2015, da Subsecretaria de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Cabe à SOF/MP a análise e consolidação final dos pedidos e a elaboração dos atos legais relativos às alterações orçamentárias. [...]

Para fins de elaboração dos pedidos encaminhados ao órgão central de orçamento relativos aos referidos créditos adicionais no exercício de 2015, a PORTARIA SOF/MP N° 16, DE 29 DE ABRIL DE 2015, não exigiu qualquer parecer jurídico por parte dos órgãos setoriais demandantes, pois nesta primeira etapa do processo predominam



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

aspectos eminentemente técnicos referentes à solicitação, não existindo a necessidade de provocação do Órgão de Assessoramento Jurídico deste Ministério (Consultoria Jurídica - CONJURIMEC) para o prosseguimento dos trâmites regulares.

Não houve também qualquer recomendação emitida por órgãos técnicos para esse fim. Vale lembrar que os únicos dispositivos normativos a serem observados para a elaboração desses pedidos é a mencionada Portaria SOF/MP e, para fins de créditos por superávit financeiro, os montantes da Portaria STN/MF nº 176, de 30 de março de 2015.¹⁰⁰

¹⁰⁰ DOC 134, p. 3 e 4.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

3.3. DOS QUESITOS FORMULADOS PELO EXMO. SR. RELATOR SENADOR ANTONIO ANASTASIA

I. SOBRE OS DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Qual era a situação fiscal da União nos dias 27 de julho e 20 de agosto de 2015, no que diz respeito à obtenção da meta de resultado primário constante da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015?**

Para responder a este questionamento, esta Junta solicitou ao Exmo. Sr. Presidente da CEI que oficiasse a STN, para que provesse a informação. Foi, então, emitido o Ofício nº 95/2016 – CEI2016, respondido pela STN por meio do DOC 132.

Nesse DOC, a STN esclarece que:

[...] a Secretaria do Tesouro Nacional-STN não apura estatísticas de resultado primário de forma diária. Sobre este assunto informo que as estatísticas de Resultado Primário do Governo Central são publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda de forma mensal desde 1997. A referida publicação é realizada por meio do Boletim Resultado do Tesouro Nacional- RTN, elaborado pela CESEF/STN.

Em complemento, a STN encaminhou (Anexo ao DOC 132) documentos relativos ao Resultado do Tesouro Nacional em julho e em agosto de 2015, que são sintetizados na Tabela 44.

Tabela 44: Resultados do Tesouro Nacional em julho e agosto de 2015.

Discriminação	jul/2015	ago/2015
Receita Total	105.866,6	95.492,8
Receita Primária Líquida	91.237,5	78.885,9
Despesa Total	98.347,7	83.967,7
Despesa do Tesouro	64.322,3	50.552,7
Despesa da Prev. Social	33.738,1	33.119,2
Despesas do Banco Central	287,3	295,8
Resultado Primário	-7.110,2	-5.081,8
Tesouro Nacional	-1.600,9	269,8
Previdência Social (RGPS)	-5.684,1	-5.153,5
Banco Central	174,7	-198,1

Fonte: DOC 132 - Anexo

Os Decretos de crédito suplementar ora apreciados datam de 27 de julho de 2015 (2 decretos) e de 20 de agosto de 2015 (2 decretos), tendo a publicação de cada



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

um deles no DOU ocorrido no dia seguinte à sua edição, ou seja, em 28 de julho de 2015 e em 21 de agosto de 2015, respectivamente.

Nas datas de publicação desses Decretos, a meta de resultado primário então vigente era aquela estabelecida na LDO/2015, qual seja, a obtenção de superávit primário no âmbito do OFSS de R\$ 55,28 bilhões.

Em 22 de julho de 2015, ou seja, 5 dias antes da edição dos primeiros 2 Decretos sob análise, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 269, o PLN 5/2015, propondo a redução da meta supracitada para um superávit de R\$ 5,83 bilhões. Na Exposição de Motivos Interministerial do referido PLN (EMI nº 00105/2015 MP MF), consta a seguinte justificativa:

2. A previsão de crescimento da economia brasileira para o ano de 2015 foi revisada para baixo nos meses seguintes à publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015.
3. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias, tornando necessário garantir espaço fiscal adicional para a realização das despesas obrigatórias e preservar investimentos prioritários. De outra parte, não obstante o contingenciamento de despesas já realizado, houve significativo crescimento das despesas obrigatórias projetadas.
4. Desse modo, considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, **o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária.**
5. Nesse sentido, propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas que, uma vez implementadas, propiciarão os meios necessários à continuidade do ajuste fiscal em curso. [grifo adicionado]

Pela leitura dos excertos supratranscritos, vê-se que o Poder Executivo já havia identificado que o esforço fiscal até então empreendido não seria suficiente, naquele momento, para a realização da meta de superávit primário estabelecida na LDO/2015. Por essa razão, nos termos constantes da Exposição de Motivos, para que fosse possível a continuidade do ajuste fiscal então em curso, foi proposta “a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Assim, diante do cenário fiscal delineado na Exposição de Motivos do PLN, caracterizado pela conjugação de frustração de receitas com a elevação de despesas obrigatórias, o Poder Executivo aponta para a necessidade da adoção de três medidas: i) revisão da meta fiscal originalmente definida; ii) adoção de medidas de natureza tributária; e iii) novo contingenciamento de despesas.

À exceção da revisão da meta fiscal originalmente definida, que já era objeto do próprio PLN, as outras duas providências mencionadas na Exposição de Motivos representam medidas austeridade fiscal necessárias “à continuidade do ajuste fiscal em curso”.

O Poder Executivo, portanto, reconhecia a gravidade da situação fiscal, tendo, inclusive, ressaltado, na Exposição de Motivos, que já havia promovido contingenciamento anteriormente – esse contingenciamento, no valor R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo, foi promovido por meio do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015.

