# COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT

# VOTO EM SEPARADO

Brasília, em 02 de agosto de 2016

SF/16649.45200-72
Página: 1/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

# Sumário

**1 RELATÓRIO ..... 5**
**2 ANÁLISE..... 13**

**2.1 Da motivação indevida e dos desvios no recebimento da denúncia ..... 13**

2.1.1 Da usurpação das atribuições do Congresso Nacional pela CEI ..... 13
2.1.2 Da nulidade da instauração do procedimento na Câmara dos Deputados..... 28
2.1.3 Da nulidade da votação na Câmara dos Deputados: o desvio de finalidade ..... 29
2.1.4 Da suspeição do Relator ..... 30
2.1.5 Do desvio de finalidade captado pela Operação Lava Jato ..... 32
2.1.6 Da necessidade de caracterização da existência de ato comissivo e doloso ..... 36
2.1.7 Da existência de autorização legislativa para a edição dos decretos..... 40
2.1.8 Da inexistência de usurpação de competências do Congresso Nacional pela Presidenta da República..... 41
2.1.9 Da aplicação do princípio da anualidade na aferição do adimplemento das metas fiscais .....42
2.1.10 Da vedação à retroatividade da interpretação administrativa do TCU..... 46
2.1.11 Da atuação irregular do TCU ..... 49
2.1.12 Da atuação irregular do Ministério Público de Contas..... 56
2.1.13 Da atuação do Congresso Nacional ..... 62

**2.2 Da Comprovação da Inexistência do Crime de Responsabilidade ..... 65**

2.2.1 Da edição dos decretos de crédito suplementar por decreto..... 67
2.2.1.1 Da compatibilidade das alterações com a obtenção da meta ..... 68
2.2.1.2 Do equívoco em considerar abertura de crédito incompatível com a obtenção da meta .....74
2.2.1.3 Da hipotética meta no plano orçamentário..... 76
2.2.1.4 Do equívoco em tomar os relatórios bimestrais como taxativos ..... 82
2.2.1.5 Da alegada confissão do Governo de que não cumpriria a meta ..... 84
2.2.1.6 Da compatibilidade, mesmo sem adoção da limitação extra ..... 91
2.2.1.7 Qual deveria ser o propósito do processo ..... 92
2.2.1.8 Do efetivo cumprimento das metas..... 95
2.2.1.9 Das fontes de recursos utilizadas para abrir os créditos ..... 99
2.2.1.10 Meta a considerar na abertura de um crédito..... 103
2.2.1.11 Afirmações constantes do Laudo Pericial ..... 111
2.2.1.12 Depoimentos sobre a abertura dos créditos: ..... 116
2.2.1.12.1 Depoimento do Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016. ..... 118
2.2.1.12.2 Depoimento do Sr. Leonardo Rodrigues Albernaz, em 13/06/2016 ..... 1

Página: 2/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

2.2.1.12.3 Depoimento do Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016. ..... 138
2.2.1.12.4 Depoimento da Sra. Iara Ferreira Pinheiro, em 16/06/2016. ..... 140
2.2.1.12.5 Depoimento do Sr. Luiz Cláudio Costa, em 16/06/2016. ..... 142
2.2.1.12.6 Depoimento do Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016. ..... 143
2.2.1.12.7 Depoimento do Sr. José H. Paim Fernandes, ex-Min da Educ, em 17/06.. 146
2.2.1.12.8 Depoimento do Sr. Antônio José Chatack Carmelo, em 17/06/2016. ..... 147
2.2.1.12.9 Depoimento do Sr. Georgimar Martiniano de Sousa, em 17/06/2016. .... 149
2.2.1.12.10 Depoimento do Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016. ..... 150
2.2.1.12.11 Depoimento do Sr. Bruno Moretti, em 20/06/2016. ..... 152
2.2.1.12.12 Depoimento do Sr. Felipe Daruich Neto, em 20/06/2016 ..... 155
2.2.1.12.13 Depoimento do Dr. Ivo da Motta Azevedo Correa, em 20/06/2016. ..... 157
2.2.1.12.14 Depoimento do ex-Ministro Renato Janine Ribeiro, em 20/06/2016. ..... 159
2.2.1.12.15 Depoimento da Ex-Min. do Planejamento Miriam Belchior, em 21/06. ... 160
2.2.1.12.16 Depoimento do Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2015 ..... 161
2.2.1.12.17 Depoimento do Ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016. ..... 163
2.2.1.12.18 Depoimento do Sr. Robson Azevedo Rung, em 22/06/2016. ..... 165
2.2.1.12.19 Depoimento do Sr. Luciano Carlos de Almeida, em 22/06/2016. ..... 166
2.2.1.12.20 Depoimento do Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, em 22/06/2016. ..... 167
2.2.1.12.21 Depoimento do Sr. Anderson Lozi da Rocha, em 23/06/2016: ..... 167
2.2.1.12.22 Depoimento da ex-Secretária da SOF, Sra. Esther Dweck, em 23/06..... 169
2.2.1.12.23 Depoimento do Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016. ..... 173
2.2.1.12.24 Depoimento do Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, em 24/06/2016. ..... 175
2.2.1.12.25 Depoimento do ex-Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em 28/06/2016.... 175
2.2.1.12.26 Depoimento do Sr. Antônio C. Stangherlin Rebelo, em 28/06/2016. ..... 177
2.2.1.12.27 Depoimento do ex-AGU, Dr. Luís Inácio L. Adams, em 28/06/2016. ..... 177
2.2.1.12.28 Depoimento do Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos, em 29/06/2016. .... 180
2.2.1.12.29 Depoimento do Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, em 29/06/2016... 184
2.2.1.12.30 Audiência da Junta Pericial, em 05/07/2016 ..... 185
2.2.1.12.31 Audiência do Assistente da Defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro, em 05/07. .. 189
2.2.1.13 Conclusão quanto à abertura dos créditos por decreto ..... 192
2.2.2 Do passivo da União ao Banco do Brasil relativo ao Plano Safra ..... 193
2.2.2.1 Depoimentos quanto às subvenções do Plano Safra: ..... 206
2.2.2.1.1 Depoimento do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, dia 08/06. ..... 206
2.2.2.1.2 Depoimento do Sr. Antônio Carlos Costa D'Ávila C. Júnior, dia 08/06. ..... 210
2.2.2.1.3 Depoimento do Sr. Adriano Pereira de Paula, dia 08/06. ..... 214
2.2.2.1.4 Depoimento do Sr. Otavio Ladeira de Medeiros, dia 08/06. ..... 217
2.2.2.1.5 Depoimento do Sr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, em 13/06/2016. . 220
2.2.2.1.6 Depoimento do Sr. André Nassar, dia 14/06/2016. ..... 232
2.2.2.1.7 Depoimento do Sr. Gilson Alceu Bittencourt, dia 14/06/2016. ..... 2

SF/16649.45200-72
Página: 3/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

2.2.2.1.8 Depoimento do ex-Ministro Patrus Ananias, em 27/06/2016: ..... 234
2.2.2.1.9 Depoimento da Sra. Maria Fernanda R. Coelho, em 27 e 28/06/2016. .... 236
2.2.2.1.10 Depoimento do Sr. João Luiz Guadagnin, em 29/06/2016. ..... 240
2.2.2.2 Conclusão quanto aos passivos da União ao BB – Plano Safra ..... 243
**3. ALEGAÇÕES FINAIS DA ACUSAÇÃO ..... 245**
**4. CONCLUSÃO..... 262**
**5. VOTO..... 265**

SF/16649.45200-72
Página: 4/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

# VOTO EM SEPARADO AO PARECER DO RELATOR

Perante a COMISSÃO ESPECIAL instituída para proferir parecer quanto à admissibilidade da Denúncia nº 1, de 2016 (nº 1, de 2015, na Casa de origem), *por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional e por alegada contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, arts. 10, item 4, e 11, itens 2 e 3)*.

SF/16649.45200-72

Página: 5/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

## 1 RELATÓRIO

A Denúncia nº 1, de 2016 (nº 1, de 2015, na Casa de origem), oferecida pela Senhora Janaína Conceição Paschoal e pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo e Miguel Reale Júnior, subscrita pelo advogado Flávio Henrique Costa Pereira, *por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff,* foi admitida, nos termos do Relatório do Senador Antonio Anastasia (fl. 125), pelo Plenário do Senado Federal, em Sessão do dia 11 de maio último (que se concluiu no dia subsequente), com base **exclusivamente** em dois pontos, assim tipificados:

1. 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

2. Ofensa aos art. 85, VI, *[da Constituição Federal]* 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.

Entendemos, com todo o respeito, que o respaldo técnico, as normas afetas, os fartos documentos e os depoimentos prestados são frontalmente

SF/16649.45200-72

contrários aos elementos que constam da Denúncia e dos respectivos pareceres POLÍTICOS que a acolheram. Demonstram, objetiva e inequivocamente, a inexistência de elementos jurídico-constitucionais, minimamente razoáveis, aptos a aceitar o conteúdo inepto da Denúncia que fundamenta a pretendida cassação do mandato legítimo da Senhora Presidenta Dilma Rousseff, por crime de responsabilidade.

Para melhor explicitá-lo, nosso voto foi estruturado em duas partes. Na primeira, voltamos a destacar a motivação indevida e os desvios que deslegitimam o processo. Na segunda, fixamos o debate técnico dos dois únicos pontos acolhidos da Denúncia, que desmonta todas as argumentações desenvolvidas no Parecer do Senador Anastasia. Nessa segunda parte, fazemos um apanhado dos depoimentos da maioria das testemunhas, depoimentos esses que corroboram a tese de inexistência de qualquer crime. Mais ao final, realizamos comentários a trechos das "alegações finais" apresentadas pela Acusação.

É o que demonstraremos a seguir.

Antes, entretanto, entendemos fundamental o reconhecimento de todos que contribuíram diretamente para a construção deste trabalho, que muito mais que uma simples peça processual perdida dentre milhares de páginas, é um verdadeiro instrumento de defesa do Estado Democrático de Direito. Assim, registramos a dedicação e o empenho dos Consultores do Senado Federal, Senhores José de Ribamar Pereira da Silva e Ronaldo Jorge Araujo Vieira Júnior, bem como dos Assessores Parlamentares José Roberto da Silva Fonseca, Eduardo Martins Chíxaro, Roberto Luiz Menezes, Tânia Maria de Oliveira, Marcelo Zero e Catharine Xavier. O profícuo trabalho que ora apresentamos é fruto de um esforço em equipe na tentativa de traduzir a voz de milhões de brasileiros, em reafirmação ao decidido pelas urnas em 2014.

De início, pela importância que tem no contexto dos autos, apresentamos a decisão do ilustre Procurador do Ministério Público Federal, Dr. Ivan Cláudio Marx, do 3º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Distrito Federal, que requereu, em despacho do dia 14/07/2016, **por inexistência de "operação de crédito"**, o arquivamento do Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001686/2015-25, em relação aos passivos da União junto a bancos públicos federais (cópia do despacho em anexo). Segundo o Procurador:

Página: 6/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Inicialmente, cabe esclarecer que **o conceito legal não pode ser ampliado em respeito ao princípio da legalidade estrita. Além disso, no direito penal é indene de dúvidas que resulta vedada a analogia prejudicial ao réu** (*in malam partem*).

**Nos casos da equalização de taxas devidas pela União** ao BNDES no PSI **e ao Banco do Brasil no Plano Safra, não há que se falar em operação de crédito já que o Tesouro deve aos bancos a diferença da taxa e não ao mutuário**. **Não há abertura de crédito, mútuo ou qualquer dos outros itens referidos no artigo 29 da LRF**. **Os bancos não emprestam nem adiantam qualquer valor à União, mas sim a terceiros dos quais esta sequer é garantidora (apenas custeia parte dos juros)**.

[...]

**O Plano Safra, de acordo com a Lei 8.427/92, oferece subvenções com o objetivo de garantir competitividade à agricultura brasileira**. Da mesma forma que no PSI, à União cabe apenas a equalização da subvenção, por meio do pagamento ao Banco do Brasil da diferença entre as taxas de juros inferiores concedidas aos agricultores e as taxas superiores praticadas pelo mercado.

**Em ambos casos, há um simples inadimplemento contratual quando o pagamento não ocorre na data devida, não se tratando de operação de crédito. Entender de modo diverso transformaria qualquer relação obrigacional da União em operação de crédito, dependente de autorização legal, de modo que o sistema resultaria engessado. E essa obviamente não era a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

[...]

**Em respeito à tipicidade fechada do Direito Penal, não se pode estender o conceito de 'operação de crédito'**. Essa situação não resulta alterável, em que pese a gravidade dos fatos.

[...]

**Assim, não há que se concordar com a afirmação do TCU de que seria a reiteração no atraso, aliada ao montante dos valores, que transformaria o contrato da CEF com a União em uma operação de crédito**.

[...]

A observação do TCU é plenamente aplicável no que se refere à necessidade de sanção e coibição à maquiagem fiscal (pedaladas). Diferente, no entanto, ocorre quando se pretende trasladar esse raciocínio para o campo penal apoiado no conceito de 'operação de crédito'.

Página: 7/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Isto pois, **para a configuração do crime de operação de crédito sem autorização legislativa, deve-se analisar a regularidade do contrato apenas, já que, com o primeiro saldo negativo e independente do seu valor, a operação de crédito já ocorreu.**

[...]

Assim, **não foram os aumentos nos volumes de débitos da União, surgidos a partir de 2013, que configuraram o crime de 'operação de crédito sem autorização legislativa'**. De modo que, desde o ano de 2000 esse crime vem sendo praticado e todos seus praticantes devem ser responsabilizados ou nenhum o deve, no caso de se entender que não tinham conhecimento de que o tipo penal criado no ano de 2000 se amoldava àquela praxe preexistente e que permanecera até 2015 sem qualquer questionamento por parte das autoridades de controle (TCU, MPF, etc).

Ainda, **e mais curioso, seria o fato de que esse crime continuaria sendo praticado, inclusive no instante em que essas letras estão sendo jogadas no papel. Isso em razão de que o TCU, muito embora tenha apontado a existência de crime no caso, não determinou nenhuma medida para sua correção, limitando-se a determinar que os débitos não deveriam mais se acumular e, ainda, que deveriam ser captados pelo BACEN para as estatísticas fiscais. Ou seja, o TCU aponta a existência do crime de operação de crédito, mas determina correções apenas no que se refere aos atos de maquiagem fiscal** (atrasos sem captação pelo BACEN para fins de estatística).

Essa é a maior prova de que o problema está na relevância financeira do atraso dos pagamentos aliada a sua não captação pelas estatísticas do BACEN (a verdadeira 'pedalada' que constitui ato de improbidade administrativa) e não na existência de uma 'operação de crédito não autorizada' na relação contratual estabelecida entre CEF e União.

Se o problema estivesse na raiz, haveria que se proibir e coibir a prática do duelo e não apenas a utilização de tiros extras. Ou seja, se o crime é realizar a operação de crédito sem autorização legislativa e se no caso dos contratos da União com a Caixa esse crime se apresenta, existiriam apenas duas soluções: 1. Encerrar os contratos, passando a União a pagar diretamente os benefícios sociais sem a intermediação da CEF ou; 2. Providenciar a autorização legislativa (como no caso do FGTS, acima referido) para o prosseguimento das operações. No entanto, nenhuma dessas medidas foi apontada como sendo necessária.

Nessa linha argumentativa, tratando-se no presente caso de fatos que teriam início a partir do ano de 2013, claramente não se poderia cogitar da existência de dolo na prática da criminosa 'operação de crédito'. E **não se pode olvidar que nenhum dos crimes previstos no Código Penal contra as finanças públicas admite a forma culposa**.

SF/16649.45200-72
Página: 8/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> [...]
>
> ... **há que se proceder ao arquivamento**, pelas seguintes razões legais:
>
> 1. **Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'operação de crédito', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos** ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento – PSI), **ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra)** e aos estados da federação e ao Distrito Federal (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação');
>
> [...]
>
> Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer o arquivamento dos presentes autos relativamente à possível prática do crime previsto no artigo 359-A do Código Penal, nos termos acima expostos, submetendo este ato ao juízo homologatório de Vossa Excelência. *(negritamos)*

Como se observa, o Ministério Público Federal, órgão natural competente para propor a denúncia nos crimes de ação penal pública (art. 24 da Lei Complementar nº 75/1993[1]), examinou a conduta de gestores envolvidos diretamente em procedimentos que geraram os passivos, tendo determinado o arquivamento do processo, pela inexistência de crime (inexistência de "operação de crédito" sem autorização legislativa).

Por decorrência lógica, nenhum sentido faz continuar, com base em alegada omissão, a persecução penal da autoridade que responderia apenas indiretamente (a Presidenta da República). O próprio MPF também concluiu, livre de dúvidas, que não se admite a forma culposa para os crimes previstos no Código Penal contra as finanças públicas.

Outra não foi a conclusão da Junta Pericial, a qual, lembre-se, foi requerida pela Defesa, mas formou-se exclusivamente a critério dos acusadores. Segundo essa Junta, em relação a ambos os pontos considerados viciados pelo Parecer aprovado pelo Senado (fl. 140, Laudo inicial):

[1] Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União:
[...]
V – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

Página: 9/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> 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**. *(destacamos)*

**O Laudo Pericial afasta qualquer possibilidade de imputação de crime de responsabilidade à Excelentíssima Senhora Presidenta da República em face das operações no âmbito do Plano Safra de 2015, nesses termos** (fl. 215, Laudo inicial):

> 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**. *(negritamos)*

Cai por terra, dessa forma, todo o discurso jocoso e desrespeitoso da oposição de que a Presidenta Dilma Rousseff deveria ser condenada por crime de responsabilidade em face das **"pedaladas fiscais".**

**Não há "pedaladas fiscais".** Todo o nosso esforço na comprovação dessa tese da Defesa e dos Senadores que sustentam a inexistência de crime de responsabilidade da Presidenta Dilma restou vitorioso com essa constatação da Junta Pericial designada pela CEI.

Sempre esteve claro para nós o porquê da resistência em acolher o pedido de realização de perícia: a tentativa de impedir que viesse a lume análise técnica que refutasse os argumentos sem lastro legal contidos na denúncia.

**Dessa forma, há que se destacar, para fins históricos, que a maioria da Comissão Especial composta por Senadores que são favoráveis ao *impeachment* havia rejeitado a prova pericial solicitada pela defesa da Presidenta Dilma. Sabiam suas Excelências que o midiático, todavia esquálido juridicamente, discurso das "pedaladas fiscais" cairia por terra, como, de fato, caiu**.

**Em razão disso, esse objeto, indevidamente alcunhado de "pedaladas fiscais", que constava inicialmente da Denúncia nº 1, de 2016, não consta mais. Não pode ser utilizado como justificativa válida para**

Página: 10/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

**sustentar a condenação da Senhora Presidenta por crime de responsabilidade.**

**Em relação aos decretos, no debate sobre a admissibilidade da matéria no Senado Federal, dois dos seis decretos de créditos suplementares foram excluídos por manifestação do Senhor Relator, Senador Antonio Anastasia, aprovada pela Comissão Especial e pelo Plenário do Senado Federal.**

**No Laudo Pericial, no entanto, restou a indicação de que apenas três dos quatro remanescentes teriam promovido alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta. 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[2].**

**Logo, seriam apenas esses três Decretos os únicos objetos a serem analisados pelas Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, no âmbito desta Comissão e em Plenário, para que formem sua convicção a respeito da procedência ou improcedência da acusação, consoante o disposto no art. 55 da Lei nº 1.079, de 1950.**

No entanto, em relação a esses decretos, a própria Junta Pericial encontrou obstáculo instransponível pela vontade desse Colegiado. Para os peritos, a edição desses normativos **tinha amparo em pareceres técnicos e jurídicos unânimes** quanto (i) à legalidade e conformidade com a LOA 2015 e com a Constituição Federal (fls. 87/88 e 128/134, Laudo inicial) e (ii) à compatibilidade com a obtenção da meta fixada para 2015. Além disso, concluíram os peritos (fl. 16, Laudo inicial):

> 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**. *(destacamos)*

[2] Ver pag. 212, item 2 "Das Conclusões", do Laudo da Junta Pericial – Documento nº 144 acostado aos aut

Página: 11/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Considerando que o argumento da Denúncia e dos Relatórios que a acolheram se embasam na "incompatibilidade" das alterações promovidas pelos decretos com a "obtenção da meta" e que a Junta chegou à conclusão de que essa meta foi cumprida e os decretos de contingenciamento foram suficientes para assegurar esse cumprimento, **não vemos outra solução minimante aceitável a ser adotada por esta Comissão, senão rejeitar a denúncia por improcedência!**

**Dar prosseguimento ao processo significa formalizar e consolidar um GOLPE! GOLPE, que, mesmo sem o uso das armas, desrespeita a ordem jurídica, fere a soberania popular e enfraquece a novel democracia brasileira.**

Uma decisão de afastar definitivamente a Presidenta da República, sem a indispensável e irrefutável fundamentação jurídica quanto à ocorrência de crime de responsabilidade, não pode ser considerada boa ou adequada para o País. Produzirá, ainda que silenciosamente, feridas que não se cicatrizariam facilmente, manchando nossa história e expondo a República a indesejáveis instabilidades.

Devemos refletir sobre o que efetivamente queremos para o nosso País e o nosso Povo! A cassação é um atalho que desconsidera a vontade popular, pelo que seguramente não pode ser colocada como um caminho!

Nessa oportunidade, lembramos o brilhante Relatório do nobre Senador Acyr Gurgacz sobre as contas presidenciais de 2014, pendente de apreciação na Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos - CMO. Sua Excelência, num relatório, que certamente entrará para a história do Parlamento e do País, já havia antecipado com clareza ímpar as inconsistências do "parecer prévio" do TCU, o que agora vem a ser corroborado pelo Ministério Público Federal.

Página: 12/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

# 2 ANÁLISE

## 2.1 Da motivação indevida e dos desvios no recebimento da denúncia

### 2.1.1 Da usurpação das atribuições do Congresso Nacional pela CEI

A Denúncia, em sua tresloucada tentativa de encontrar vícios que lhe dê acolhida, afirma que o Poder Executivo teria usurpado atribuições do Congresso Nacional, ao editar os decretos questionados. Esse entendimento foi acolhido pelo Relatório aprovado na Câmara dos Deputados e pelo Parecer aprovado pelo Senado Federal, porque não estão preocupados com a observância das leis.

A afirmativa não encontra sustentação na realidade!

Os fatos e as regras constitucionais demonstram, em verdade, que a competência exclusiva do Plenário do Congresso Nacional foi e continua sendo usurpada pela atuação infundada desta Comissão.

Como se sabe, por decisão do dia 02/12/2015 (fls. 3.696/3.716), o Senhor Eduardo Cunha, ex-Presidente da Câmara dos Deputados, acolheu a Denúncia.

Em suas razões, no que interessa para nossa análise, alegou o ex-Presidente, que foi defenestrado do cargo por decisão do Supremo Tribunal Federal (fls. 3.710/3.714):

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

Conforme se observa, o ex-Presidente argumentou que não acolheu a Denúncia em relação aos fatos de 2014**, porque a matéria é de competência**

Página: 13/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**exclusiva do Congresso**. Contudo, contraditoriamente, acolheu as mesmas questões em relação a 2015. Mas não poderia, tendo em vista que a matéria se insere por igual na competência exclusiva do Congresso Nacional, a quem o Presidente da República **presta** contas.

Qualquer pretensão ou tentativa de ignorar os procedimentos a respeito dessa prestação de contas deve-se ter por afronta direta à Constituição Federal, que os regula, a começar pelo art. 49, que estabelece:

> Art. 49. É da **competência exclusiva** do Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. *(negrito nosso)*

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

Logo, por força da Carta Política, **falece competência ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados para**, ao argumento de atender disposições dos arts. 14 e 19 da Lei nº 1.079, de 1950, e 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ambos normas infraconstitucionais, exigir que a **Chefe do Poder Executivo preste contas de 2015**, ainda que em parte delas, a fim de despachá-las a uma comissão especial, como exigiu e despachou.

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

Contudo, tal dispositivo somente pode ser entendido no sentido de que o aludido direito de ação apenas possa ser exercido após o cumprimento das etapas constitucionalmente previstas para análise e identificação de possíveis infrações cometidas pelo ocupante da Presidência da República.

Não se pode tornar inócuas as previsões constitucionais pertinentes, deixando de garantir que o "objeto" da eventual denúncia passe por um mínimo juízo prévio de consistência, tampouco banalizar o instituto do crime de

SF/16649.45200-72
Página: 14/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

responsabilidade, que visa impedir o mandatário de continuar exercendo o cargo para o qual foi eleito.

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

> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> [...]
>
> XXIV - **prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa**, as contas referentes ao exercício anterior;

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

Prestar contas antes de tal período não tem qualquer sentido, pois o Presidente da República, que não gere ou ordena diretamente qualquer despesa, mas apenas adota eventualmente atos formais/normativos[3], tem responsabilidade política pelo "universo" das contas públicas.

O orçamento é uno e se exaure plenamente apenas completado o exercício financeiro (art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964[4]), ocasião em que se pode exigir as respectivas contas. Mesmo as metas fiscais são estabelecidas para o lapso temporal de um ano[5], em prestígio também ao princípio da anualidade orçamentário-financeira.

Quando, em cada ano, o Chefe do Poder Executivo não apresenta suas contas no prazo predefinido, a própria Constituição Federal, disciplinando

---

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

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

[5] Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

*Art. 4º ...*

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

SF/16649.45200-72

Página: 15/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

rito diferenciado para o caso, estabelece que tais contas, aí sim, sejam *tomadas* pela Câmara dos Deputados (art. 51, II). Portanto, as portas se fecham à participação de outro órgão no processo, bem assim não se abrem espaços para procedimentos inovadores, antes das etapas constitucionalmente previstas.

O ex-Presidente da Câmara, ao admitir a Denúncia, acabou por elaborar inegável **parecer prévio** quanto a possível ilegalidade, ou pelo menos aceitou como **parecer prévio** a Denúncia recebida, ao empregar juízos como:

> ...entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 **em desacordo com a LDO** e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional. (fl. 3.712)
>
> [...]
>
> O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida. (fl. 3.713)
>
> [...]
>
> Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, não altera a realidade dos fatos: até o presente momento, **o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R$ 100.000.000,00 (cem bilhões de reais)**. (fl. 3.714)
>
> ...**os créditos orçamentários eram irregulares à época** em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados. (fl. 3.714)

Logo, a conduta do Senhor Eduardo Cunha afrontou a Carta Política, na medida em que esta atribuiu apenas ao TCU a competência para elaboração do **parecer prévio** sobre as contas presidenciais:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, **mediante parecer prévio**, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; *(grifo nosso)*

SF/16649.45200-72
Página: 16/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Afrontou mais uma vez, porque suprimiu, também, a competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, que, nos termos do art. 166, § 1º, é o colegiado especializado misto, que deve examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República, com base na prévia análise do TCU. Somente após a decisão da CMO, o parecer deve subir ao Plenário do Congresso Nacional, para julgamento final, quando se terá condições de afirmar da existência de qualquer afronta ao ordenamento.

Ao ter destinado parte das contas presidenciais (os decretos) para deliberação da Comissão Especial do **impeachment**, Sua Excelência terminou por usurpar a competência daquelas instâncias constitucionalmente previstas para esse mister, portanto juízos naturais, trazendo insegurança jurídica para a adequada análise sobre condutas orçamentárias e fragilizando o modelo constitucional.

O Supremo Tribunal Federal já apreciou caso semelhante, em que o Plenário do Congresso Nacional, amparado pelo Regimento Comum, pretendeu suprimir o parecer, sobre medida provisória, de comissão mista constitucionalmente prevista para elaborá-lo.

O Plenário do STF, por meio da ADI 4.209/DF[6], decidiu que a conduta não se ajusta à Constituição, pois não se pode subtrair competência constitucionalmente prevista.

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

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

Fica claro que, se o colegiado superior (Plenário do Congresso Nacional) não pode abolir competências de instâncias inferiores, ainda que para agilizar ou aperfeiçoar procedimentos, o inverso é menos plausível, como no caso da decisão solitária do ex-Presidente da Câmara, que extinguiu, de uma só

[6] Julgado em 08/03/2012; publicado no Diário de Justiça Eletrônico – DJe de 27/06/2012, Relatoria do Ministro Luiz Fux.

Página: 17/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

penada, a competência do TCU, da CMO e do Plenário do Congresso, órgãos colegiados.

A conduta do ex-Presidente da Câmara, ultrajando o modelo prefixado e entregando a decisão sobre contas presidenciais unicamente a 65 Deputados, para acolhimento no Plenário da Casa Legislativa que ele presidia e posterior envio ao Senado, para que comissão só de Senadores decida o caso, colide com o ordenamento jurídico. Por mais prestígio que a CEI mereça, é outra a opção constitucional, que não estabeleceu exceção.

Em cada qual dos foros preestabelecidos na Carta Magna, assegura-se a ampla defesa técnico-orçamentária da questão. A supressão de qualquer deles em favor de outros atores, implica, necessariamente, a limitação do consagrado direito ao contraditório, restrição que se torna ainda mais agressiva, porquanto supressão de órgãos naturais especializados na matéria objeto de análise, em favor de atores e agrupamentos que não o são.

As discussões no âmbito da CEI mostram o translúcido despreparo dos seus integrantes para debater a complexidade que é a matéria orçamentária. Dar continuidade ao processo é manter o desrespeito ao legislador constituinte originário.

Mais uma vez importante se mostra recorrer às decisões do STF. Quando na Corte Suprema foi discutido se Câmara Municipal poderia julgar as contas do Prefeito independentemente do parecer prévio do Tribunal de Contas, essa possibilidade não foi acolhida.

De acordo com os arts. 31 e 75, CF, o sistema de apreciação de contas de estados e municípios é semelhante ao da União, haja vista que as contas do Prefeito e do Governador são julgadas nos respectivos Legislativos, mas devem ser precedidas do parecer prévio dos Tribunais de Contas locais.

No caso, o STF decidiu por unanimidade, nos autos da ADI 261/SC, Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, pela impossibilidade de votação, pelo Legislativo, das contas do Chefe do Executivo local, antes da elaboração do parecer prévio pelo Tribunal de Contas:

> Ação direta de inconstitucionalidade.
>
> 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas se

SF/16649.45200-72
Página: 18/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. Violação do art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da Ação.

Em seu douto voto condutor, justificou o Ministro:

> Ainda que se pretenda prestigiar a iniciativa criadora do constituinte estadual, não parece haver dúvida de que, ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.
>
> Nesses termos, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Portanto, é indispensável a conclusão técnica do TCU, bem assim dos colegiados constitucionalmente preestabelecidos (CMO e Plenário do Congresso Nacional), antes do julgamento político na forma preconizada no parágrafo único do art. 85 da Constituição, para os crimes de responsabilidade.

Cabe lembrar disposições constitucionais expressas no art. 5º, aplicáveis ao presente caso, **in verbis**:

> XXXVII – não haverá juízo ou tribunal de exceção;
>
> [...]
>
> LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;
>
> LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
>
> LV – aos litigantes, em processo judicial **ou administrativo**, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes; *(negritamos)*

Portanto, a competência para análise das contas presidenciais não se insere no campo da discricionariedade do titular da Presidência da Câmara dos Deputados ou da CEI. Encontra-se estabelecida explicitamente na Carta Política de 1988, norma mais nova e hierarquicamente superior às disposições da Lei nº 1.079, de 1950, e pertence, com exclusividade, ao Plenário do Congresso Nacional.

SF/16649.45200-72
Página: 19/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Essa questão também já foi objeto de apreciação pelo Supremo. Nos fundamentos da decisão de 13/08/2015, o ilustre Ministro Relator Luís Roberto Barroso, nos autos do MS 33.729/DF, deixou assentado seu entendimento, nesses termos:

> 21. Esses elementos apontam no sentido de que **o julgamento das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer em sessão conjunta de ambas as Casas, e não de forma isolada**. Embora as votações em sessões conjuntas sejam tomadas de forma separada para cada Casa Legislativa (ao contrário das sessões unicamerais, como a prevista no art. 3º do ADCT), as respectivas deliberações ocorrem num ambiente unificado, em que Deputados e Senadores podem debater e se influenciar reciprocamente. É o que ocorre, por exemplo, nas votações para a derrubada de vetos presidenciais (CF, art. 66, § 4º). Essa deliberação conjunta torna efetivo o diálogo entre as Casas e é capaz de evitar alguns problemas que podem se verificar em deliberações separadas.
>
> 22. Isto porque a sessão conjunta não apenas tem um procedimento deliberativo mais amplo (que abrange todo o Parlamento), mas também se caracteriza por um processo de votação concentrado de ambas as Casas, impedindo que a inércia de uma delas prejudique a conclusão da apreciação das contas. Com a sessão conjunta, as contas são sempre julgadas no âmbito de uma mesma legislatura, ou, mais precisamente, no mesmo dia, após debate conjunto; já as sessões apartadas permitem que as apreciações de cada Casa se distanciem muito no tempo, caso uma delas se mantenha inerte. [...]
>
> 23. A propósito, e tal como necessário para a derrubada de vetos, a rejeição das contas anuais do Presidente da República – hipótese excepcional em razão da gravidade em tese de suas consequências, **pois pode resultar na instauração de processo de impeachment (CF, art. 85, VI)** – pressupõe que ambas as Casas se manifestem no mesmo sentido. Vale dizer: a rejeição das contas presidenciais, seja pela aprovação de um parecer da CMO nessa linha, seja pela rejeição de um parecer em sentido contrário, não pode ocorrer se uma das Casas aprova e a outra rejeita o parecer da Comissão Mista. Para produzir efeitos, a rejeição das contas deve se dar por ambas as Casas do Congresso, em sessão conjunta. Aprovadas as contas na votação de uma das Casas, não se pode dizer que o Congresso as tenha rejeitado, razão por que se consideram aprovadas.
>
> 24. Vale observar que, em matéria de contas anuais do Presidente da República, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu previsão expressa nesse sentido. É o que se vê do art. 51, II, da CF, que atribui à Câmara dos Deputados – e não ao Congresso Nacional – a competência para tomar as contas do Chefe do Poder

Página: 20/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Executivo, quando ele não as tenha prestado no prazo. **O respectivo julgamento, porém, sempre incumbe ao Congresso (art. 49, IX)**.
>
> [...] **Trata-se de contas de caráter geral, prestadas em bloco, a partir das quais se pode aferir a correta execução orçamentária**. E, se as leis orçamentárias em geral são votadas em sessão conjunta, o julgamento quanto à sua correta execução, logicamente, também deve obedecer à mesma forma. *(negrito nosso)*

Deduz-se do exposto, que o eminente Ministro afirmou, entre diversas conclusões, que o processo de **impeachment** decorre de prévio julgamento das contas, exatamente nos termos em que aqui se defende.