Complementarmente, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015 (folhas 05 a 48 do Anexo II do DOC 050), datado de 22 de julho de 2015, apontou a necessidade de um contingenciamento adicional de R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo (fl. 11 do Relatório), o que foi operacionalizado por meio do Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015.

Deve-se ressaltar que tanto a Mensagem que encaminha o PLN 5/2015 ao Congresso Nacional quanto o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre foram editados no mesmo dia. Ademais, o Relatório já considerava, para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, a meta constante do PLN recém-editado, que sequer havia sido protocolado no Congresso Nacional¹⁰¹.

Em 22 de setembro de 2015 foi publicado o Relatório de Avaliação e Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, com a avaliação da situação fiscal até agosto de 2015. No relatório, concluiu-se pela manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira até então operacionalizados.

O referido Relatório considerou, na avaliação, a meta de resultado constante do PLN 5/2015, ainda pendente de aprovação. A avaliação desconsiderou, ainda, os efeitos fiscais da alteração na programação financeira decorrentes da edição dos

¹⁰¹ As páginas eletrônicas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados informam que o PLN 5/2015 foi protocolado em 23 de julho de 2015.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Decretos de créditos suplementares apreciados na Denúncia, no montante de 1,75 bilhão (nesse sentido, vide resposta ao Quesito 7 formulado pela Acusação).

Nesse sentido, a Tabela 45 apresenta a situação projetada nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas, baseada na meta constante do PLN 5/2015, e a situação considerando a meta fiscal efetivamente em vigor:

Tabela 45: Resultados Fiscais e contingenciamentos efetivos e necessários: exercício de 2015.

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

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

Notas:

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

2. Os créditos suplementares abertos pelos decretos presidenciais, em apreciação na Comissão Especial do Impeachment 2016, eram compatíveis com a meta de resultado primário constante da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015?

Os decretos de crédito suplementar ora apreciados datam de 27 de julho de 2015 (2 decretos) e de 20 de agosto de 2015 (2 decretos), tendo a sua publicação no DOU ocorrido no dia seguinte à sua edição, ou seja, em 28 de julho de 2015 e em 21 de agosto de 2015, respectivamente.

Nas datas de publicação desses Decretos, a meta de resultado primário então vigente era aquela estabelecida na LDO/2015, qual seja, a obtenção de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro, de R\$ 55,28 bilhões.

Em 22 de julho de 2015, ou seja, 5 dias antes da edição dos primeiros 2 decretos sob análise, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, sob a Mensagem nº 269, o PLN 5/2015, propondo a redução da meta supracitada para um superávit de R\$ 5,83 bilhões. Na Exposição de Motivos do referido PLN (EMI nº 00105/2015 MP MF), consta a seguinte justificativa:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

2. A previsão de crescimento da economia brasileira para o ano de 2015 foi revisada para baixo nos meses seguintes à publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015.

3. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias, tornando necessário garantir espaço fiscal adicional para a realização das despesas obrigatórias e preservar investimentos prioritários. De outra parte, não obstante o contingenciamento de despesas já realizado, houve significativo crescimento das despesas obrigatórias projetadas.

4. Desse modo, considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, **o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária.**

5. Nesse sentido, propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas que, uma vez implementadas, propiciarião os meios necessários à continuidade do ajuste fiscal em curso. [grifo adicionado]

Pela leitura dos excertos supratranscritos, vê-se que o Poder Executivo já havia identificado que o esforço fiscal até então empreendido não seria suficiente, naquele momento, para a realização da meta de superávit primário estabelecida na LDO/2015. Por essa razão, nos termos constantes da Exposição de Motivos, para que fosse possível a continuidade do ajuste fiscal então em curso, foi proposta “a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas”.

Assim, diante do cenário fiscal delineado na Exposição de Motivos, caracterizado pela conjugação de frustração de receitas com elevação de despesas obrigatórias, o Poder Executivo aponta a necessidade da adoção de três medidas: i) revisão da meta fiscal originalmente definida; ii) adoção de medidas de natureza tributária; e iii) novo contingenciamento de despesas.

À exceção da revisão da meta fiscal originalmente definida, que já era objeto do próprio PLN, as outras duas providências mencionadas na Exposição de Motivos representam medidas austeridade fiscal necessárias “à continuidade do ajuste fiscal em curso”.

O Poder Executivo, portanto, reconhecia a gravidade da situação fiscal, tendo, inclusive, ressaltado, na Exposição de Motivos, que já havia promovido contingenciamento anteriormente. Tal contingenciamento, no valor R\$ 69,95



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

bilhões no âmbito do Poder Executivo, foi promovido por meio do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015.

Complementarmente, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015 (folhas 05 a 48 do Anexo II do DOC 050), datado de 22 de julho de 2015, apontou a necessidade de um contingenciamento adicional de R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo (fl. 11 do Relatório), o que foi operacionalizado por meio do Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015.

Tem-se, assim, a seguinte sequência temporal de fatos:

- **22 de maio de 2015:** divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2015 (fls. 565 a 605 do Anexo I do DOC 050), apontando para a necessidade de um contingenciamento de R\$ 70,88 bilhões, sendo R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo federal. Na mesma data, foi publicado, em edição extra do DOU, o Decreto nº 8.456/2015, implementando o contingenciamento de R\$ 69,95 bilhões no âmbito do Poder Executivo;
- **22 de julho de 2015:** divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, apontando para a necessidade de um contingenciamento adicional de R\$ 8,60 bilhões, sendo R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo federal. Na mesma data, por meio da Mensagem nº 269, foi enviado ao Congresso Nacional o PLN 5/2015, propondo a redução da meta de superávit primário de R\$ 55,28 bilhões para R\$ 5,83 bilhões;
- **28 de julho de 2015:** publicação de dois Decretos não numerados, suplementando dotações em R\$ 1,70 bilhão e em R\$ 29,92 milhões, com efeito fiscal negativo sobre a programação orçamentária de R\$ 1,26 bilhão e R\$ 0,37 milhão.
- **30 de julho de 2015:** publicação, em edição extra do DOU, do Decreto nº 8.496/2015, implementando o contingenciamento de R\$ 8,47 bilhões no âmbito do Poder Executivo, tal como necessidade apontada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015;
- **21 de agosto de 2015:** publicação de dois Decretos não numerados, suplementando dotações em R\$ 55,24 bilhões e em R\$ 600,27 milhões. A alteração na programação orçamentária decorrente do primeiro Decreto