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

> 7 – **O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República** e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.
>
> 8 – **Pela inteligência dos arts. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º e 9º, 166, caput e §§ 1º e 2º, da CF/1988, é obrigatória a realização de sessão conjunta do Congresso Nacional para julgamento de contas presidenciais**.
>
> 9 – Parecer pela concessão da ordem, para que sejam cassados os atos de julgamento das contas analisadas na forma dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011. *(negrito nosso)*

Nas razões de seu parecer, o Senhor Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, deixou assentadas as seguintes razões:

> O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Essa disposição figura como guia interpretativo das demais normas constitucionais correlatas ao tema.
>
> [...]
>
> Afirma-se, no art. 166, caput e §§ 1º e 2º, do Texto Magno, que o exame e a emissão de parecer sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pela

SF/16649.45200-72
Página: 21/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Presidência da República, serão de incumbência da *comissão mista permanente de Senadores e Deputados*.
>
> [...]
>
> ...quando fala da aprovação de contas presidenciais, após exame e emissão de parecer da Comissão Mista de Orçamento, a Constituição somente se pronuncia pela submissão ao Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Não há registro de apreciação em sessões separadas por essas mesmas Casas, nem poderia haver, em razão da incidência do art. 49, IX, da CF/1988 na espécie.
>
> Aqui o Constituinte reclama a atuação conjunta dos parlamentares representantes da população e dos Estados, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional, **dada a relevância nacional da apresentação regular das contas da Presidência da República. Cuida-se de bem jurídico que exorbita os interesses da União ou, mesmo, da Federação, por atingir diretamente a confiabilidade interna e internacional na gestão do país, com reflexos para toda a população brasileira**. *(negrito nosso)*

O processo de impedimento carente da necessária conclusão do Plenário do Congresso Nacional, quanto ao objeto que discute (parte das contas presidenciais de 2015), é destituído de justa causa, porque desatende formalidade da Constituição.

Pertinente a lição de Maury R. de Macedo[7]:

> O direito em vigor deve ser apenas interpretado, por quem tenha que aplicá-lo, e não alterado ainda que para melhor, no momento de sua aplicação, hipótese em que padeceria, pelo menos, de três graves defeitos: origem ilegítima, casuísmo e retroatividade.
>
> O direito será mais importante que a lei sempre que esta, sua expressão escrita, se desvirtue sob a influência do intérprete, faltando, pois, à sua finalidade.

A propósito, conclusão da Nota Técnica nº 61/2015, de 25/04/2016, elaborada por consultores de orçamento do Senado Federal (fls. 23/24):

> Por outro lado, a Constituição Federal traçou o rito para análise das contas presidenciais, entre estas a edição de decretos de abertura de créditos. Nesse rito, fixou prazos e órgãos para análise e emissão de

[7] MACEDO, Maury R. A lei e o arbítrio à luz da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense, 1. ed., 1981, fl. XV

SF/16649.45200-72
Página: 22/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> pareceres e colegiado Máximo para julgamento conclusivo, cujo procedimento para 2015 está ainda em fase prematura.
>
> Enquanto tais etapas não se concluírem, não poderia haver inferências sobre irregularidades na conduta da Presidente, menos ainda justa causa para subverter o procedimento constitucional, reduzindo prazos e suprimindo instâncias, visando estabelecer rito abreviado e novo ambiente decisório, ainda que para um fim pretensamente mais legítimo e republicano.
>
> A comissão especial seria, portanto, incompetente para a causa, no presente momento, bem assim os órgãos que na sequência cuidarão da matéria.

Sendo assim, essa questão prejudicial não solucionada, porquanto não se deu nem mesmo o primeiro passo previsto na Constituição em relação às contas de 2015, qual seja a elaboração do parecer prévio pelo TCU, macula todo o procedimento. Se alguma seriedade prevalecesse, a paralisação plena dos trabalhos seria o caminho para um mal menor, até que o rito da Carta Política se cumpra.

Trazemos à baila jurisprudência do próprio Congresso Nacional, já na vigência da Lei nº 1.079, de 1950, colacionada pela Defesa da Senhora Presidenta (fl. 192, Resposta à Acusação, em 1º/06/2016), que se ajusta em globo ao que acabamos de expressar. Referimo-nos ao pedido de impedimento do Presidente Getúlio Vargas, em junho de 1954, quando assim se pronunciou a Câmara dos Deputados, na época o órgão competente para a questão:

> [...] **antes da deliberação do Congresso Nacional, no exercício de uma competência que lhe é exclusiva, segundo o texto constitucional, sobre as contas do exercício financeiro, não é lícito a quem quer que seja, pretender que sobre elas se emita parecer, juízo ou sentença**. Há uma instância constitucional, privativa e de natureza política, para a apreciação das contas do exercício financeiro. À revelia dela, ou antes de seu pronunciamento definitivo, não é juridicamente possível abrir-se, mediante outro rito ou processo, debate sobre a legalidade de tais contas. Somente depois de *redictum* final do Congresso que concluir pela rejeição total ou parcial das contas, é que se apresenta para o cidadão, como denunciante, a faculdade de provocar nova deliberação da Câmara dos Deputados, com o objetivo específico de apurar a responsabilidade do Presidente da República.
>
> [...]
>
> Não é possível, portanto, antecipar-se a Câmara, a pretexto de apuração de crime de responsabilidade do Presidente da República, i

Página: 23/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> exame de certas particularidades de execução orçamentária nos mencionados exercícios.

O Parecer do Senado Federal não acolheu essa preliminar, apresentando como justificativa, nas palavras do Senhor Relator, que (fl. 33 do Relatório):

> O arcabouço jurídico brasileiro que norteia o controle dos atos na Administração Pública reflete a existência de um verdadeiro microssistema de proteção e controle da gestão pública.
>
> Assim é que **um único ato ou fato pode deflagrar a instauração de processos em diversas esferas autônomas de responsabilização** - administrativa, de controle externo, civil, penal comum e político-penal (Mandado de Segurança nº 21.623-9, Rel. Ministro Carlos Velloso, 1992) -, possibilitando a aplicação de sanções administrativas, de controle externo, cíveis, criminais e político-penal (ou político-administrativo-constitucional segundo **ADPF nº 348**), muitas delas com repercussões no plano eleitoral em razão da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010), sem que se incorra na vedação do ***bis in idem***.
>
> A própria Constituição revela o apreço pela independência das instâncias a propósito do julgamento de ilícitos de natureza diversa, tal como ocorre na apuração de improbidade administrativa ou de crime.

Antes de contraditar as afirmações do Relator, é preciso tornar claro que o fato de o processo de impedimento estar tramitando no Senado Federal depois de ter cumprido etapa na Câmara dos Deputados, não significa dizer que a competência exclusiva do Congresso Nacional está sendo preservada. A exclusividade, prevista no art. 49 da Constituição Federal, exige decisões concentradas em um só plenário de Senadores e Deputados, mutuamente debatendo e se influenciando. As decisões isoladas em cada Casa não atendem a esse preceito constitucional, portanto, apesar de se restringirem ao âmbito do Parlamento.

Quanto aos frágeis argumentos do Relatório do Senador Anastasia, referem-se eles a infrações de naturezas distintas, inerentes a ramos diferentes do direito. Por isso, obviamente distintos devem ser os juízos competentes da causa, conforme as especificidades. Instâncias distintas, no entanto, não significam sejam necessariamente simultâneas.

SF/16649.45200-72
Página: 24/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

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

Segundo o Ministro Celso de Mello, no julgamento do HC 70.055 (sob a relatoria do Ministro Ilmar Galvão, julgamento em 04/03/1993):

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

Em outra oportunidade, decidiu o eminente Ministro Celso de Mello[8]:

> O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31).
>
> Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – **devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo** – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao Prefeito Municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório.

A doutrina vai nessa mesma direção. Segundo Hely Lopes Meirelles, **in verbis**[9]:

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

[8] RE 682011/SP – publicação no DJe 114, de 12/06/2012.

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

Página: 25/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

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

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

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

O Senador Antonio Anastasia, se estivesse imbuído de propósito jurídico, não teria como fugir da constatação de que, quando se trata de análise de contas presidenciais, a Constituição não deixou opção outra, ao estabelecer como competentes exclusivamente os órgãos a que se refere o art. 49, IX; 71, I; 84, XXIV; e 166, § 1º.

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

O próprio Relatório identifica a logicidade desse sistema (fl. 35), ao afirmar com amparo na Lei nº 1.079, de 1950, art. 9º, item 2, que o descumprimento do dever de prestar contas constitui crime de responsabilidade.

Logicamente, a Lei Especial somente será aplicada de imediato se as contas não forem prestadas. Se o forem, parece inafastável a necessidade de aguardar a totalidade da sua apuração, para só então, em sendo identificadas irregularidades, proceder-se à análise do possível crime de responsabilidade.

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

Nessa senda, o parecer prévio do TCU se constitui em condição de procedibilidade, sim, bem com a apreciação na CMO e o julgamento no Plenário do Congresso Nacional. Parecer prévio esse tão importante tecnicamente, que, apesar de se encontrar apenas em fase de discussão na Corte

Página: 26/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

de Contas em relação a 2015, a própria Acusação a ele faz referência inúmeras vezes em suas "alegações finais", para dar alguma sustentação ao que diz, tendo em vista a tendência do TCU de ser contrário à aprovação das contas. Isso somente mostra a necessidade e relevância que tem a decisão técnica, que os procedimentos afoitos na Câmara e neste Senado estão negando esperar.

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

Por isso mesmo a Constituição também prevê que, em relação a contas ou irregularidades de gestão, o cidadão se dirija ao Tribunal de Contas, em vez de propor a denúncia diretamente à Câmara dos Deputados (art. 74, § 2º, CF). A Corte de Contas é que deve apurar a existência ou não de irregularidades.

Não tem respaldo no ordenamento a sugestão do Senhor Relator de que qualquer cidadão possa iniciar o procedimento de **impeachment,** para que congressistas, deputados e senadores, em grupo conciliado com o só objetivo de assumir o poder e de contornar investigações judiciais que lhes são desfavoráveis, dêem sequencia abreviada e conveniente a esse procedimento.

A interpretação das leis merece lógica e razoabilidade. Exigem prestígio as garantias, tanto pessoais do Chefe do Poder Executivo quanto da ordem pública, constitucionalmente previstas, o que não ocorreu na interpretação do Senhor Senador Antonio Anastasia, do PSDB.

A propósito, a própria lei das inelegibilidades (Lei Complementar nº 94, de 1990) exige a prévia rejeição das contas, **por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente** (art. 1º, I, "g"), como condição de apenação do gestor, afastando-o por oito anos dos pleitos eleitorais como candidato.

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

SF/16649.45200-72
Página: 27/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Portanto, se não foram concluídas as etapas constitucionalmente previstas de apuração e julgamento pelos fóruns competentes, não se pode falar em afronta a qualquer lei pela edição dos decretos de crédito suplementar que integram as contas presidenciais.

Quanto aos passivos da União junto ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra, embora o julgamento seja da competência do TCU, porque não existe participação do Chefe do Poder Executivo na gestão dos atos respectivos, a Corte de Contas realizou julgamento definitivo somente em relação aos fatos de 2014, não de 2015. Ainda assim, a decisão que ocorreu em 09/12/2015 e transitou em julgado em 29/12/2015 não determinou qualquer pagamento aos bancos pela União, mas tão somente a elaboração de cronograma.

Portanto, em tudo por tudo, não existe definição pelos órgãos competentes quanto a irregularidade na edição dos decretos de 2015, nem quanto à ilegalidade de passivos desse mesmo ano da União junto ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra. Tal nos permite afirmar taxativamente a inexistência de **justa causa** para o prosseguimento deste processo.

A comissão especial de Senadores, com todo respeito, já formatada com votos definidos para afastar a Chefe do Poder Executivo do seu cargo, não tem isenção suficiente, nem boa vontade, para apurar a possível infração e realizar o julgamento juridicamente justo do processo; envereda-se unicamente pela desculpa política.

### 2.1.2 Da nulidade da instauração do procedimento na Câmara dos Deputados

Esse ponto foi suscitado pela Defesa da Presidenta Dilma Rousseff, ainda no âmbito da Câmara dos Deputados. Questionava, em essência, o desvio de poder contido no ato do Presidente daquela Casa ao aceitar a denúncia, posto que motivado por vingança pessoal em face da posição assumida pelos parlamentares que integram a bancada do Partido dos Trabalhadores - PT (partido ao qual a Presidenta da República é filiada) no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, favorável à perda do mandato do Deputado Eduardo Cunha por violação do decoro parlamentar.

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

Página: 28/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

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

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

Toda a mídia anunciou a vinculação entre os dois eventos políticos, inúmeros artigos foram escritos sobre isso. Tratava-se de fato público e notório que, à luz do art. 374, inciso I, do Código de Processo Civil, independe de provas. Insistimos na tese de que o desvio de finalidade perpetrado por Eduardo Cunha vicia, desde o início, e de forma irremediável, este processo de *impeachment,* eis porque entendemos indispensável a realização desse registro.

### 2.1.3 Da nulidade da votação na Câmara dos Deputados: o desvio de finalidade

A transmissão ao vivo da Sessão Deliberativa Extraordinária do Plenário da Câmara dos Deputados, ocorrida em 17 de abril de 2016, além de estarrecer a todos pelo verdadeiro "espetáculo de horrores" em que se transformou e que motivou a vergonha dos brasileiros e o escárnio da crítica internacional, demonstrou, a toda evidência, que a motivação dos votos proferidos pelos 367 (trezentos e sessenta e sete) Deputados Federais favoráveis ao parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados não possuía qualquer relação com o parecer em si e com os elementos coligidos ao longo dos trabalhos da Comissão com o intuito de esclarecer a denúncia, consoante estabelece o art. 20 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

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

Página: 29/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Conduta essa inclusive passível de ser tipificada penalmente como apologia ao crime.

A propósito, e exatamente nesse sentido, o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados anunciou, em 28 de junho deste ano, a abertura de processo disciplinar contra o Deputado Jair Bolsonaro.

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

O *Grupo Tortura Nunca Mais* elaborou um gráfico[10] em que consolida os motivos alegados pelos parlamentares para votar favoravelmente à autorização da abertura de processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, realizado em 17 de abril na Câmara dos Deputados.

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

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

Resta evidenciado, pois, o desvio de finalidade dos votos proferidos na Câmara dos Deputados, argumento que, lamentavelmente, não foi acolhido, em sede liminar pelo Senado Federal. Impõe-se, todavia, o registro histórico.

### 2.1.4 Da suspeição do Relator

Cumpre registrar, por oportuno, que antes da eleição do Relator havíamos apresentado questão de ordem em que impugnávamos o nome do Senador Anastasia, não por falta de atributos intelectuais, mas por não dispor

Página: 30/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

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

SF/16649.45200-72

da necessária imparcialidade, visto que um dos subscritores da denúncia – a despeito de, estranhamente, não ter sido divulgado em nenhuma das etapas do procedimento na Câmara dos Deputados, nem nesta fase inicial no Senado Federal, e tampouco ter sido informado pela grande mídia – é o Senhor Flávio Henrique Costa Pereira, advogado registrado na Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP), sob o nº 131.364, coordenador nacional jurídico do PSDB, consoante consta dos autos anexos à presente denúncia[11].

O Senhor Miguel Reale Junior, também subscritor da denúncia, é filiado ao PSDB desde 1990. Ademais, ficou evidenciado ao longo dos trabalhos que a Senhora Janaína Pascoal foi contratada e paga pelo PSDB, no valor de R$ 45 mil, para elaborar a denúncia contra a Presidenta Dilma Rousseff. Como fica claro, esse é o custo do patriotismo que a dita advogada diz ter pelo País.

Com todo o respeito pessoal e intelectual que merece o Senador Anastasia, é inadmissível que o relator de tão grave matéria pertença ao mesmo partido que os subscritores da denúncia. Além do que, dentre as mais de doze mil folhas dos autos do processo submetido a essa Comissão Especial, é inacreditável o fato de constar, nos recônditos dessa documentação, como que por uma falha dos parceiros, uma página sem qualquer explicação plausível até o momento.

TRATA-SE DA **FOLHA 79, COM O TIMBRE DA COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO PSDB**, contendo as inscrições: **"TCU 021643/2014-8"**; **"CÓPIA INTEGRAL PROC. TCU"**; e **"PEDALADAS FISCAIS"**.

Ao longo do processo, portanto, por diversas vezes surgiram evidências cabais acerca da direta participação do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB no oferecimento da denúncia por crime de responsabilidade e no consequente processo de **impeachment** ora em análise, em afronta ao art. 14, da Lei nº 1.079, de 1950, que estabelece inequivocamente a legitimidade a cidadãos, não a partidos políticos, para oferecimento de denúncia por crime de responsabilidade, senão vejamos:

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

Página: 31/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

Trata-se de verdadeira burla ao espírito da lei. O partido derrotado nas eleições de 2014, por não gozar de legitimidade ativa para o oferecimento de denúncia, que nunca aceitou as diversas derrotas nas urnas, especialmente a última para a Presidenta afastada, utilizou-se de subterfúgios para a consecução de seus interesses antirrepublicanos e golpistas.

Estamos analisando, portanto, o fruto de uma árvore envenenada, com vícios e nulidades insanáveis desde seu nascedouro e que, encoberto pela carapaça de uma legalidade ilusória e inexistente, promove o golpe institucional ora em curso e prestes a ser chancelado por este Colegiado, lamentavelmente **transformado em um colégio eleitoral de exceção**.

### 2.1.5 Do desvio de finalidade captado pela Operação Lava Jato

O Jornal Folha de São Paulo publicou, na edição de 23 de maio de 2016 (com destaque na primeira página), trechos degravados da conversa mantida em março de 2016 entre o Senhor Sérgio Machado, ex-Senador e ex-Presidente da Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) e o Senhor Romero Jucá, Senador, e ex-Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo provisório e Presidente do PMDB.

Reproduzimos, a seguir, as partes que mais diretamente interessam aos trabalhos desenvolvidos por esta Comissão Especial instituída para apreciar a Denúncia nº 1, de 2016, que trata do pedido de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff:

> **JUCÁ -** Eu acho que...
>
> **MACHADO - <u>Tem que ter um impeachment.</u>**
>
> **JUCÁ - <u>Tem que ter impeachment. Não tem saída.</u>**
>
> **MACHADO -** E quem segurar, segura.
>
> **JUCÁ -** Foi boa a conversa, mas vamos ter outras pela frente.
>
> **MACHADO -** Acontece o seguinte, objetivamente falando, com o negócio que o Supremo fez [autorizou prisões logo após decisões de segunda instância], vai todo mundo delatar.

SF/16649.45200-72
Página: 32/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**JUCÁ -** Exatamente, e vai sobrar muito. O Marcelo e a Odebrecht vão fazer.

**MACHADO -** Odebrecht vai fazer.

**JUCÁ -** Seletiva, mas vai fazer.

**MACHADO -** Queiroz [Galvão] não sei se vai fazer ou não. A Camargo [Corrêa] vai fazer ou não. Eu estou muito preocupado porque eu acho que... O Janot [procurador-geral da República] está a fim de pegar vocês. E acha que eu sou o caminho.

[...]

**JUCÁ -** Você tem que ver com seu advogado como é que a gente pode ajudar. [...] **Tem que ser política, advogado não encontra [inaudível]. Se é político, como é a política? Tem que resolver essa p... Tem que mudar o governo pra poder estancar essa sangria.**

[...]

**MACHADO - Rapaz, a solução mais fácil era botar o Michel [Temer].**

**JUCÁ -** Só o Renan [Calheiros] que está contra essa p... 'Porque não gosta do Michel, porque o Michel é Eduardo Cunha'. Gente, esquece o Eduardo Cunha, o Eduardo Cunha está morto, p....

**MACHADO - É um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional.**

**JUCÁ - Com o Supremo, com tudo.**

**MACHADO - Com tudo, aí parava tudo.**

**JUCÁ -** É. Delimitava onde está, pronto.

[...]

MACHADO - **A situação é grave. Porque, Romero, eles querem pegar todos os políticos. É que aquele documento que foi dado...**

JUCÁ - **Acabar com a classe política para ressurgir, construir uma nova casta, pura, que não tem a ver com...**

MACHADO - **Isso, e pegar todo mundo. E o PSDB, não sei se caiu a ficha já.**

JUCÁ - **Caiu. Todos eles. Aloysio [Nunes, senador], [o hoje ministro José] Serra, Aécio [Neves, senador].**

**MACHADO - Caiu a ficha. Tasso [Jereissati] também caiu?**

**JUCÁ - Também. Todo mundo na bandeja para ser comido.**

[...]

**MACHADO - O primeiro a ser comido vai ser o Aécio.**

SF/16649.45200-72
Página: 33/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

JUCÁ - Todos, p... E vão pegando e vão...

MACHADO - [Sussurrando] O que que a gente fez junto, Romero, naquela eleição, para eleger os deputados, para ele ser presidente da Câmara? [Mudando de assunto] Amigo, eu preciso da sua inteligência.

JUCÁ - Não, veja, eu estou a disposição, você sabe disso. Veja a hora que você quer falar.

**MACHADO - Porque se a gente não tiver saída... Porque não tem muito tempo.**

**JUCÁ - Não, o tempo é emergencial.**

**MACHADO - É emergencial, então preciso ter uma conversa emergencial com vocês.**

JUCÁ - Vá atrás. Eu acho que a gente não pode juntar todo mundo para conversar, viu? [...] Eu acho que você deve procurar o [ex-senador do PMDB José] Sarney, deve falar com o Renan, depois que você falar com os dois, colhe as coisas todas, e aí vamos falar nós dois do que você achou e o que eles ponderaram pra gente conversar.

MACHADO - Acha que não pode ter reunião a três?

JUCÁ - Não pode. Isso de ficar juntando para combinar coisa que não tem nada a ver. Os caras já enxergam outra coisa que não é... Depois a gente conversa os três sem você.

**MACHADO - Eu acho o seguinte: se não houver uma solução a curto prazo, o nosso risco é grande.**

MACHADO - É aquilo que você diz, o Aécio não ganha p... nenhuma...

**JUCÁ - Não, esquece. Nenhum político desse tradicional ganha eleição, não.**

**MACHADO - O Aécio, rapaz... O Aécio não tem condição, a gente sabe disso. Quem que não sabe? Quem não conhece o esquema do Aécio? Eu, que participei de campanha do PSDB...**

**JUCÁ - É, a gente viveu tudo.**

*

**JUCÁ - [Em voz baixa] Conversei ontem com alguns ministros do Supremo. Os caras dizem 'ó, só tem condições de [inaudível] sem ela [Dilma]. Enquanto ela estiver ali, a imprensa, os caras querem tirar ela, essa p... não vai parar nunca'. Entendeu? Então... Estou conversando com os generais, comandantes militares. Está tudo tranquilo, os caras dizem que vão garantir. Estão monitorando o MST, não sei o quê, para não perturbar.**

SF/16649.45200-72
Página: 34/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **MACHADO - <u>Eu acho o seguinte, a saída [para Dilma] é ou licença ou renúncia. A licença é mais suave.</u>** O Michel forma um governo de união nacional, faz um grande acordo, protege o Lula, protege todo mundo. Esse país volta à calma, ninguém aguenta mais. Essa cagada desses procuradores de São Paulo ajudou muito. [referência possível ao pedido de prisão de Lula pelo Ministério Público de SP e à condução coercitiva dele para depor no caso da Lava jato]
>
> JUCÁ - Os caras fizeram para poder inviabilizar ele de ir para um ministério. Agora vira obstrução da Justiça, não está deixando o cara, entendeu? Foi um ato violento...
>
> MACHADO -...E burro [...] Tem que ter uma paz, um...
>
> JUCÁ - Eu acho que tem que ter um pacto.
>
> [...]
>
> MACHADO - Um caminho é buscar alguém que tem ligação com o Teori [Zavascki, relator da Lava Jato], mas parece que não tem ninguém.
>
> JUCÁ - Não tem. É um cara fechado, foi ela [Dilma] que botou, um cara... Burocrata da... Ex-ministro do STJ [Superior Tribunal de Justiça].

Sempre afirmamos, desde o início dos trabalhos desta Comissão, que a Denúncia nº 1, de 2016, não se lastreava em fundamentos jurídicos sólidos.

Sustentávamos que os dois eixos da denúncia – os decretos que tratavam de créditos suplementares, editados em 2015, e a equalização da taxa de juros do Plano Safra referente ao ano de 2015 – jamais poderiam dar ensejo, numa análise isenta, desapaixonada e criteriosa, ao *impeachment* da Senhora Presidenta da República, pelo singelo e robusto motivo de não caracterizar crime de responsabilidade exigido pelo art. 85 da Constituição Federal e elencado pela Lei nº 1.079, de 1950.

A leitura atenta dos trechos reproduzidos torna evidente que a tentativa de afastamento da Presidenta, pela estreita via da apuração do crime de responsabilidade, nada mais é do que um GOLPE! Assim mesmo, em letras garrafais, pois travestido de procedimentos formalmente constitucionais e legais, fato que bem caracteriza o desvio de finalidade, mas sem conteúdo.

A novidade trazida pela matéria é a participação de novos atores. Um Senador, presidente do maior partido político do país, o PMDB, ex-Ministro do Planejamento do Governo interino e provisório e um ex-Senador. É por suas bocas que escorreu a confissão de que além da disputa pelo poder, além da

SF/16649.45200-72
Página: 35/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

usurpação da administração do Governo Federal, algo que nos últimos treze anos tem se demonstrado impossível pela via democrática, o que os envolvidos pretendiam, pelas expressas e decididas palavras do Senador Romero Jucá, ***era estancar a sangria promovida pela Operação Lava Jato*.**

Somente com a troca de Governo, segundo o Senador Romero Jucá, a interrupção das investigações poderia ser efetivada. O Governo da Presidenta Dilma Rousseff, diferentemente do publicamente alegado por aqueles que defendem o *impeachment*, nada fazia para obstruir os trabalhos de investigação levados a termo pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal e pelo Poder Judiciário do país.

Assim, o fundamento principal, o motivo essencial para a aprovação do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff era, e ainda é, impedir o aprofundamento do combate à corrupção e preservar partidos políticos que sempre se beneficiaram dessas práticas escusas.

Além disso, a apropriação ilegítima do poder, que jamais seria obtido pelo voto popular, tem por finalidade também estabelecer novo modelo econômico, que privilegie as camadas mais abastadas, sempre contrárias ao Governo Dilma, como os banqueiros e os megaempresários da FIESP. Também neste sentido, diz o Senador Romero Jucá:

> JUCÁ - Tu acha que ganha eleição dizendo que vai reduzir aposentadoria das pessoas? Quem vai ganhar é quem fizer maior bravata. E depois, não governa, porque a bravata, vai ficar refém da bravata, nunca vai ter base partidária...

### 2.1.6 Da necessidade de caracterização da existência de ato comissivo e doloso

O crime de responsabilidade não admite a conduta omissiva e nem a modalidade culposa. **Há de ser ato comissivo e doloso.**

Vejamos, nesse tema, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Fabio Konder Comparato[12]:

> 4. Cumpre salientar que o impedimento implicaria na desconstituição da vontade popular expressada por vários milhões de votos

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

SF/16649.45200-72
Página: 36/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> por pouco mais de algumas centenas de votos proveniente de congressistas. Algo, então, da mais supina gravidade. Com efeito, é manifesto e da mais evidente obviedade que a essência da democracia descansa precisamente na escolha dos governantes por eleição popular. Logo, em sistema presidencialista, contraditar o resultado de uma eleição pelo impedimento de quem foi eleito, só é possível perante situação da mais alta seriedade e de uma excepcionalidade extrema, isto é, máxima. Daí que não pode ser admitida salvo em circunstâncias notavelmente anômalas. Deveras, entender que algumas centenas de votos são suficientes para elidir aquilo que se constituiu com a adesão de vários milhões pressupõe algo de extremada anomalia. Qualquer pessoa, mesmo de apoucadas luzes, o perceberia de imediato. Não se trata de um simples juízo de desconformidade com a gestão da coisa pública, por muito radical que fosse tal reprovação, que isto só em regime parlamentarista daria margem à substituição do governo e ainda assim ao preço da dissolução do parlamento e convocação de eleições, se assim o entendesse o então chefe do governo, pelo que, os atuais parlamentares, em tal caso, nos dias correntes, voltariam para casa, possivelmente combalidos. Em suma: o instrumento jurídico do "impeachment" não pode ser brandido de maneira a cumprir aquilo que na expressiva dicção utilizada na linguagem do esporte mais popular do Brasil, se traduz no dito corrente de "ganhar no tapetão", quando um clube de futebol, esmagado em campo por força da superioridade do adversário, quer vencê-lo de qualquer modo, nem que seja por esta via inidônea e não se peja de assumir uma atitude desabrida, tal a que EÇA DE QUEIROZ colocou na boca de um seu personagem, segundo quem: "Eu sou como John Bull, se não vai na palavra vai na morraça". Estas considerações óbvias, portanto, jamais autorizariam o entendimento de que a imputação de comportamentos apenas culposos abririam ensanchas para o impedimento de um Presidente da República. **É inafastável a presunção de que somente condutas comissivas dolosas perfariam um comportamento tão agressivo aos valores da República ao ponto de requererem a expulsão do primeiro mandatário**. *(grifamos)*

Ficou evidenciado ao longo de toda a instrução probatória promovida até aqui pela Comissão Especial destinada a analisar a Denúncia nº 1, de 2016, pela análise dos documentos acostados aos autos e pelos depoimentos das testemunhas, **que o processo de elaboração orçamentária referente à edição de decretos de crédito suplementar <u>é um ato de rotina</u>**, porém processo complexo.

Há diversas etapas, prazos definidos, responsabilidades especificadas, que abarcam desde as questões relacionadas ao mérito da proposta (de competência das áreas finalísticas setoriais e da Casa Civil), passando por su

SF/16649.45200-72
Página: 37/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

adequação orçamentária e financeira (de competência dos órgãos setoriais e central do sistema de planejamento e orçamento) e por sustentabilidade jurídico-constitucional (de competência das Consultorias Jurídicas dos Ministérios e Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil).

Todos esses atos de competência de diversas autoridades, organizados e estruturados em sistema eletrônico que fixa parâmetros e balizas técnicos, compõem o *iter* do ato complexo que se conclui com a assinatura da Presidenta da República.

É humanamente impossível – e isso foi repetido *ad nauseam* pelas testemunhas – que a Presidenta da República, ou qualquer outro, tenha a capacidade de analisar e identificar violações à legislação de regência, se não houver alerta das áreas técnicas e jurídicas. Diversas testemunhas afirmaram, ainda, que no caso de dúvidas ou de fuga aos parâmetros, a minuta de decreto sequer é encaminhada à Presidenta da República.

As minutas dos decretos e as dezenas de páginas de anexos, repletos de códigos e valores, somente são encaminhadas à assinatura presidencial quando escoimados de seus vícios.

Assim, apenas a título de argumentação, ainda que os três decretos indicados pela Junta Pericial contivessem irregularidades, seria humanamente impossível à Presidenta da República identificar seus vícios sem que houvesse algum alerta.

E a Junta Pericial afirma peremptoriamente no item 4.1.7 de seu Laudo que **não houve alerta, por parte dos órgãos demandantes dos créditos, quanto a possível irregularidade ou contrariedade às leis na abertura dos créditos discutidos. Ao contrário, havia a informação textual de que estavam de acordo com o ordenamento jurídico.**

Destaque-se, ademais, que o **Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo do Poder Executivo e que tem a obrigação legal de alertar para a existência de irregularidades no cumprimento das diretivas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consoante o disposto em seu art. 59, § 1º, <u>também não o fez</u>**.

SF/16649.45200-72
Página: 38/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Some-se que toda a doutrina e jurisprudência pátrias indicam que **o crime de responsabilidade há de ser motivado por dolo específico de seu agente**, no caso em tela, da Presidenta Dilma Rousseff.

Vimos anteriormente que o processo de elaboração orçamentária no âmbito do Poder Executivo Federal é ato complexo, parametrizado, hierarquizado, concatenado e sucessivo, com competências técnicas e jurídicas distribuídas por órgãos setoriais e centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de controle da legalidade dos atos da administração.

Nesse procedimento, cabe à Presidenta da República, por força do que determina o art. 84, inciso VI, da CF, a assinatura de decretos que disponham sobre a organização e funcionamento da administração e, no caso concreto, sobre a expedição de decretos de créditos suplementares.

Nesse sentido, a existência de assinatura nos decretos de crédito suplementar analisados não há de ser caracterizada configuradora de ato comissivo em sua acepção ampla para a tipificação de crime de responsabilidade da Presidenta da República.