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

não tem efeito fiscal. Entretanto, relativamente ao segundo Decreto, o efeito fiscal negativo sobre a programação orçamentária é de R\$ 493,59 milhões;

- **22 de setembro de 2015:** divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2015 (fls. 651 a 692 do Anexo I do DOC 050), apontando para a possibilidade de manutenção do contingenciamento vigente;
- **27 de outubro de 2015:** os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento encaminharam ao Congresso Nacional, por meio do Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG, proposta de alteração do contido no PLN 5/2015, para que a meta de resultado primário passasse a ser déficit de R\$ 51,82 bilhões.

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.

O Decreto de crédito suplementar publicado em 21 de agosto de 2015, no valor de R\$ 55,24 bilhões, cuja alteração na programação orçamentária não impôs efeitos negativos sobre o resultado fiscal, é compatível com a meta de resultado primário constante da LDO/2015.

-
- 3. Consideradas as opções constantes do rol de recursos a que se referem o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, os decretos de abertura de créditos suplementares, em apreciação na Comissão Especial do Impeachment 2016, poderiam ter sido elaborados de modo alternativo, de tal forma que apresentassem efeito fiscal primário neutro no plano orçamentário?**
-

Nos termos do art. 43 da Lei nº 4.320/1964:

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:



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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 realiza-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Em obediência à parte final do art. 167, inciso V, da CF/88, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação dos recursos correspondentes, o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964 elenca as fontes de recursos que poderão servir de fonte para a abertura dos mencionados créditos adicionais.

- **Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**

É definido como a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. O ativo financeiro, nos termos do art. 105, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, “compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários”. O passivo financeiro, por sua vez, nos termos do § 3º do mesmo dispositivo, “compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa”.

Segundo o MCASP, “o superávit financeiro não é receita do exercício de referência, pois já o foi em exercício anterior, mas constitui disponibilidade para utilização no exercício de referência”. Ou seja, trata-se de saldo financeiro, e não de nova receita a ser registrada.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

• Excesso de arrecadação

Primeiramente, é importante ressaltar que a apuração do excesso de arrecadação é feita por fonte de recursos, e não em relação ao montante global de receita arrecadada, nos termos do art. 38, § 4º, da LDO/2015.¹⁰² Assim, é possível, em um cenário de queda geral da arrecadação, haver excesso de arrecadação em fontes de receitas específicas, o que, em princípio, permitiria a abertura de créditos suplementares à conta desse excesso.

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.

O Poder Executivo, nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 2º e 3º bimestres do exercício de 2015, expunha um cenário fiscal adverso, caracterizado por constante frustração de receita combinado com crescimento das despesas obrigatórias. Não por acaso, encaminhou ao Congresso Nacional o PLN 5/2015, propondo a redução da meta de um superávit de R\$ 55,28 bilhões para um superávit de R\$ 5,83 bilhões.

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

¹⁰² § 4º Consideram-se como excesso de arrecadação, para fins do § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, os recursos disponibilizados em razão das modificações efetivadas nas fontes de financiamento e nas fontes de recursos, nos termos da alínea "a" do inciso II e alínea "a" do inciso III, ambos do § 1º deste artigo, sendo consideradas receitas financeiras as modificações que envolverem fontes de recursos dessa espécie.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

vista fiscal, do que o verificado antes da arrecadação desse excesso. Vale dizer que, imediatamente após a arrecadação desse excesso de receita primária, o saldo entre receitas e despesas primárias é maior do que o verificado antes da arrecadação, ou seja, o excesso de arrecadação favorece o cumprimento da meta.

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.

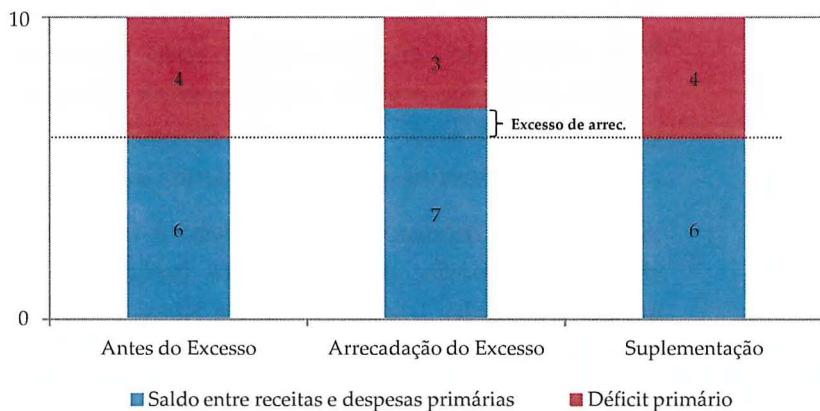
A título ilustrativo, elaboramos a Figura 4, que apresenta um gráfico baseado em dados fictícios. Em uma situação em que a meta de resultado primário é de 10 unidades e a diferença entre receitas e despesas primárias é de 6 unidades, o resultado apurado é um déficit primário de 4 unidades. Se, nesse cenário, for apurado um excesso de arrecadação de receita primária de 1 unidade, o déficit primário passará a ser de 3 unidades, ou seja, ter-se-á uma situação fiscal mais favorável que a anterior, em que o déficit primário é reduzido, com o saldo entre receitas e despesas primárias se aproximando da meta.

Se, na sequência, é aberto um crédito suplementar de 1 unidade à conta desse excesso de arrecadação, há uma piora na situação fiscal, pois o déficit é ampliado para 4 unidades, com o saldo entre receitas e despesas primárias se afastando da meta de 10 unidades. Essa situação pode parecer equivalente àquela verificada antes da arrecadação do excesso. Contudo, o que há, na verdade, é um distanciamento da meta, considerada a situação imediatamente anterior.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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



Fonte: Elaboração própria.

Figura 4 – Impacto no resultado primário decorrente da suplementação à conta de excesso de arrecadação

Assim, em um cenário em que se verifique a abertura de suplementação tendo como fonte o excesso de arrecadação, uma forma de resguardar a obtenção da meta seria contingenciar a execução do crédito suplementar editado. Foi preocupado com isso que o legislador, no art. 52, § 13º, da LDO/2015, previu que, mesmo em um cenário de contingenciamento, a todos os Poderes seria facultado executar as despesas decorrentes de abertura de créditos suplementares à conta do excesso de arrecadação, à exceção apenas do Poder Executivo:

§ 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.

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

superávit, em descompasso, portanto, com o disposto no *caput* do art. 4º da LOA/2015.

- **Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em Lei**

Desde que observada a correspondência entre os valores de dotações primárias anuladas e os valores de dotações primárias suplementadas, **o efeito fiscal primário é nulo**.

Destaca-se que o art. 40, § 3º, inciso I, da LDO/2015 veda o cancelamento de despesa financeira para a suplementação de despesa primária.

- **Operações de crédito**

Conforme constante do MTO/2015, as operações de crédito (Natureza de Receita 2100.00.00), à exceção dos empréstimos compulsórios, constituem item de receita financeira. Assim, **tem efeito fiscal primário negativo** a utilização desses recursos para fins de suplementação de receita primária.

Pelo exposto, a suplementação de despesas primárias **terá efeito fiscal primário neutro** quando houver: i) a suplementação de despesa primária mediante a anulação de outra(s) despesa(s) primária(s) de igual montante; e ii) a suplementação de despesa financeira mediante a anulação de outra(s) despesa(s) financeiras(s) de igual montante.

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 imprimaria **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

II. SOBRE A REITERAÇÃO DAS CHAMADAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO ILEGAIS

- 1. Havia no Projeto de Lei Orçamentária de 2015, encaminhado pela Presidente da República ao Congresso Nacional, dotação orçamentária suficiente para o pagamento dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil a título de equalização da taxa de juros (rubrica do passivo "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola")?**

Nas Demonstrações Contábeis do Banco do Brasil referentes ao exercício financeiro de 2014, havia o registro de uma rubrica do ativo intitulada “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola”, cujo saldo era de R\$ 10.914.595 mil. Posteriormente, em 04 de fevereiro de 2016, por meio do Anexo 01 do Ofício BB/DIRAG 2016/000835¹⁰³, o Banco do Brasil informou ao TCU que esse saldo era de R\$ 10.914.593.752,00.

Segundo o DOC 121, encaminhado pela SOF, as ações orçamentárias referentes ao Plano Safra¹⁰⁴ constantes do PLOA/2015 apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional eram as constantes da Tabela 47.

Tabela 46: dotações referentes ao Plano Safra constantes do PLOA/2015 e da LOA/2015

Ação	Descrição	Dotação (PLOA/2015)	LOA
0281	Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	4.181.517.000	4.181.517.000
0294	Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário (Lei nº 8.427, de 1992)	2.708.518.000	2.708.518.000
0298	Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992)	161.951.000	161.951.000
0301	Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992)	1.391.952.000	1.391.952.000
TOTAL	-	8.443.938.000	8.443.938.000

Fonte: PLOA/2015, LOA/2015 e DOC 121

Desta forma, considerando o passivo da União em favor do Banco do Brasil em 31 de dezembro de 2014, bem como as dotações constantes do PLOA/2015 e da LOA/2015, nota-se que as dotações não eram suficientes para o pagamento dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil a título de equalização da taxa de juros.

¹⁰³ Ofício BB/DIRAG 2016/000835, constante do DOC 076, CD 6, arquivo “TC 008389-2016-0 Principal.zip”, arquivo “08-TC_008389_2016_0-09062016-Elementos comprobatórios_Evidên.pdf”.

¹⁰⁴ Ações 0281, 0294, 0298 e 0301 vinculadas ao Órgão Orçamentário “74000 – Operações Oficiais de Crédito”, Unidade Orçamentária “74101 – Recursos sob a supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

-
- 2. Qual era o volume acumulado de Restos a Pagar, no início de 2015, no âmbito de ações orçamentárias destinadas ao pagamento de valores devidos pela União ao Banco do Brasil a título de equalização da taxa de juros (rubrica do passivo "Tesouro Nacional- Equalização de Taxas – Safra Agrícola")?**
-

Considerando as ações orçamentárias informadas pela SOF no DOC 121, essa junta pericial procedeu a consulta no SIGA Brasil, a fim de identificar o montante de restos a pagar inscritos vinculados a passivos da União junto ao Banco do Brasil. Para tanto, a pesquisa filtrou os dados por beneficiário do empenho. A consulta retornou os seguintes valores de Restos a Pagar Inscritos no início do exercício de 2015, conforme Tabela 47.