Trata-se, apenas, **de aspecto formal, já que é óbvia a competência presidencial para expedir decretos (art. 84, inciso VI, da CF).**

A comissão Especial não logrou demonstrar, ao longo de toda a instrução probatória, **a existência de dolo expresso de violar a probidade na administração e a legislação orçamentária.**

Quanto às operações referentes ao Plano Safra de 2015, a CEI não conseguiu demonstrar, sequer, a existência do indispensável ato comissivo da Senhora Presidenta da República que tenha contribuído direta ou indiretamente para que ocorressem passivos em favor do Banco do Brasil, como bem atestou a Junta Pericial no item 4.2.12 de seu Laudo. Matéria essa que se deve considerar definitivamente sepultada, tendo em vista o pedido de arquivamento da questão pelo Ministério Público Federal, como dito logo na introdução deste voto, em virtude da evidente ausência de crime.

Aliás, muito bem ficou documentado e testemunhado, sequer atrasos foram comprovados, porquanto a legislação de regência não estabelecia a data em que os pagamentos deveriam ser efetivados.

Página: 39/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

### 2.1.7 Da existência de autorização legislativa para a edição dos decretos

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

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

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

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

> **Art. 167.** São vedados:
>
> [...]
>
> V – **a abertura de crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes; *(grifamos)*

Então, a abertura de crédito suplementar pelo Poder Executivo Federal, por intermédio de decreto, sem autorização do Congresso Nacional, é prática vedada constitucionalmente, pelo fato de mitigar a atuação cooperativa dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração, implementação, avaliação e fiscalização, interna e externa, da política fiscal, orçamentária e financeira da União.

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

SF/16649.45200-72
Página: 40/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

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

A resposta é afirmativa.

O *caput* do art. 4º da **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária Anual de 2015**, veiculava expressamente a autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares, pois se inicia pela expressão assertiva "fica autorizada a abertura de créditos suplementares". Todavia, impunha o adimplemento de algumas condições, que se detalhará abaixo, no tópico específico em que se comprova a inexistência de crime de responsabilidade.

Havia, pois, a autorização legislativa exigida pelo inciso V do art. 167 da CF, por força do que estabelecia o art. 4º da LOA/2015 e pela interpretação histórica que sempre se deu ao dispositivo, desde a aprovação da LRF, sem qualquer objeção pelos órgãos de controle interno ou externo.

### 2.1.8 Da inexistência de usurpação de competências do Congresso Nacional pela Presidenta da República

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

Acaso o Congresso Nacional entendesse estar tendo suas competências e prerrogativas usurpadas e estar sendo afrontado pelo Poder Executivo, a uma, não teria aprovado o projeto que se converteu na Lei que alterou a meta fiscal e impediu que o Governo descumprisse a referida meta. Aprovação essa, inclusive, com déficit (cerca de R$ 118,0 bilhões), sendo que inicialmente fora proposto superávit pela Presidenta (cerca de R$ 5,8 bilhões).

A duas, **certamente teria inserido dispositivo invalidando esses atos infralegais de autoria do Poder Executivo,** caso entendesse – por meio do parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e auxiliado pelas competentes Consultorias de Orçamentos, Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal –que

Página: 41/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

os decretos de créditos suplementares publicados antes da alteração da meta de superávit fiscal estivessem eivados de ilegalidade e tivessem sido editados sem a competente autorização legislativa**.**

**Mas não foi isso o que ocorreu. O Congresso aprovou a matéria, tendo inclusive, por meio do Parecer da Comissão Mista competente, elogiado o comportamento de transparência do Poder Executivo e o esforço para colocar as contas públicas em ordem!**

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

**Pode-se depreender dessa análise, a intenção do Congresso Nacional de preservar hígidos no mundo jurídico todos os decretos que abriram créditos suplementares. Resta evidente, portanto, que o Congresso Nacional não se sentiu atingido, com a edição dos decretos.**

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

### 2.1.9 Da aplicação do princípio da anualidade na aferição do adimplemento das metas fiscais

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

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

Na Constituição Federal de 1988, a dimensão temporal para a exigência de cumprimento de metas fiscais **é anual. Esse** fato, ao nosso sentir, impõe moderação aos órgãos de controle interno e externo, quanto à proposta

SF/16649.45200-72
Página: 42/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

de sanções em face de suposto descumprimento de obrigações acessórias com periodicidade inferior ao determinado no Texto Constitucional.

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

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

> **Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:
>
> I – **apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República**, **mediante parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; *(grifamos)*

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

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

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

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

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

SF/16649.45200-72
Página: 43/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

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

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

Trata-se de relevante atribuição, de natureza acessória, que visa à máxima transparência da execução orçamentária e ao controle do comportamento das contas públicas.

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

i) **<u>o prazo</u>** para aferição do cumprimento de metas, prioridades e diretrizes fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e abrangidas pelas contas do Presidente da República, **<u>é anual</u>**;

ii) o único prazo constitucional com periodicidade inferior a um ano relacionado à matéria orçamentária é aquele que estabelece a necessidade de publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária – obrigação acessória – trinta dias após o encerramento de cada bimestre;

iii) há no texto constitucional (art. 166, § 17) previsão de manejo de medidas administrativas com vistas a limitar a execução financeira (contingenciamento) das emendas individuais dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária, em face da constatação de tendência de inadimplemento das metas fiscais anuais; todavia não afasta a compreensão de que há apenas uma meta fiscal de caráter anual;

iv) a despeito do extenso rol de vedações elencadas nos incisos do art. 167 e em outros dispositivos da Seção II referente aos Orçamentos, **<u>a única previsão expressa de caracterização de crime de responsabilidade, que no caso de comprovado cometimento doloso pelo Presidente da República, daria ensejo ao proces</u>**

Página: 44/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

**de *impeachment* de que trata o art. 86 c/c o art. 85, inciso VI, da CF, é o previsto no § 1º do art. 167 de que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade**.

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

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

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

> Art. 4º. [...]
>
> **§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. *(grifamos)*

A par disso, o próprio art. 9º, da mesma LRF, citado sempre como base para o monitoramento bimestral das contas, faz referência justo a esse Anexo de metas **anuais**, como objetivo a ser alcançado com o dito controle a cada dois meses. A propósito, veja-se:

> 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.

Página: 45/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

### 2.1.10 Da vedação à retroatividade da interpretação administrativa do TCU

A jurisprudência do TCU historicamente admitiu a expedição de decretos que abriam créditos suplementares com base em autorização contida na lei orçamentária anual, enquanto tramitava no Congresso Nacional projeto de lei que visava à alteração da meta de superávit primário prevista na LDO.

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

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

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

Vejamos.

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

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

O inciso I do art. 71, por sua vez, estabelece que, no âmbito do controle externo, cabe ao Congresso Nacional apreciar as contas prestadas anualmen

Página: 46/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

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

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

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

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

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

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

Conclui-se, pois, competir ao Poder Legislativo – nas três esferas da Federação – o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo. **As Cortes de Contas respectivas têm o papel de subsidiar o processo decisório,**

SF/16649.45200-72
Página: 47/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**manifestando-se previamente, em caráter opinativo, sobre os aspectos técnico-jurídicos das contas**.

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

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

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

**Fazemos referência à regra contida no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei do Processo Administrativo, que estabelece a obrigatoriedade de o processo administrativo observar o critério segundo o qual a interpretação da norma administrativa deve buscar a forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, *vedada aplicação retroativa de nova interpretação*.**

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

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

SF/16649.45200-72
Página: 48/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

### 2.1.11 Da atuação irregular do TCU

O Tribunal de Contas da União não é órgão de persecução penal, tampouco de perseguição política. Suas atribuições estão claramente definidas na Carta Magna.

A Constituição Federal, no art. 71, incisos I a XI, estabelece as competências próprias do TCU, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, entre as quais a de elaborar o parecer prévio sobre as contas presidenciais de cada exercício financeiro.

Esse Tribunal, no entanto, negando sua história e suas atribuições, atuou como não poderia e deixou de realizar o que deveria.

Como partícipe do sistema de controle externo e corresponsável pela regular administração do Erário, a Corte, nos termos do art. 59, § 1º, da LRF, deveria ter alertado os Poderes e órgãos, especialmente a Presidenta da República, sobre a possibilidade de ocorrência das alegadas irregularidades que ele próprio apontou. No entanto, não emitiu os alertas!

Essa omissão foi percebida no Relatório sobre as contas de 2014, apresentado na CMO, em que aponta diversas outras ilegalidades cometidas pelo Tribunal. Segundo o ilustre Relator, Senador Acir Gurgacz, no seu voto às emendas apresentadas ao Relatório (fls. 252/254):

> A par de tudo isso, o que se aplica inclusive para todas as Irregularidades apontadas no Parecer Prévio, minudentemente debatidas em nosso Relatório, não consta que **a Corte de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Congresso Nacional no acompanhamento, controle e fiscalização e de agente essencial para o aperfeiçoamento das práticas orçamentárias e para a prevenção de riscos ao Tesouro, tenha alertado o Congresso Nacional, ou mesmo o Poder Executivo, como deveria (art. 59, § 1º, I, LRF[13]), sobre a eventual necessidade de**

[13] *Art. 59...*

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

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

*[...]*

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

Página: 49/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

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

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

> Art. 1º Nos termos do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, **compete diretamente ao Tribunal de Contas da União**:
>
> [...]
>
> II – **alertar os Poderes ou órgãos** referidos no inciso I, quando constatar:
>
> a) **a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira**, prevista pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
>
> [...]
>
> e) a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou **indícios de irregularidades na gestão orçamentária**;
>
> Art. 2° Observado o disposto no art. 59 da LRF, **compete ao Tribunal de Contas da União auxiliar o Poder Legislativo a fiscalizar o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase no que se refere** a:
>
> I - **alcance das metas físicas e fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias**;
>
> II - **limites e condições para realização das operações de crédito;**
>
> [...] *(negritamos)*

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

Porém, dentro do conhecimento que se tem, em nenhuma das oportunidades previstas especificamente para o debate parlamentar (art. 9º, § 4º, LRF[14]; e art. 51, § 4º, LDO 2014[15]) chegou qualquer **alerta** da Corte ao conhecimento do Congresso Nacional ou desta Comissão sobre vícios de qualquer natureza na execução, o que prejudicou a avaliação tempestiva

[14] *Art. 9º ...*

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

[15] *Art. 51. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art.*

Página: 50/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> da execução orçamentária e financeira do governo federal e, consequentemente, a adoção de medidas preventivas para correção de desvios que somente foram apontados nas contas do Chefe do Executivo.

Por outro lado, essa mesma Corte fez incluir em seu parecer prévio sobre as contas presidenciais de 2014, como irregularidades, as questões relativas aos passivos da União junto a bancos públicos, inclusive quanto à ausência do registro desses passivos nas estatísticas fiscais, quando sequer havia concluído sobre a existência de vícios.

Essas questões foram decididas somente em 09/12/2015, por meio do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, e apenas no que concerne à caracterização dos passivos como "operação de crédito". Tal Acórdão ainda não é definitivo sequer sobre a existência de responsabilidade dos gestores diretos da matéria, tendo transitado em julgado apenas em 29/12/2015[16].

No entanto, em 07/10/2015, quase três meses antes, por meio do Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, em que aprovou o "parecer prévio" sobre as contas presidenciais de 2014, a Corte já havia incluído aqueles passivos como irregularidade nessas contas. Um autêntico prejulgamento, ato em desacordo com o ordenamento jurídico.

A Constituição Federal de 1988 é taxativa ao estabelecer que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal", que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes" e que "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória" (art. 5º, incisos LIV, LV e LVII), prescrições essas que a Corte atropelou.

Ainda em relação ao Acórdão nº 3.297/2015-TCU, o Tribunal, por meio do seu Relator, contrariando o art. 1º, § 3º, inciso I, da sua Lei Orgânica (Lei nº. 8.443, de 1992) omitiu a integralidade dos pareceres divergentes das diversas unidades técnicas da Corte, como por exemplo os esposados pelos técnicos da Secretaria de Recursos – Serur, fazendo crer que internamente havia unanimidade técnica quanto à conclusão final prolatada, quando isso não

[16] Conforme Certidão exarada pelo Sr. Presidente do Tribunal, em 17/06/2016, enviada à CEI por meio do Aviso nº 487-GP/TCU, de 17/06/2016.

SF/16649.45200-72
Página: 51/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

ocorreu. Tal omissão inibiu, por certo, a própria dialética entre os Ministros, antes da decisão do Pleno da Corte.

Ao revés, o que se deve lamentar, o ilustre Relator, no lugar de tecer suas considerações, adotou como seu relatório o discurso parcial e inflamado do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, inegavelmente um militante a favor do processo de **impeachment**. Não se dispôs o Senhor Relator a fazer um só comentário da conclusão que devia ser própria, pessoal, nos termos do inciso II do mesmo dispositivo legal.

As agressões da Corte a princípios mais basilares do direito não pararam por aí. Mesmo com as conclusões apenas iniciais, prolatadas por intermédio do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, antes de se instalar o contraditório no processo respectivo e chegar a conclusões definitivas, não só fez determinações a diversos órgãos públicos, para a adoção de medidas corretivas, como oficiou o Ministério Público Federal, para apurações nas esferas administrativa e penal. Eis um autêntico ultraje ao devido processo!

O Ministro Relator das contas de 2014, Augusto Nardes, tendo recebido um dito "memorial" do Procurador Júlio Marcelo, tratando de supostos vícios na condução das contas pública - que mais parecia uma exortação a decisão política da Corte, em vez de técnica -, no lugar de determinar as devidas apurações de competência do Tribunal, decidiu enviar por ofício dito material, a título meramente informativo, ao Senhor Advogado Geral da União.

Esse ofício, de nº 01, de 22/06/2015, demonstrando que fora o único emitido pelo Ministro até a metade do ano, apenas diz, sem qualquer recomendação ou solicitação de providências:

> Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia das manifestações subscritas pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho e pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, relacionadas ao TC-005.335/2015-9, processo em que se aprecia as contas da Presidente da República, exercício 2014.

Como o memorial levanta uma série de condutas administrativas possivelmente viciadas, teria o Senhor Ministro prevaricado, por não ter, até onde se sabe, determinado as apurações de fiscalização e controle pertinente

SF/16649.45200-72
Página: 52/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

já que o Tribunal é órgão competente para a fiscalização e controle? Para que enviar o documento à AGU, já que não se requeria providências, tampouco esse ofício substituiria a atribuição firmada no art. 59, § 1º, da LRF, cuja competência é do Presidente do Tribunal, nos termos do § 3º do art. 5º, da Resolução nº 142/2001-TCU? O Ministro Nardes não esclareceu.

Mais! Esse mesmo Ministro, podendo apresentar todos os esclarecimentos à sociedade brasileira e aos congressistas, legítimos representantes do povo, sobre os fatos apurados e as conclusões a respeito das contas presidenciais de 2014, abandonou a audiência pública da Comissão Mista de Orçamentos, marcada exclusivamente para esse fim. Virou as costas para o cidadão. Apenas o representante do Governo, o Senhor Luís Inácio Adams, Advogado Geral da União de então, permaneceu até o fim da audiência, respondendo aos questionamentos dos parlamentares.

Ocorreram outras demonstrações de desapreço pelos representantes do povo e pela transparência. Como Senadores e amparados da Lei do Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18/11/2011), solicitamos esclarecimentos diretamente ao Tribunal, em relação ao seu duvidoso modo de proceder, quanto às contas de 2014 da Senhora Presidenta. Especificamente, entre outras solicitações, requeremos ao Sr. Presidente da Corte, mediante o Ofício GSVGRA nº 037, de 09/06/2016, informações sobre a:

> Fundamentação legal, com a citação específica da norma e dos dispositivos, que ampararam a decisão desta Corte de Contas de fazer incluir, nas contas presidenciais de 2014, como irregularidade capazes de levar à rejeição dessas contas, fatos sobre os quais não havia decisão definitiva por este Tribunal, como os referidos no Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, no que tange à suposta necessidade de registro nos passivos das estatísticas fiscais e aos alegados atrasos no pagamento de tais passivos junto a bancos públicos.
>
> Tais questões, ao que consta, somente vieram a ser decididas em definitivo, pelo Tribunal, por meio do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015. O "parecer prévio" sobre as contas de 2014, contudo, fora dado no início de outubro do mesmo ano (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário).

Como parlamentares e como cidadãos, nos sentimos profundamente agredidos pela manifestação da Corte de Contas, que somente veio em 27/07/2016, enviada por *email*, cuja cópia estamos agora juntando em anexo.