Tabela 47: dotações referentes ao Plano Safra constantes do PLOA/2015

Ação	Ano Emissão Empenho	RP Não Proc. Inscrito	RP Não Proc. Inscrito Exerc. Anteriores	RP Inscrito TOTAL
0281	2011	-	403.842.048,42	403.842.048,42
	2012	-	248.662.882,46	248.662.882,46
	2013	-	3.086.865.331,43	3.086.865.331,43
	2014	3.009.943.724,72	-	3.009.943.724,72
0294	2011	-	220.000.000,00	220.000.000,00
	2012	-	527.307.184,53	527.307.184,53
	2013	-	890.696.649,90	890.696.649,90
	2014	1.622.827.453,39	-	1.622.827.453,39
0298	2011	-	25.000.000,00	25.000.000,00
	2012	-	19.517.320,41	19.517.320,41
	2013	-	77.678.631,53	77.678.631,53
	2014	121.114.000,00	-	121.114.000,00
0301	2011	-	600.000,00	600.000,00
	2012	-	797.261,64	797.261,64
	2013	-	252.383.187,29	252.383.187,29
	2014	604.032.598,49	-	604.032.598,49
TOTAL	-	5.357.917.776,60	5.753.350.497,61	11.111.268.274,21

Fonte: SIGA Brasil.

A Tabela 47 mostra que em 2015 foram inscritos e reinscritos R\$ 11,11 bilhões em restos a pagar não processados, considerados os empenhos emitidos em favor do Banco do Brasil no âmbito das ações constituintes do Plano Safra. Desse total, R\$ 649,4 milhões se referem a empenhos emitidos no exercício de 2011; R\$ 796,3 milhões, no exercício de 2012; R\$ 4.307,62 milhões, no exercício de 2013; e, por fim, R\$ 5.357,92 milhões, no exercício de 2014.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

4. Ocorreram atrasos, ao longo do ano de 2015, quanto ao pagamento das subvenções apuradas no 2º semestre de 2014 e 1º semestre de 2015 e 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")?

Sim. No Ofício nº 87/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF, datado de 13 de julho de 2016 e constante do DOC 048, o Ministério da Fazenda teceu os seguintes esclarecimentos:

1. Em atendimento ao Ofício nº 38/2016-CEI2016, de 06 de junho de 2016, que solicita o envio de informações sobre o Plano Safra, encaminho em anexo o CD "CEI-Ofício 38/2016", que contempla os documentos necessários para as respostas aos itens abaixo:

(i) A existência, em 2015, de valores relativos à equalização de taxas do Plano Safra devidos ao Banco do Brasil, de competência de 2015; em caso positivo.

(ii) As datas de vencimento e de eventual pagamento dos débitos nesse mesmo exercício.

2. [...] Saliento que para o termo "competência 2015" utilizado na solicitação constante do item (i) acima, estamos considerando o período de 2015 como referência para o envio das informações, ou seja, os valores devidos no exercício de 2015.

[...]

5. Os valores devidos relativos à equalização de taxas do Plano Safra ao Banco do Brasil, de competência 2015, foram pagos dentro do próprio exercício de 2015, após a aprovação do PLN nº 5, em 03.12.15, estabelecendo nova meta fiscal cujos limites permitiram a liquidação dos referidos débitos, acrescidos dos estoques de dívida existentes de exercícios anteriores, e pendentes de liquidação, possibilitando assim cumprimento das determinações do Acórdão 825/15. [grifo adicionado]

Conforme tabela constante do referido documento, no âmbito do Plano Safra, todas as parcelas com vencimento entre janeiro e novembro de 2015 foram pagas com atraso. Esses pagamentos ocorreram entre os dias 22 e 24 de dezembro de 2015.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

3.4. DOS QUESITOS FORMULADOS PELA EXMA. SRA. SENADORA ANA AMÉLIA

-
- 1. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015 indicou que o Poder Executivo havia abandonado a meta de resultado fiscal, por não ser mais possível alcançá-la no exercício? Nesse caso, o Poder Executivo passou a considerar como meta aquela proposta no PLN 5/2015, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional?**

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015 consta das folhas 05 a 48 do Anexo II do DOC 050 destes autos, sendo datado de 22 de julho de 2015.

Quanto à primeira parte do questionamento, 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, o Poder Executivo havia adotado uma série de medidas visando ao atingimento da meta originalmente estabelecida. Sobre o tema, transcrevem-se os seguintes excertos relevantes (folha 9 do Anexo II do DOC 050):

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

Complementarmente, a CMO, ao proferir Parecer quanto 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”. A seguir, coligem-se excertos do referido Parecer sobre o tema:

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,



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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 de o 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.

Relativamente à segunda parte do Quesito, o Relatório indica que o Poder Executivo, quando da sua elaboração, já considerava, em suas estimativas, a meta constante do PLN 5/2015 submetido ao Congresso Nacional. Tal conclusão pode-se se extraída das seguintes passagens constantes do Relatório:

4. Importa ressaltar que as estimativas constantes deste Relatório já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

ao Congresso Nacional, de alteração da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que “Dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015”, no sentido de reduzir a meta de resultado primário do setor público consolidado não-financeiro. [folha 7 do Anexo II do DOC 050]

[...]

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.

18. Em relação aos entes subnacionais, sua meta foi alterada de R\$ 11.046 milhões para R\$ 2.916 milhões, havendo possibilidade de compensação mútua entre estes e o Governo Central, em caso de não alcance de uma das referidas metas. Cabe mencionar que os entes subnacionais também têm observado perdas em sua arrecadação tributária, seja em relação a receitas próprias, seja em relação a transferências recebidas. [folha 9 do Anexo II do DOC 050]

[...]

26. Adicionalmente, conforme detalhado na seção anterior considera-se a redução da meta de resultado primário do setor público consolidado não financeiro, em R\$ 57,6 bilhões, de forma que a meta do Governo Central passa a ser de R\$ 5,8 bilhões. [folha 10 do Anexo II do DOC 050]

Por fim, ressalta-se que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015 é datado de 22 de julho de 2015, mesma data que consta da Mensagem nº 269, que encaminhou o PLN 5/2015 ao Congresso Nacional. O PLN 5/2015 deu origem à Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, publicada, na mesma data, em Edição Extra do DOU.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

- 2. Conforme dispõe o art. 2º da lei 13080 (LDO/2015), a Lei Orçamentária Anual tanto em sua fase de elaboração, quanto na sua fase de execução deve guardar compatibilidade a meta fiscal estabelecida pela lei de Diretrizes Orçamentárias. A verificação dessa compatibilidade se aplica quando da abertura de créditos adicionais (especiais e suplementares)?**
-

O art. 166, *caput*, da CF/88 consigna que “[os] projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum” [grifo adicionado].

Tal dispositivo deve ser entendido em conjunto com o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d” e com o art. 167, § 3º, ambos da CF/88, sendo vedada a edição de medida provisória para a abertura de créditos especiais e suplementares.

Complementarmente, o art. 165, § 8º, da CF/88 dispõe que “[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 [grifo adicionado].

Tem-se, ainda, o inciso V do art. 167 da CF/88, que veda a “abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

Dos dispositivos supratranscritos, denota-se que a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais deve decorrer de autorização legislativa prévia. Para ambos os créditos – suplementares e especiais –, tal autorização pode decorrer da aprovação de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, sendo os respectivos créditos considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei, nos termos do art. 39, § 10 da LDO/2015. Além disso, especificamente no caso dos créditos suplementares, o art. 165, § 8º, da CF/88 autoriza que a lei orçamentária anual contenha autorização para a sua abertura, o que ocorre mediante a edição de decretos do Poder Executivo, nos termos e condições estabelecidos na própria lei orçamentária.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Considerando o objeto da perícia, a resposta ao quesito ficará adstrita à segunda hipótese, qual seja, **a abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo.**

Nesse cenário, o art. 4º, *caput*, da LOA/2015 tem o seguinte comando:

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:

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 veicule 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.

3. Quando da avaliação das Contas do Presidente da República do Exercício de 2009, o Tribunal de Contas da União avaliou a legalidade da abertura de créditos suplementares por meio de decreto?

Conforme o documento “Manifestação do relator sobre os quesitos da perícia”, este quesito foi REJEITADO sob a seguinte justificativa: “versa sobre o exercício de 2009, o que extrapola o objeto da Denúncia”.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

4. Ocorreu a execução de despesas cujas dotações foram suplementadas por meio dos Decretos de Créditos Suplementares em apreciação no presente processo?

Com base no Anexo do DOC 96, Planilha intitulada "Anexo 2016_06_16_Oficio_n_74_Decretos_2015.xlsx", foram elaboradas as Tabelas 49 a 53, contendo a execução das ações suplementadas pelos Decretos ora analisados.

Tabela 49 – Execução das ações suplementadas pelo Decreto de 27/07/2015, no valor de R\$ 1.701.389.028.

R\$ 1,00

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
00IE0000	MEC	20.957	0
00OW0000	MEC	39.503.008	39.503.008
00P10000	MEC	9.917	9.074
01290000	MPAS	41.828	41.828
01290000	INSS	351.665	351.665
01300000	MPAS	156.954	156.954
01310000	MPAS	299.485	299.485
01310000	INSS	14.841	14.841
04870000	MEC	6.114.125.871	6.024.252.351
05090000	MEC	341.590.571	30.053.895
0A120000	MEC	132.289.100	118.366.300
0A260000	MEC	30.800.000	28.654.600
11G00000	MEC	37.606.046	19.345.317
11G10000	MEC	30.274.107	18.646.523
14XO0000	MEC	1.993.684	844.788
14XP0000	MEC	21.519.336	8.279.993
155V0000	ANCINE	5.193.045	1.213.016
157D0000	MEC	4.100.000	0
20000000	MEC	322.860.231	210.216.289
20000000	MTE	40.113.741	27.061.954
20000000	IPHAN	61.193.972	53.919.778
20GK0000	MEC	18.156.276	14.696.244
20RG0000	MEC	28.641.897	4.700.384
20RH0000	MEC	24.137.659	19.589.753
20RJ0000	MEC	0	0
20RK0000	MEC	3.046.656.357	2.446.159.483
20RL0000	MEC	1.128.396.757	671.445.906
20RM0000	MEC	848.435.294	498.333.794
20RN0000	MEC	95.244.545	66.620.955
20RX0000	MEC	38.993.804	27.256.532
20YY0000	MTE	4.416.505	91.353
20ZF0000	Ministério da Cultura	92.492.055	22.023.293
20ZM0000	Ministério da Cultura	1.254.703	948.006
212H0000	MEC	115.081.897	89.315.125
22920000	INSS	362.032.820	192.144.537
23740000	MTE	106.500	0
25530000	MTE	13.038.581	7.509.232
29940000	MEC	51.637.566	38.607.175
40020000	MEC	116.642.349	101.287.594
40140000	MEC	15.035.314	8.494.220
40860000	MEC	125.184.989	101.269.652
45720000	MEC	2.239.508	1.508.019



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
63800000	MEC	679.869	424.089
82820000	MEC	370.401.419	252.208.956
Total		13.682.965.023	11.145.865.961

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira **não** representam a execução das dotações constantes dos decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.

Tabela 50 – Execução das ações suplementadas pelo Decreto 27/07/2015, no valor de R\$ 29.922.832.

R\$ 1,00

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
1M490000	DNOCS	7.119.919	2.900.889
20000000	SUDECO	11.643.275	9.547.771
20000000	Ministério das Cidades	44.766.523	38.252.440
20000000	CBTU	17.369.363	14.912.450
20000000	SFB	8.688.883	5.620.930
20VP0000	MMA	95.530.340	92.830.525
20WD0000	MMA	1.735.021	119.727
20WM0000	MMA	137.330.184	91.310.072
28190000	Min. da Integração	2.579.498	1.798.637
29070000	Min. dos Transportes	1.774.750	1.772.455
84990000	MMA	2.507.881	5.080
869V0000	Min. dos Transportes	5.459.931	3.937.503
Total		336.505.568	263.008.479

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira **não** representam a execução das dotações constantes dos decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.