SF/16649.45200-72
Página: 53/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Ou seja, 49 dias depois, quando a LAI estabelece o prazo máximo de 20 dias para o atendimento (art. 11, § 1º). Mais grave, a manifestação da Corte, por intermédio de despacho de seu Ministro José Múcio Monteiro (TC 017.458/2016-1), foi dirigida ao nosso Gabinete **dizendo nada**, pois apenas deixou implícito que as informações poderiam ser prestadas posteriormente, nesses termos:

> Ante o exposto, as informações solicitadas pela Ilustre Senadora Vanessa Grazziotin devem ser fornecidas por meio de expediente da Presidência desta Corte, a partir do meu pronunciamento, contido neste despacho, e da manifestação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

Consideramos o fato uma ofensa direta à Casa do Povo a ser repudiado com veemência! Está entre as nossas atribuições, por imperativo constitucional, a fiscalização da coisa pública, inclusive do órgão que é auxiliar do Congresso Nacional, razão pela qual não aceitamos o menosprezo que nos foi dedicado. Além do que, não dirigimos nenhum questionamento ou solicitação ao Ministério Público de Contas; foi apenas à Corte!

A ausência de satisfação nos parece claramente proposital, pois a Corte tem se mostrado contrária à ação da Defesa da Senhora Presidenta. Queríamos aproveitar as informações para constituí-las em provas neste nefasto processo, do qual o TCU tem se revelado instigador, haja vista todos esses episódios.

Em relação à edição de decretos de abertura de crédito suplementar, é visível que a Corte embarcou numa tese sem sustentação, porque discutiu apenas formalidades no caso. Não há qualquer irregularidade na aplicação dos recursos, mas tão somente implicância com a forma utilizada pelo Governo. A forma, no entanto, não gera penalidade, nos termos do art. 16, II, da Lei nº 8.443, de 1992, sua Lei Orgânica.

Por outro lado, o TCU também passou a afrontar a Constituição em duas frentes ao mesmo tempo. Primeiro, porque não lhe compete analisar a legalidade e constitucionalidade dos procedimentos de formação na norma, como tem feito no caso da edição dos decretos, na aprovação e teor da LDO, no conteúdo do PPA e na verificação de pressupostos para edição de medidas

Página: 54/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

provisórias[17]. Segundo, porque, investigando somente a formação e o conteúdo de tais normas, afasta-se da função que justifica sua existência, qual seja a análise e o acompanhamento da gestão das contas públicas.

A Constituição é clara e objetiva: "não haverá juízo ou tribunal de exceção" (art. 5º, inciso XXXVII). Por essa razão, a Corte não pode se dedicar a tarefas outras que não **o exame dos atos de gestão das contas públicas**, quanto a sua exatidão, legalidade, legitimidade e economicidade.

A par disso, a Corte coloca sob descrédito seus próprios julgamentos, na medida em que demonstra não primar pelo "princípio da segurança jurídica". Isso não somente porque nega a existência de decisões suas em relação à alteração da meta de resultado primário nos exercícios de 2001 e 2009, em idêntica situação à ocorrida em 2015. Mas também porque, em julgamentos posteriores do parecer prévio de contas presidenciais, tem alegado a ocorrência de irregularidades sobre aspectos pretéritos que ele próprio julgou regulares, a exemplo dos seguintes, constantes do parecer prévio sobre as contas presidenciais de 2014:

> 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 (itens 2.3.6 e 8.3);
>
> 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 dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 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 (itens 2.3.6 e 8.4);

Ora, as contas de 2010 a 2013 já haviam passado pela análise do Tribunal, que recomendou sua aprovação. Como aceitar, em contas posteriores,

[17] A propósito, vide itens 9.2.8, 9.2.16, 9.2.17 e 9.2.22 do Acórdão nº 1.49/2016-TCU-Plenário, relativo ao parecer prévio às contas presidenciais de 2015.

SF/16649.45200-72
Página: 55/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

referência a irregularidades de contas passadas, que a própria Corte entendeu por regulares?

Diz a Constituição, mais uma vez, como princípio basilar do direito, que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada" (art. 5º, inciso XXXVI). Por essa razão, as posteriores decisões administrativas da Corte não podem negar as anteriores adequadamente julgadas por ela e consolidadas pelo trânsito em julgado.

Surpreendente é o fato de que o Tribunal de Contas da União tenha colaborado de forma tão ofensiva ao ordenamento, para tentar dar lastro de opinião técnica aos fatos em exame.

O TCU, portanto, fica devedor de muitos esclarecimentos à sociedade brasileira!

### 2.1.12Da atuação irregular do Ministério Público de Contas

Cabe aqui lembrar comportamento lamentável do Procurador que representa o Ministério Público junto ao TCU. Na oportunidade em que foi convidado a prestar esclarecimentos à Comissão Especial, indagado sobre o cumprimento pelo Tribunal do **dever legal** (art. 59, § 1º, LRF) de "alertar" os Poderes e os órgãos **previamente** sobre a existência dos vícios que ele e o próprio TCU apontam agora, respondeu de maneira arrogante e desrespeitosa que aquela Corte não é "babá" do Governo.

E é com fundamento nos documentos produzidos por essa autoridade que o Senhor Relator quer se embasar para dar continuidade ao processo de crime de responsabilidade contra a Chefe do Poder Executivo, e o que é mais grave, não há contas apreciadas pela CMO e julgadas pelo Congresso, conforme exige a Constituição.

Os documentos produzidos pelo Procurador, são imprestáveis. Decorrem de uma atuação premeditada e desenfreada, desconforme com os ditames legais e constitucionais, para tentar macular a gestão da Senhora Presidenta da República.

É com base nos entendimentos dele que o País vem passando por esse enfrentamento político, com toda sorte de acusações contra a atuação,

SF/16649.45200-72
Página: 56/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

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

Prova do que se acaba de afirmar, encontra-se no Relatório do Parecer Prévio do TCU sobre as Contas de 2014[18], em que ficou textualmente assentada a atuação contrária ao direito do Ministério Público de contas. Nesses termos:

> Encerrada a sessão de apreciação do Relatório Preliminar, o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e o Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, formalizaram a apresentação de novos indícios de irregularidade, sem que tais indícios integrassem o Aviso 664-GP/TCU, de 19/6/2015, que encaminhou o Acórdão em referência para manifestação da Presidente da República.
>
> Em paralelo, o Ministro Relator encaminhou os novos indícios de irregularidades para análise da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que se pronunciou pela necessidade de abertura de novo prazo para que a Presidente da República, caso manifestasse interesse e entendesse necessário, se pronunciasse sobre os novos fatos. Por meio de despacho, o Ministro Relator acolheu a proposta da Semag e fixou o prazo de 15 dias para a manifestação, cuja cópia foi encaminhada à Excelentíssima Presidente da República mediante o Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, nos seguintes termos:

O trecho acima é revelador de que o órgão citado se imiscuiu e vem se imiscuindo nas contas presidenciais, sem competência para tanto, e tentando fazer constar em decisões formais teses insustentáveis para as finanças públicas. Apenas o Procurador-Geral de Contas tem previsão legal para participar da análise de contas, mas restrito às atribuições do Tribunal, não sendo o caso das contas presidenciais, cuja prerrogativa é exclusiva do Congresso Nacional.

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

É um acinte à Carta Política!

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

[18] divulgado na página do TCU na internet, p. 597.

SF/16649.45200-72
Página: 57/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

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

A propósito[19]:

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

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

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

Ora, nos termos da Constituição, órgãos competentes para exercer o controle, e, portanto, dizer do direito, sobre "operações de crédito" são os de controle interno. Vejam:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> [...]
>
> III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

O art. 49, II, da Lei Orgânica do TCU[20], como não poderia deixar de ser, vai na mesma linha. A LRF, no seu art. 32, **caput** e § 1º, preservando a

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

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

[...]

SF/16649.45200-72
Página: 58/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

previsão constitucional, atribui competência ao Ministério da Fazenda, para zelar pelo *cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito*, e aos órgãos técnicos e jurídicos, para demonstrar o atendimento das exigências legais.

O MP junto ao TCU, ou mesmo o TCU, sequer valorizou qualquer dos inúmeros pareceres ofertados por diversos órgãos técnicos e jurídicos do Poder Executivo, entre eles a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Consultoria-Geral da União – CGU/AGU, segundo os quais não havia operação de crédito no relacionamento do Tesouro com as instituições financeiras estatais.

Mantiveram suas próprias conclusões, instalando o império da visão única, a ditadura do monopólio do conhecimento técnico.

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

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

Nosso ponto de vista é corroborado pela respeitada doutrina do ex-Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCDFT, Jorge Ulisses Jacoby[21]:

> É necessário esclarecer, contudo, que as contas do Chefe do Poder Executivo não são julgadas pelos tribunais de contas; estes emitem parecer prévio, técnico, com fundamento na legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, mas conservando a natureza de parecer e não de decisão. **Por esse motivo, a atuação do Ministério Público, que normalmente se faz emitindo parecer nos processos – neste caso, não**

Página: 59/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

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

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

SF/16649.45200-72

> **é cabida, pois se constituiria em parecer sobre o parecer do Tribunal, o que se revela de todo inadequado**.

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

Por outro lado, o membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU, violando seus deveres funcionais, resolveu dar assessoria particular à oposição e, indiretamente, ao postulante ao cargo da Senhora Presidenta da República.

Conforme noticiado[22], entre outros pela Folha de S. Paulo[23] de 22/12/2015, o Senhor Procurador Júlio Marcelo, "*em resposta a questionamento feito pela oposição sobre decretos assinados por Temer*", se prontificou a afirmar, em síntese, que os decretos alegadamente ilegais assinados pelo Vice Presidente da República seriam de responsabilidade, não deste, mas da Senhora Presidenta da República.

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

Os parlamentares que estão na defesa da Senhora Presidenta acolheriam a atuação do Ministério Público junto ao TCU se esta visasse o interesse e a ordem públicos, mas claramente não visou.

Por outro lado, é inquietante e ao mesmo tempo revelador que, quando esse mesmo Ministério Público devia agir em prol da legalidade e a favor da sociedade, manteve-se em silêncio e em revoltante acomodação.

O § 1º, incisos I e V, do art. 59[24] da LRF, que existe desde 2000, estabelece que o TCU deve "alertar" os Poderes e os órgãos públicos sempre

[22] Cópia das respectivas reportagens em anexo.

[23] http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1722308-temer-apenas-cumpriu-determinacoes-de-dilma-ao-assinar-decretos-diz-tcu.shtml - acesso em 01/05/2015

[24] § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 60/265 02/08/2016 18:57:25

que a gestão dos orçamentos mostrar indícios de irregularidades ou que as metas de resultado possam não ser cumpridas.

Sobre os fatos alegados na Denúncia, o TCU deveria, portanto, ter alertado, previamente, o Congresso Nacional, a Presidência da República em particular e o Poder Executivo em geral, mas não o fez!

Como o TCU descumpriu o comando legal, o MP deveria, prontamente, ter oficiado à Corte para desincumbir-se de suas atribuições, mas quedou-se inerte.

Contudo, destituído de competência para tanto, quer se valer do seu silêncio, sustentando teses incabíveis e anteriormente rechaçadas, para levar à condenação a Chefe do Poder Executivo, em razão de contas presidenciais.

É afrontoso à ordem jurídica o uso da estrutura estatal do Ministério Público de Contas, para dar aspecto de tecnicalidade às conclusões sobre os alegados vícios nas contas públicas da Senhora Presidenta.

A Relatoria desta Comissão é do PSDB, oposição ao Governo da Presidenta; dentre os autores da denúncia há membros do PSDB, sendo que um deles recebeu pagamento desse partido, no valor de R$ 45 mil, para elaborar a peça acusatória; e o MP de Contas, convocado como testemunha neste processo, aparece como assessor da Oposição. É inaceitável!

A opinião pública e a sociedade brasileira, passados o calor e a emoção da conjuntura política, saberão fazer o necessário discernimento do que se arquitetou para surrupiar o poder da Mandatária regularmente eleita.

Nós, subscritores desse voto, reafirmamos total respeito ao Ministério Público e o queremos cada vez mais forte, independente e atuante. O governo da Senhora Presidenta Dilma nunca tolheu o trabalho desse importante aparelho do Estado, na luta contra as barbaridades e os desvios praticados por quem quer que seja.

I – a possibilidade de ocorrência das situações prevista no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
[...]
V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

SF/16649.45200-72
Página: 61/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

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

Ao MP de Contas não compete iniciativas precipitadas, sem arrimo legal, que desestabilizem as instituições, a vida democrática e a solidez da República.

O Senhor Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, ainda que pudesse atuar no processo, se desqualificou completamente, pois, quando foi ouvido na Comissão de Impeachment pela primeira vez, ele próprio confirmou que convocou e participou de manifestação em junho de 2015, em favor da rejeição das contas presidenciais de 2014, prática essa nunca vista anteriormente. Ademais, se manifestou publicamente, conforme noticia a imprensa, a exemplo do blog de Luis Nassif, de 27/12/2015, em favor do **impeachment** da Senhora Presidenta.

### 2.1.13 Da atuação do Congresso Nacional

Alegam os Pareceres da Câmara e do Senado sobre este surreal processo, que o Congresso Nacional teria sido ignorado pelo Poder Executivo, por condutas deliberadas de suprimir do Parlamento os procedimentos especialmente relacionados com a edição dos decretos de abertura de crédito.

São inconsistentes todas essas alegações!

Em primeiro lugar, por previsão expressa da Constituição, o órgão de controle externo por excelência é o Congresso Nacional, que pode exercê-lo, autonomamente, a qualquer tempo, por suas comissões, ou por comissões de qualquer de suas Casas, juntas ou separadas, além das próprias CPIs criadas para apurar fatos certos e determinados.

No que se refere às questões orçamentárias e fiscais, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 1, de 2006, que regula a atuação da Comissão Mista de Orçamentos (CMO). Por meio dessa Resolução, foi criado o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária (art. 22), em cujas atribuições está a de (inciso I, **caput**):

> Acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, inclusive os decretos de limitação de empenho e pagamento,

SF/16649.45200-72
Página: 62/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> cumprimento das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e o desempenho dos programas governamentais.

Além disso, há previsão para que tal Comitê realize, bimestralmente (art. 22, § 3º, inciso II), encontros técnicos com representantes dos ministérios, para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade e "os critérios de aplicação de recursos, os critérios e **efeitos da limitação de empenho**, a respectiva execução orçamentária".

O § 2º do art. 154 dessa mesma Resolução estabelece que sejam elaboradas notas, pelos órgãos técnicos das duas Casas do Congresso Nacional especializados em matéria orçamentária, que servirão de subsídio à análise dos "**decretos de contingenciamento**".[25]

A LDO 2015, por seu turno, como as anteriores mais recentes, estabeleceu fossem divulgados na *internet* e encaminhados à CMO os relatórios sobre a avaliação de receitas e despesas e sobre os limites de contingenciamentos, para apreciação daquela Comissão (art. 52, §§ 4º, 8º e 9º).

Além de tudo isso, o art. 9º, § 4º, da LRF, estabelece que o Poder Executivo demonstrará e avaliará, nos meses de maio, setembro e fevereiro, **o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre**, em audiência pública na CMO.

Todos os demonstrativos sobre a execução são disponibilizados na *internet* (e hoje não há dado sobre execução de despesa que não seja público). Os documentos constantes do PLN 5/2015 e do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, que se referem ao momento dos decretos aqui discutidos, foram enviados à análise do Congresso Nacional.

Em 2015, no dia 24/09, o Senhor Secretário do Tesouro Nacional, Marcelo Saintive, compareceu à CMO para prestar os esclarecimentos sobre a situação fiscal da União. Nada de relevante, no entanto, foi levantado por qualquer congressista na oportunidade, considerando-se, inclusive, que a reunião foi requerida por Deputado da Oposição (Deputado Izalci, PSDB/DF).

[25] A propósito, sobre os Relatórios de Avaliação da Receita e da Despesa do 3º Trimestre de 2015, v. a Nota Técnica nº 23/2015, de Consultores de Orçamento da Câmara dos Deputados, e a Nota Técnica nº 139/2015 produzida por Consultores de Orçamento do Senado Federal.

SF/16649.45200-72
Página: 63/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

O Congresso Nacional nunca deixou de ser oportunamente informado, como se vê, e nunca esteve alheio às alegadas irregularidades objeto do processo. Aprovou o PLN 5/2015 em que se discutiu abertamente as condições fiscais do Erário no exercício de 2015. Autoridades do Poder Executivo estiveram presentes no Parlamento - onde todas as audiências são públicas, debatidas à luz do dia e acompanhadas por toda imprensa -, demonstrando e discutindo a crise econômica e seus efeitos deletérios para as finanças públicas. Além disso, todas as informações sobre receitas e despesas e limites de contingenciamentos foram colocadas oportunamente ao seu conhecimento, inclusive por ser exigência da LDO.

O Legislativo, contudo, assessorado por atuantes e competentes Consultorias, não fez nenhum questionamento relevante no momento dos fatos. Considere-se inclusive que, sobre o dito Relatório de avaliação do 3º bimestre, foram preparadas duas notas técnicas[26] (uma da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, outra da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal), que previam a dificuldade de atingimento dos resultados fiscais fixados. Não foram identificadas irregularidades.

Sendo assim, a alegação de usurpação de atribuições do Congresso Nacional na edição dos decretos é não somente falsa, pois destituída de fundamento, mas tardia.

Página: 64/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[26] Nota Técnica nº 23, de 12 de agosto de 2015, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Nota Técnica nº 139, de 15 de agosto de 2015, da Consultoria de Orçamentos Fiscalização e Controle do Senado Federal.

SF/16649.45200-72

## 2.2 Da Comprovação da Inexistência do Crime de Responsabilidade

Uma das grandes dificuldades do exercício do direito de defesa nesse nefasto e absurdo processo, reside na ausência de clareza nas argumentações da Denúncia e dos Pareceres aprovados do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO), na Câmara dos Deputados, e do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), aqui no Senado Federal. Suas argumentações mudam conforme as circunstâncias e as conveniências, especialmente no que tange às razões sobre a alegada irregularidade na abertura de crédito suplementar por decreto presidencial.

Também faltou, ao nosso ver, honestidade na fundamentação daqueles textos, um tanto quanto apelativos, porque procuram passar a impressão de que defendem a coisa pública, e a Defesa não!

Esse aspecto, cuja essência inegavelmente é falsa, complica o adequado enfrentamento do processo, pois visa meramente colocar a Presidenta afastada e seus apoiados em dificuldade perante a opinião pública. A efetiva preocupação com o Erário, bem assim com a correta realização dos gastos em benefício do coletivo passam ao longe.

Outra dificuldade é a desvantagem numérica daqueles que bravamente se colocam na defesa, não somente de uma pessoa inequivocamente afastada dos vícios que lhe imputam. Mas de um programa de governo vencedor, um programa de governo do coletivo, do social, da cidadania, da igualdade de direitos entre homens e mulheres, entre ricos e pobres, independente de cor, raça ou religião.

Uma pergunta se coloca em primeiro lugar: por quais razões os decretos seriam ilegais?

Na Denúncia, a ilegalidade residiria na artificialidade de "*superávit e excesso de arrecadação*", "*pois, conforme se pode verificar a partir do PLN nº 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconhecera que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas*." Segundo os denunciantes:

> [...] o art. 4º da Lei 13.115/2015, Lei Orçamentária anual de 2015, é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário [...].

Página: 65/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

No Relatório do Deputado Jovair Arantes, a edição dos decretos afrontaria a lei, porque os atos e fatos apontados "*representariam atentado ao princípio da separação de poderes, ao controle parlamentar das finanças públicas, à lei orçamentária e à exigência constitucional de prévia autorização legislativa para abertura de crédito orçamentário suplementar*" (fl. 65). Conforme esse Relatório (fls. 71/82):

> Pode-se concluir a priori que a finalidade da inserção, nos textos das leis orçamentárias, da condição supracitada, foi a de compelir o Executivo a adotar durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal.

Evidentemente mais passional que técnico ou jurídico, o Relatório do Deputado Jovair chega ao absurdo de declarar que os atos descritos "*representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição*" (fl. 87).

Para chegar a tais conclusões, no entanto, o equivocado Relatório se omite de enfrentar as disposições legais aplicáveis. Chega ao cúmulo de supor uma "*usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal*" (fl. 88).

Deprimente a tentativa de desqualificar o próprio trabalho de cada congressista, porquanto apenas o Deputado Jovair teria tido a clarividência de enxergar tal "usurpação", mas em momento tão afastado da ocorrência dos fatos.

Lamentavelmente, é um convite emotivo, um apelo piegas à comoção parlamentar, porém adequado à falta de essência do próprio Relatório. Juntamos aos autos a Nota Técnica nº 61/2015, da lavra de consultores de orçamentos do Senado Federal, que rebate ponto a ponto os argumentos do Deputado.

No Relatório do Senador Antonio Anastasia, aprovado no Senado Federal, considerando que "*não é a edição de decreto presidencial em si, portanto, que caracteriza a suposta irregularidade*", os argumentos se voltam para as "*condicionantes fiscais*" (fl. 82). Segundo o Relator, "*por extração lógica, qualquer retificação da LOA também deve ser promovida de moc*

Página: 66/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

*compatível com as metas fiscais do exercício a que se refere, tal como exigido, expressamente, pelo art. 4º da LOA 2015*".

Nesse Relatório, chegou a se levantar a hipótese de impossibilidade de excesso de arrecadação, em quadro de frustração total de receitas. O Relator afirmou textualmente que "*no caso concreto de 2015, por exemplo, não havia excesso de arrecadação à luz da meta fiscal vigente*" (fl. 94).

Todos esses argumentos, frágeis por si, foram cabalmente refutados pelas Notas Técnicas nº 61 e 109, de 2015, de consultores do Senado Federal, que fizemos juntar aos autos, e pela Nota Técnica nº 6.358, de 06/05/2016, de Diretores da Secretaria de Orçamento Federal. Aliás, foi por força de notas técnicas como essas que tivemos a certeza da legalidade dos decretos, o que veio a se confirmar pelo depoimento das testemunhas e pelo próprio Laudo Pericial.

Passemos, então, ao debate técnico pormenorizado de cada uma dessas duas questões, os decretos e os passivos, para, amparados tanto na técnica como na ordem jurídica de nosso País, desconstruir esse emaranhado de proposital confusão, que apenas busca, em "essência", dar embasamento técnico à pilhagem da vontade popular!

### 2.2.1 Da edição dos decretos de crédito suplementar por decreto

Preliminarmente, é necessário esclarecer que todos os decretos elencados na Denúncia foram editados antes de o Tribunal de Contas da União proferir decisão quanto à possível ilegalidade nos procedimentos até então adotados.

Os decretos foram editados em 27/07 e 20/08/2015, enquanto a decisão definitiva do TCU somente foi adotada em 07/10/2015, por meio do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, que aprovou o "parecer prévio" relativo à prestação de Contas da Presidente da República do exercício financeiro de 2014. Ou seja, esse acórdão tratou apenas de casos de 2014, não de 2015, e ainda aguarda o julgamento do Congresso Nacional!

O que se deve ser destacado, no entanto, é que dito Acórdão, apesar de não gozar de exigibilidade, passou a ser seguido, tão logo prolatado, por toda a Administração Federal.

SF/16649.45200-72
Página: 67/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Enfim, todos os decretos se destinaram a atender finalidade pública, sendo que cerca de 70% dos recursos foram direcionados para a área da educação, não havendo qualquer alegação de desvio ou malversação.

#### 2.2.1.1 Da compatibilidade das alterações com a obtenção da meta

Saber se um crédito suplementar aberto por decreto ofendeu o art. 4º da LOA 2015 demanda análise e compreensão adequadas do teor desse dispositivo. Essa tarefa não foi realizada por inteiro em nenhum dos Relatórios aprovados, menos ainda na Denúncia.

Simplesmente partiram da convicção pessoal e particular dos denunciantes e dos Relatores de que os decretos não atenderam tal dispositivo.

Diz o art. 4º da LOA 2015:

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

O debate em todo o processo gira em torno da condição destacada em negrito: "**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 o Senador Anastasia, que resume o raciocínio desenvolvido na Denúncia e no Relatório do Deputado Jovair Arantes, os créditos suplementares discutidos não poderiam ser abertos porque seriam "incompatíveis" com a obtenção da meta de resultado primário.

Porém, nem a Denúncia, nem os Relatórios do Deputado Jovair e do Senador Anastasia demonstraram de modo transparente por que motivo os créditos seriam incompatíveis com a obtenção meta. Justificaram apenas que eram incompatíveis porque a meta "não estava sendo cumprida", agregando

Página: 68/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

ainda à justificativa o fato de que que o Governo teria, segundo eles, confessado o descumprimento nos relatórios de avaliação bimestral!

A propósito, citamos trecho do Laudo Pericial que, entendendo a questão sob o mesmo ângulo da Denúncia e do Senador Anastasia, tenta aclarar o ponto, mas nada esclarece (fls. 18/19 do Laudo):

> 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".

A meta de resultado primário é um montante financeiro fixado em lei, calculado a partir de projeções de receitas e despesas. Esse é o valor a ser alcançado pela execução efetiva. Logo, sua obtenção, isto é, seu alcance, seu cumprimento, somente pode ser demonstrado ao final do exercício financeiro, quando todas as receitas do período tiverem sido arrecadadas e todas as despesas pagas. Não existe meta fixada em lei para fração do ano.

Página: 69/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Já que não se fez a demonstração de como as alterações seriam incompatíveis com a obtenção da meta, nosso intento passa a ser o inverso: esclarecer porque havia a compatibilidade, embora a prova seja ônus de quem acusa!

"Compatível" não é um termo técnico. Logo, sua sinonímia pode ser buscada em dicionários comuns. Tem por sinônimos "adaptável", "harmonizável", "conciliável", "admissível", "suportável".

Por esse motivo, a leitura da condição prevista no art. 4º **pode ser** lida do seguinte modo: "desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam **conciliáveis** com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015".

Logo, havia compatibilidade, porque os créditos abertos eram todos *adaptáveis*, *conciliáveis*, *harmonizáveis* com a "obtenção" da meta fixada para o exercício.

Essa **obtenção** é garantida ao longo do exercício pela observância de limites de empenho e de pagamento impostos pela programação financeira, a qual é revista no mínimo a cada bimestre com base em Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, em consonância com o art. 9º da LRF.

Dito de outro modo, estando em vigor teto para realizar gastos (pagar despesas), ocorrem essas limitações de empenho e de pagamento, comumente conhecidas por "contingenciamentos".

Todas as programações discricionárias, para serem executadas, sujeitam-se aos limites referidos. Esses limites asseguram que, havendo aumento em determinadas despesas, por exemplo obrigatórias ou discricionárias ressalvadas, a obtenção da meta seja realizada mediante a contenção das demais despesas primárias.

Após a abertura de um crédito, as correspondentes programações podem ser realizadas, mas obedecendo aos limites de gasto previamente fixados. Se tais limites não forem flexibilizados, ainda assim a execução tem como ocorrer, porque outras programações podem deixar de sê-lo

Esse entendimento coincide com o da Junta Pericial, que assim se pronunciou (fl. 73, Laudo complementar):

Página: 70/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> A vigência da determinação dos limites de empenho e movimentação financeira antecede e incide nas programações.

De igual modo é a posição da ex-Ministra do Planejamento, Senhora Miriam Belchior, que assim se posicionou em seu testemunho em 21/06/2016:

> A senhora me pergunta por que se pode afirmar que a abertura de um crédito não impacta a meta do resultado. Porque **todos os créditos estão submetidos aos limites de empenho e pagamento. Um crédito não está excepcionalizado**.

Essa interpretação também está em linha com a compreensão técnica prevalente desde 2001, quando passou a vigorar a LRF. Além disso, todos os decretos passam pelo crivo das instâncias técnicas e jurídicas antes de chegarem à Presidência, para assinatura, como se verá dos depoimentos e das declarações expressas da Junta Pericial.

Conforme notas técnicas de Consultores de Orçamento do Senado, em linha com o que aqui se afirmou:

> Nota Técnica nº 042, de 04/04/2016:
>
> É curial compreender que o decreto de abertura de crédito adicional opera apenas no âmbito normativo da despesa. Não impacta a meta fixada, porque não é ato de execução. Não altera, em nenhuma hipótese, as metas estabelecidas (os tetos de gasto) para o exercício financeiro, até porque o crédito aberto deve obedecer, na sua execução, as metas fixadas.
>
> Ainda que se possa prever que, em dado exercício, a arrecadação não seja suficiente para cumprir as metas, não existe vedação para que decretos de créditos sejam abertos (existem apenas condições a serem atendidas). A razão é simples: é dever do Estado adequar as programações às situações e necessidades ocorrentes (art. 174, **caput**, da CF), inclusive por decreto.
>
> A abertura de crédito não pode ser vista, porque efetivamente não o é, como mera licença para aumentar as despesas reais, ainda que inclua programação nova no orçamento com amparo em excesso de arrecadação. Foi nisso que parece terem se confundido os denunciantes.
>
> Os orçamentos no Brasil não são impositivos. Logo, determinada abertura de crédito, ainda que ampliando as "possibilidades" do gasto (opera apenas no âmbito dos registros gráficos e estáticos do orçamento, fixando tetos das programações), não implica necessário crescimento no gasto final. Isto porque **o gasto somente ocorrerá se, e somente se, as metas fiscais programadas para o exercício o permitirem**. *(negritamos)*

SF/16649.45200-72
Página: 71/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Nota Técnica nº 061, de 25/04/2016:

> **Os decretos suplementares são precedidos de análise técnica por funcionários públicos especializados, integrantes das estruturas do sistema de planejamento e orçamento federal**. Em razão disso, jamais se poderia imaginar a adoção de um ato incongruente, ilógico e ilegal.
>
> No entanto, apenas para efeitos de argumentação, ainda que o Chefe do Poder Executivo abra um crédito desarrazoado e sem fonte, essa "abertura" não gera qualquer efeito na meta. Como se trata de mero ato formal, que altera apenas o conjunto de programações, depende de atos posteriores para ser executado.
>
> Por isso, é correto afirmar que, **naquilo que tange às programações autorizadas, decreto algum é incompatível com a obtenção da meta, porquanto não tem ele qualquer efeito na realidade das coisas.**
>
> **A edição de decreto (ou sanção da LOA) tem relação apenas com a formação das normas, opera apenas na formalidade, cumprindo condição para realização do gasto**. *(negritamos)*

Logo, mais uma vez, os decretos eram compatíveis com a obtenção da meta fixada para 2015. Por consequência, atendido também estava o art. 167, inciso V, tendo em vista que o art. 4º da LOA 2015 é afirmativo, no sentido de autorizar a abertura de créditos por decreto.

Esse é o entendimento uníssono dos técnicos depoentes, na condição de **testemunhas**, a exemplo dos seguintes, a quem fizemos a pergunta sobre qual a base legal para abrir os créditos:

> **É o art. 4º da LOA.** *(Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016)*
>
> As universidades e institutos fazem essa solicitação, **e elas se baseiam exatamente na LOA, no art. 4º,** e também se baseiam nesse acórdão do TCU. *(Sr. Luiz Cláudio Costa, em 16/06/2016)*
>
> **Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA**, no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. *(Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016)*
>
> **A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos**. *(Sr. Georgimar Martiniano de Souza, em 17/06/2016)*
>
> **Os créditos foram abertos por decreto, porque a Lei Orçamentária assim o permitia.** *(Sr. Antonio Chatack Carmelo, em 17/06/2016, em resposta ao Relator)*

Página: 72/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

"Qual dispositivo legal autorizava a abertura desse crédito?" **Foi o art. 4º da Lei Orçamentária.** *(Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2016)*

Agora, concretamente, nessas questões, **é fato que a lei orçamentária, no seu art. 4º – lei votada por este Congresso Nacional –, diz que pode suplementar com superávit financeiro? É fato**. É fato que essas duas suplementações eram de superávit financeiro? Sim, é fato. Sempre foi assim? Sim, sempre foi assim. Nunca foi diferente em gestões anteriores. *(ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016)*

**Pelo dispositivo legal que autorizava a abertura em 2015, nós temos, primeiro, a Lei Orçamentária Anual, que, no art. 4º, faz a sua autorização para esses créditos;**

**[...]**

**A autorização estava de acordo com o art. 167? Eu entendo que sim,** porque, a partir do momento em que a Lei Orçamentária Anual é aprovada por esta Casa, pelo Congresso Nacional, é uma autorização legislativa para que, naqueles casos específicos do art. 4º, desde que haja o atendimento de todos os seus critérios, os créditos serão abertos sem que seja necessário serem remetidos para cá, para análise. Isso fica só para os casos excepcionais, que vêm para cá como projeto de lei. *(Sr. Robson Azevedo Rung, em 22/06/2016)*

Respondendo objetivamente: "Qual a lei e o respectivo artigo que autoriza abertura de crédito em 2015?" **Nós temos a LOA 2015, especificamente o art. 4º.**

**[...]**

"A autorização estava de acordo com o art. 167, inciso V, da Constituição, que veda abertura de créditos sem prévia autorização legislativa?" [...] Então, pelo menos do que partiu do Ministério, essa primeira etapa **eu posso garantir que estava de acordo com o art. 167 da Constituição.** *(Sr. Anderson Lozi da Rocha, em 23/06/2016)*

**O artigo que autorizava é a combinação da Constituição com o art. 4º da lei**. E todos os créditos abertos por lei e por decretos se submetem, sim – desde que sejam despesas discricionárias –, aos limites do decreto de contingenciamento. *(ex-Secretária da SOF, Sra. Esther Dweck, em 23/06/2016)*

Qual lei autorizava a abertura de crédito em 2015? **No meu entender, é a LOA. No seu art. 4º autoriza a edição dos decretos de créditos suplementares**. *(Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016)*

SF/16649.45200-72
Página: 73/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> "Qual a lei que autorizava a abertura do crédito de 2015**?" A gente tem trabalhado sempre com a autorização contida na Lei Orçamentária Anual, chamada LOA, o art. 4º da LOA, este que está sendo objeto do questionamento**. *(Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, em 24/06/2016)*

Mais especificamente, ao responder se havia compatibilidade dos créditos com a obtenção da meta:

> Sobre a primeira pergunta – os créditos que foram abertos estão compatíveis com a obtenção da meta de 2005? **Sim, estão compatíveis.** Quando eu encaminho a abertura de um crédito, faço referência não só à própria LOA, porque a própria LOA já tem autorização para abertura desse crédito, mas também à LDO, que me dá autorização para abrir esses créditos de acordo com a meta de resultado primário, ou seja, com a meta; ele já está compatível com a meta de resultado. Tanto é que, nessas despesas, quando eu abro, para que eu possa executá-las, ou seja, empenhá-las e pagá-las, eu tenho que deixar de fazer outras despesas. *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016)*

#### 2.2.1.2 Do equívoco em considerar abertura de crédito incompatível com a obtenção da meta

Somente faz sentido falar em possível incompatibilidade de determinada programação com a obtenção da meta, quando as autorizações de despesa entram no processo de execução, na fase do pagamento. Com efeito, o resultado primário expresso na meta fiscal é apurado considerando-se exclusivamente as despesas pagas; é analisado pelo aspecto financeiro.