Tabela 51 – Execução das ações suplementadas pelo Decreto de 20/08/2015, no valor de R\$ 600.268.845.

R\$ 1,00

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
00LV0000	Ministério da Ciência	1.682.042.526	1.234.943.451
00OL0000	Arquivo Nacional	74.261	74.261
133Q0000	Justiça do Trabalho	317.417	132.653
156K0000	ComAer	46.181.321	12.493.689
156M0000	ComEx	71.742.030	7.147.509
157N0000	ComMar	18.125.895	14.914.590
20000000	Presidência	8.735.329	8.525.412
20000000	Ministério da Justiça	618.862.295	451.758.149
20000000	Ministério da Defesa	784.161.452	628.716.222
20000000	Sec. de Pol. para as Mulheres	7.860.120	6.413.508
20GP0000	Justiça Eleitoral	99.638.877	70.600.894
20PY0000	ComEx	70.426.462	15.760.655
20SE0000	ComMar	7.277.556	2.041.707
20V10000	NUCLEP	80.669.015	47.907.831
20V20000	DPF	29.991.183	22.322.996
20XH0000	ComEx	30.968.525	8.216.028
20XN0000	Ministério da Defesa	600.624.860	311.887.077
20XR0000	Ministério da Defesa	25.688.302	18.724.487
20XX0000	Ministério da Defesa	27.023.363	18.910.738
210M0000	Sec. de Direitos Humanos	16.893.971	6.555.009



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
211D0000	Ministério da Defesa	5.560.979	3.342.105
24780000	Ministério da Ciência	132.407.642	101.999.541
25100000	Ministério da Defesa	81.306.268	45.444.819
25490000	Justiça do Trabalho	508.476	467.811
25860000	Ministério da Justiça	203.050.908	112.064.436
27230000	Ministério da Justiça	145.275.203	89.312.393
27260000	Ministério da Justiça	200.081.076	129.330.695
2D580000	CGU	85.975.910	57.825.220
42340000	Justiça do DFeT	266.562.083	195.689.799
42560000	Justiça do Trabalho	1.281.972.924	1.080.579.392
42570000	Justiça Federal	1.232.915.542	951.091.301
44500000	Ministério da Defesa	187.756.761	101.495.333
47270000	Sec. de Assuntos Estratégicos	41.291.466	28.917.196
4917000	Presidência	3.682.441	3.304.119
49470000	Ministério da Ciência	7.458.933	7.420.922
86A10000	Ministério da Justiça	75.314.651	63.113.998
88190000	Sec. de Direitos Humanos	2.567.954	1.565.464
88310000	Sec. de Pol. para as Mulheres	13.414.470	12.724.078
89460000	Ministério da Justiça	1.926.278	1.342.208
Total		8.196.334.725	5.875.077.696

Fonte: SIGA Brasil

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira não representam a execução das dotações constantes dos decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.

Tabela 52 – Execução das ações suplementadas pelo Decreto de 20/08/2015, no valor de R\$ 55.237.582.569
R\$ 1,00

Ação	Órgão	Total Empenhado	Total Pago
20ZV0000	Ministério da Agricultura	313.016.188	11.505.901
008G0000	Ministério da Fazenda	113.000.000	112.312.884
Totais		426.016.188	123.818.785

Fonte: SIGA Brasil

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira não representam a execução das dotações constantes dos decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.

Tabela 53 – Quadro-resumo da execução das ações suplementadas pelos Decretos objeto da perícia
R\$ 1,00

Crédito	Valor de despesas primárias suplementado ⁽¹⁾	Total empenhado nas ações	Total pago nas ações
27/07/2015	1.256.940.688	13.682.965.023	11.145.865.961
27/07/2015	365.726	336.505.568	263.008.479
20/08/2015	493.585.802	8.196.334.725	5.875.077.696
20/08/2015	0	426.016.188	123.818.785
Totais	1.750.892.216	22.641.821.504	17.407.770.921

Fonte: SIGA Brasil

Nota: os valores referentes às execuções orçamentária e financeira não representam a execução das dotações constantes dos decretos, mas a execução das dotações das despesas (ações orçamentárias) cujas dotações foram suplementadas.

(1) valores líquidos, já considerados os cancelamentos de despesas primárias.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

4. DAS CONCLUSÕES

Ante a análise dos fatos e de documentos, dados e informações que integram os autos da presente Denúncia por Crime de Responsabilidade, e após respondidos os 99 quesitos apresentados à Comissão Especial do *Impeachment* instalada no âmbito do Senado Federal – CEI, essa Junta Pericial manifesta as seguintes conclusões:

4.1. 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.



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

4.2. 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).



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

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.

Brasília, 27 de junho de 2016

João Henrique Pederiva
(Coordenador)

Diego Prandino Alves

Fernando Álvaro Leão Rincon

DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1º, DE 2016
(DRC nº 1, de 2015, na origem)



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

ANEXO 1 – LISTA DE SIGLAS

ANCINE	Agência Nacional do Cinema
BB	Banco do Brasil
c/c	combinado(s) com
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CEI	Comissão Especial do <i>Impeachment</i>
CF ou CF/88	Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, salvo indicação em contrário
CGU	Controladoria Geral da União
CMN	Conselho Monetário Nacional
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
ComAer	Comando da Aeronáutica
ComEx	Comando do Exército
ComMar	Comando da Marinha
CONJUR-MP	Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
COSIF	Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional
CSJT	Conselho Superior da Justiça do Trabalho
DFeT	Distrito Federal e Territórios
DJE	Diário da Justiça eletrônico
DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
DOC	sigla acompanhada do número do documento pertinente. Documento recebido pela Comissão, disponível na página da internet da Comissão Especial de Impeachment, em “Documentos recebidos”, citado no laudo pericial.
DOU	Diário Oficial da União
DPF	Departamento de Polícia Federal
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
GND	Grupo de Natureza da Despesa
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i> (Federação Internacional de Contadores)
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
Inflação (IER)	Índice de Estimativa da Receita. Combinação de índices com maior correlação com a receita federal. Composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice de preços ao consumidor amplo, empregado na definição das metas inflacionárias brasileiras
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i> (Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público)
IRP	Indicador de Resultado Primário
IU	Indicador de Uso
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias (quando seguida de ano, remete ao exercício financeiro a que se aplica)
LINDB	Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)
LOA	Lei Orçamentária Anual. (quando seguida de ano, remete ao exercício financeiro a que se aplica)



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MF	Ministério da Fazenda
Min.	Ministério
MinC	Ministério da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Mandado de Segurança
NUCLEP	Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
PGFN/CAF	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional / Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros
PIB	Produto Interno Bruto
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
Rel.	Relator
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SELIC	Taxa básica de juros do sistema financeiro, apurada por transações no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIDOF	Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SP	São Paulo



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
TCM	Taxa de câmbio média
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TN	Tesouro Nacional
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
UHE	Usina hidrelétrica



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

ANEXO 2 – TABELA DE REFERÊNCIA DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Tabela de Referência para as Ações Orçamentárias suplementadas pelos Decretos	
Ação	Descrição
008G0000	Devolução de Prêmio de Seguro de Crédito à Exportação
00IE0000	Contribuição à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES
00LV0000	Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I
00OL0000	Contribuições e Anuidades a Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais sem Exigência de Programação Específica
00OW0000	Apoio à Manutenção da Educação Infantil
00P10000	Apoio à Residência em Saúde
01290000	Contribuição à Associação Internacional de Seguridade Social - AISS (MPS)
01300000	Contribuição à Conferência Interamericana de Seguridade Social - CISS (MPS)
01310000	Contribuição à Organização Iberoamericana de Seguridade Social - OISS (MPS)
04870000	Concessão de Bolsas de Estudos no Ensino Superior
05090000	Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
0A120000	Concessão de Bolsa-Permanência no Ensino Superior
0A260000	Concessão de Auxílio-Financeiro - ProJovem
11G00000	Implantação da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA
11G10000	Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA
133Q0000	Ampliação do Edifício-Sede da Vara do Trabalho de Pedro Leopoldo – MG
14XO0000	Implantação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA
14XP0000	Implantação da Universidade Federal do Cariri - UFCA
155V0000	Aquisição de edifício sede da Agência Nacional do Cinema – ANCINE
156K0000	Aquisição de Aeronaves
156M0000	Modernização Operacional do Exército Brasileiro
157D0000	Implantação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Goiás
157N0000	Adequação da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais – PROBANF
1M490000	Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação
20000000	Administração da Unidade
20000000	Administração da Unidade
20GK0000	Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
20GP0000	Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral
20PY0000	Adequação de Organizações Militares do Exército
20RG0000	Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica
20RH0000	Gerenciamento das Políticas de Educação
20RJ0000	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica
20RK0000	Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
20RL0000	Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica
20RM0000	Exames e Avaliações da Educação Básica
20RN0000	Avaliação da Educação Superior e da Pós-Graduação



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela de Referência para as Ações Orçamentárias suplementadas pelos Decretos	
Ação	Descrição
20RX0000	Reestruturação e Modernização de Instituições Hospitalares Federais
20SE0000	Adequação de Instalações de Organizações Militares da Marinha
20V10000	Desenvolvimento e Fabricação de Equipamentos para as Indústrias Nuclear e Pesada de Alta Tecnologia
20V20000	Implantação, Manutenção e Atualização do Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica – CINTEPOL
20VP0000	Apoio à conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - BOLSA VERDE
20WD0000	Inventário Florestal Nacional
20WM0000	Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais
20XH0000	Ações de Cooperação do Exército
20XN0000	Aprestamento da Marinha
20XR0000	Capacitação Profissional da Marinha
20XX0000	Auxílios à Navegação e Fiscalização da Navegação Aquaviária
20YY0000	Estudos, Pesquisas e Geração de Informações sobre Trabalho, Emprego e Renda
20ZF0000	Promoção e Fomento à Cultura Brasileira
20ZM0000	Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural
20ZV0000	Fomento ao Setor Agropecuário
210M0000	Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente
211D0000	Tecnologias e Produtos para o Desenvolvimento de Atividades Nucleares
212H0000	Pesquisa e Desenvolvimento nas Organizações Sociais
22920000	Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários
23740000	Fomento ao Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Empresas de Médio Porte
24780000	Fornecimento de Radioisótopos e Radiofármacos no País
25100000	Ensino Profissional Marítimo
25490000	Comunicação e Divulgação Institucional
25530000	Identificação da População por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS
25860000	Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte, Controle do Tráfego Internacional e de Registros de Estrangeiros
27230000	Policíamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais
27260000	Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União
28190000	Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura
29070000	Fiscalização da Exploração da Infraestrutura Rodoviária
29940000	Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica
2D580000	Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correição
40020000	Assistência ao Estudante de Ensino Superior
40140000	Censo Escolar da Educação Básica
40860000	Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais
42340000	Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal
42560000	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho
42570000	Julgamento de Causas na Justiça Federal
44500000	Aprestamento do Exército
45720000	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação



SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO

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

Tabela de Referência para as Ações Orçamentárias suplementadas pelos Decretos

Ação	Descrição
47270000	Diagnósticos, Prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro
4917000	Operacionalização, Manutenção e Modernização da Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura da ICP-Brasil
49470000	Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia
63800000	Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica
82820000	Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
84990000	Apoio a Projetos de Gestão Integrada do Meio Ambiente (PNMA II)
869V0000	Manutenção e Gestão dos Ativos Ferroviários
86A10000	Processamento e Arrecadação de Multas Aplicadas pela Polícia Rodoviária Federal
88190000	Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
88310000	Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180
89460000	Promoção da Justiça de Transição e da Anistia Política