As alterações constantes dos decretos, no momento da abertura, não podem ser consideradas como pertencentes ao exercício financeiro, já que, não tendo sido empenhadas, não atenderam sequer ao primeiro estágio indispensável para o pagamento. Portanto, jamais poderiam ser levadas em conta para fins de verificação da obtenção da meta fiscal.

Ou seja, na abertura dos créditos suplementares, os decretos não aumentam(ram) as despesas em um centavo sequer! Apenas houve ampliação das opções das fontes de custeio para as mesmas ações públicas[27], com

[27] Por exemplo: se no orçamento está prevista a concessão de bolsas de estudo no total de R$ mil com recursos de impostos que a União esperava arrecadar, mas ainda não arrecadou, o crédito, como no caso dos decretos incorpora as receitas próprias de cada órgão nos orçamentos, de modo que esses recursos também possam s

SF/16649.45200-72
Página: 74/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

consequente ampliação das dotações, mas preservando-se o teto financeiro de gasto!

Incide na hipótese a Lei nº 4.320, de 1964, lei geral de regência para elaboração e controle dos orçamentos. Segundo o inciso II do art. 35 desse diploma legal:

> Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
>
> [...]
>
> II – as despesas nele legalmente empenhadas.

Não existe **execução** de despesa na abertura do crédito, razão pela qual a abertura é neutra para a obtenção da meta, não ocorrendo incompatibilidades.

Se mera autorização de gastos sequer pode ser considerada despesa, fazê-la impactar na obtenção da meta fixada, como se despesa fosse, não atende citada disposição legal. A Junta Pericial tem essa mesma compreensão (fl. 60, Laudo compl.):

> O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois **não é mensurado a partir das dotações orçamentárias**. *(negritamos)*

Esse também é o entendimento de técnicos que deram depoimento:

> Segundo a Lei nº 4.320, **somente podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas**.
>
> **O impacto na meta fiscal se dá no momento do pagamento da despesa**. Então, é preciso empenhar, liquidar e pagar.
>
> **A despesa apenas autorizada**, se ela não foi executada, empenhada, liquidada e paga, ela **não afeta a meta de resultado primário**. *(Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016)*

Esse erro crasso foi cometido no Parecer do Senado, elaborado pelo Senador Anastasia, onde se entendeu que o resultado do exercício seria afetado pelas autorizações de despesa decorrentes dos decretos, mas não é.

usados na concessão das bolsas! O teto original para gastar fica, no entanto, mantido, no total de R$ mil, por meio do decreto de contingenciamento.

SF/16649.45200-72
Página: 75/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

### 2.2.1.3 Da hipotética meta no plano orçamentário

Segundo argumentou o Senador Anastasia em seu Relatório, se se considerasse que a abertura de crédito é sempre neutra, então a condição prevista no art. 4º da LOA 2015 se tornaria inócua. Sabendo-se que a lei não contém palavras inúteis, seria inaceitável, conforme o Senador, o entendimento de que a abertura de crédito por decreto é inofensiva à obtenção da meta.

O nobre Senador parece ter se inspirado no equívoco do Procurador Júlio Marcelo, que afirmou em seu depoimento de 08/06/2016:

> Se a tese da Defesa estivesse correta, não precisaria de condicionante nenhuma. Na verdade, qualquer decreto poderia ser aberto e, na hora da execução, aí, sim, eu iria olhar a meta. Aí sim. Então, a condicionante que o Congresso colocou seria letra morta. *(resposta a questionamento da Senadora Lúcia Vânia)*

Vejam: como o Senador (e o Procurador) não faz a análise correta da condição estabelecida no art. 4º, acha defeito na abertura de crédito, mas não na compreensão dele.

Não percebeu o Senador Anastasia que os decretos poderiam ter previsto dispositivo que relaxasse ou ignorasse os limites de contingenciamento, prejudicando a obtenção da meta.

Esses limites de contingenciamento são fixados por decreto com base nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgados bimestralmente. A incompatibilidade poderia surgir se os decretos de abertura de crédito, por exemplo, permitissem gastos mais elevados, colocando em risco a obtenção da meta fixada para o exercício.

Vencidos por essa realidade, os acusadores se voltaram para a obtenção de uma hipotética **meta formal**, não da meta efetiva.

Observem que, para dificultar a defesa da Senhora Presidenta, não existe clareza nos argumentos, de modo que possam ser pronta e pontualmente rebatidos. É tudo genérico, porque querem resolver o processo apenas pelo seu aspecto político, como se politicamente tudo fosse aceitável!

Página: 76/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Segundo a apuração dessa dita meta formal (aferida no plano orçamentário), as alterações decorrentes dos decretos não teriam – só pode ser isso! – respeitado a meta de resultado implicitamente prevista na lei orçamentária original.

Esse entendimento é possível retirar das conclusões do Senador, que assim se expressou em seu Relatório (fl. 82):

> Importante observar que a observância da meta fiscal **não se dá apenas durante a execução financeira** dos orçamentos. **A meta fiscal de cada exercício também deve ser obedecida no plano das autorizações orçamentárias.** *(negritamos)*

Entendimento semelhante foi demonstrado pela Junta Pericial, que assim vaticinou na resposta ao quesito 4 e no item 4.1.1 da conclusão, ambos do Laudo inicial, bem como na resposta no Laudo complementar a perguntas nossas:

> 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... *(fl. 80 – Laudo inicial)*
>
> **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. *(fl. 212 – Laudo inicial. - negritamos)*
>
> ...no caso das suplementações de dotação por decreto, não é a realização da despesa que deve ser compatível com a obtenção da meta. Deve-se aferir a compatibilidade, **com a meta, da alteração promovida na programação orçamentária, o que ocorre em momento anterior à realização da despesa.** *(fl. 6 – Laudo compl. – negritamos)*
>
> No momento da edição do decreto suplementar, **a despesa autorizada impacta a obtenção da meta de resultado do exercício financeiro**, caso não decorra de anulação de outras despesas primárias, pois aumenta a projeção de gastos, interferindo na relação entre as receitas e despesas primárias *(fl. 42 – Laudo compl. – negritamos)*

Página: 77/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Mais claro fica quando se observa o entendimento do Relator, expresso apenas por ocasião da indagação que fez ao ex-Ministro do Planejamento. Disse o Relator:

> ...de acordo com o art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto de Lei Orçamentária Anual deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com a meta de resultado primário definida na LDO. **Significa dizer que, desde já, no projeto de LOA, o confronto entre as receitas primárias e despesas primárias deve respeitar a meta de resultado primário fixada pela LDO. Trata-se do resultado primário dito programado no plano orçamentário.** *(audiência de 17/06/2016 - negritamos)*

Apesar de alguma diferença entre as conclusões, o ponto comum, entretanto, é que entenderam haver uma meta fiscal a ser obedecida no âmbito das autorizações orçamentárias (do plano orçamentário).

Antes de analisar essa questão, não se pode deixar de destacar, com todo respeito, que o Relatório do Senador não é apenas confuso, mas também contraditório. O mesmo se pode dizer das conclusões da Junta Pericial, sobre esse ponto.

Ora, conforme transcrição, o nobre Senador disse que a meta deve ser observada não apenas durante a execução financeira, mas também no plano das autorizações orçamentárias. Contudo, mais adiante no seu Relatório (fl. 91), é taxativo ao asseverar que:

> Vale esclarecer que, neste contexto, quando se fala em impacto fiscal, este deve ser tomado no sentido de efeito provocado no plano das autorizações orçamentárias, **e não no da execução financeira**. *(negritamos)*

O grande defeito dessa nova assertiva é que, em vez de corrigir o dito anteriormente, avança justamente para posição ainda mais frontalmente contrária à da apuração legal da meta de resultado, que se dá pelo aspecto financeiro.

O entendimento do Senador, aqui, contraria inclusive técnicos do TCU, de onde ele retira suas conclusões. A propósito, respostas do Senhor Leonardo Albernaz, a pergunta nossa sobre se a meta é orçamentária ou

Página: 78/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

financeira, e do Procurador Júlio Marcelo, a pergunta da Senadora Gleisi Hoffmann no mesmo sentido, quando foram taxativos:

> É financeira! *(Leonardo Albernaz, depoimento em 13/06/2016)*
>
> É o resultado da atividade financeira ao final do exercício! *(Júlio Marcelo – depoimento em 08/06/2016)*

Em nenhum momento o art. 5º, inciso I, da LRF, citado pelo Senador Anastasia, estabelece um resultado primário no "plano orçamentário". Tal dispositivo apenas exige a compatibilidade do projeto de lei orçamentária com o PPA, a LDO, com as demais normas da LRF e com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas fiscais. "Compatibilidade", vimos acima, não é um termo técnico, mas comum[28], que tem por significado "adaptação", "conciliação". Eis o dispositivo:

> 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 Junta Pericial, realçando a confusão, contrariou em diversas afirmações não apenas o Relator, mas também o que antes havia dito:

> A incidência do inciso II, art. 35, da Lei 4.320/1964, guarda relação com o momento do empenho e, portanto, não tem ligação com a obtenção da meta de resultado primário, **que se opera no nível do efetivo pagamento das despesas.** *(fl. 42 – Laudo compl. )*
>
> O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas **considera as despesas autorizadas e pagas**... *(fl. 60, Laudo compl.)*
>
> Portanto, o momento em que se mensura o atingimento ou não da meta fixada para o exercício de 2015 **é aquele ao final do exercício**,

[28] A Constituição quando cita esse termo, assim o faz, por exemplo: "Art. 37. ... XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:"; "Art. 38. ... III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários [...]". Como se vê, está sempre implícita a ideia de adaptação, conciliação, exatamente como no caso do art. 4º da LOA 2015.

SF/16649.45200-72
Página: 79/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> quando restam consolidados a arrecadação das receitas do período e o pagamento das despesas autorizadas *(fl. 60, Laudo compl.)*

Ora, o que querem? De qual argumento deve se defender a Senhora Presidenta?

O controle da obtenção da meta no plano meramente orçamentário é exigência absurda, porque supõe que o art. 4º da LOA não visavaa a obtenção da meta real, efetiva. O foco da lei seria, conforme essa visão equivocada, preservar um resultado formal entre receitas e despesas, como se o esforço da LRF e da LDO fossem destinados a garantir apenas a intenção, não o próprio resultado fiscal.

Não há, entretanto, dispositivo legal estabelecendo que a lei orçamentária, isoladamente, ou em conjunto com os créditos adicionais, deve, implicitamente, guardar uma diferença entre receitas primárias e despesas primárias no valor da meta do exercício. "compatível" não tem o significado de uma equação matemática.

Se houvesse exigência dessa natureza, certamente as autorizações de gastos advindas de orçamentos de exercícios anteriores, na forma de restos a pagar inscritos, deveriam também ser consideradas, já que são despesas autorizadas dependentes de pagamento que impactam a meta, inclusive em estágio de execução já iniciado. Isso por si só faria com que a própria lei orçamentária se tornasse incompatível com a meta fiscal em um tal plano orçamentário, dada a magnitude do estoque de restos a pagar (alcançou mais de R$ 221,00 bilhões ao final de 2014).

O fato é que o art. 2º da LDO 2015 (o original e o alterado pela Lei nº 13.199/2015) exigia que apenas as programações do projeto e da lei orçamentária (não inclui os créditos adicionais) fossem **compatíveis,** tanto na aprovação como na execução da respectiva lei, com a **obtenção** da meta de resultado fixada para o exercício.

Não existia, como não existe, mandamento legal que determine que a diferença entre receitas estimadas e despesas autorizadas (portanto, no plano orçamentário) corresponda à meta fixada; que leve à compreensão de que "compatível" seja uma equação matemática.

SF/16649.45200-72
Página: 80/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Por igual, o art. 4º da LOA 2015 estabeleceu, como condição para a abertura dos créditos suplementares, apenas a **compatibilidade** das alterações na programação **com a obtenção**, o alcance, **da meta de resultado fixada para o exercício**, não a preservação da meta implícita nos orçamentos. Exigia-se tão só que as alterações não representassem empecilho à obtenção da meta!

A "obtenção", evidentemente, é a ação de obter, o que dá a ideia de processo de execução ao longo do ano para atingir o que estava fixado na LDO. A regra, assim, é claramente voltada para a execução: as alterações não poderiam obstar a obtenção da meta, ser com ela incompatível.

Meta no "plano orçamentário" é algo inexistente no ordenamento jurídico, portanto!

A propósito, mencione-se trecho da NT nº 109/2015 de consultores de orçamento do Senado:

> Repise-se, portanto: não há falar em impacto na meta das dotações apenas autorizadas, porque tais autorizações, enquanto não empenhadas, não pertencem ao exercício financeiro. E, mesmo após o empenho, não afetarão as metas do exercício, que somente serão sensibilizadas com o efetivo pagamento das despesas. É da lei!

Página: 81/265 02/08/2016 18:57:25

Além de não haver previsão legal, repita-se, é ilusório imaginar que uma meta calculada e mantida no plano orçamentário assegure o alcance efetivo do resultado fiscal fixado na LDO.

Primeiro, porque a realização da receita e a efetivação da despesa são uma incógnita e certamente não seguem as projeções, por melhor que tenha sido a técnica empregada na elaboração orçamentária, podendo variar para mais ou para menos.

Segundo, porque as receitas realizadas não se destinam apenas às programações orçamentárias e aos créditos adicionais abertos no exercício financeiro. Devem suportar também pagamentos à conta de autorizações advindas de orçamentos anteriores, na forma de restos a pagar inscritos ou de créditos especiais e extraordinários reabertos.

A previsão de um resultado implícito no projeto e na respectiva lei orçamentária é coerente com a necessidade de obtenção da meta. Contudo, tal

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

resultado no plano orçamentário não é sequer possível de ser mantido ao longo do exercício, independentemente da abertura ou reabertura de créditos adicionais por decreto, ou da existência de estoque de restos a pagar, por causa:

(i) das eventuais alterações da própria meta por meio de lei, que certamente afastam a correspondência com o montante implícito nos orçamentos;

(ii) dos créditos adicionais abertos por lei ou medida provisória.

Por isso, essa "meta implícita" tem pouca ou nenhuma utilidade prática.

Além do mais, não é a meta no "plano orçamentário" que tem de ser entregue, mas sim a meta financeira, a economia monetária efetiva!

#### 2.2.1.4 Do equívoco em tomar os relatórios bimestrais como taxativos

A Denúncia e o Senador Anastasia (v. fl. 88 do Relatório, por exemplo), com seus confusos argumentos, partiram do pressuposto de que o Governo havia assumido por meio do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas do 3º bimestre e pelo envio do PLN 5/2015, que a meta não seria cumprida.

Essa é uma cantilena da acusação e também do Procurador Júlio Marcelo, que disse:

> ...foram justamente decretos emitidos sem autorização legal do Congresso Nacional no momento em que o Governo assumidamente, confessadamente... Confessou isso por meio de um projeto de lei de alteração da meta enviada ao Congresso em que, na exposição de motivos, afirma com todas as letras que não pode cumprir a meta. *(resposta ao Senador Dário Berger, em 08/06/2016)*

Ora, os relatórios bimestrais, que visam o alcance da meta fiscal pelo aspecto financeiro, representam apenas perspectivas. Não contém elementos para afirmar que a meta não será cumprida, menos ainda para concluir que as alterações decorrentes dos decretos seriam incompatíveis com a obtenção dessa meta. Não fornecem elementos conclusivos, porque:

SF/16649.45200-72
Página: 82/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

1. tratam da execução até o período a que se refere, projetando-a para o final do exercício;
2. as despesas discricionárias projetadas não necessariamente serão pagas;
3. o cálculo do efetivo cumprimento da meta é realizado apenas após o encerramento do exercício, pelo pagamento.

Não se prestam a aferir a compatibilidade das programações com a obtenção da meta no plano orçamentário, nem no financeiro. Tratam de projeção de resultados, combinando as receitas e despesas realizadas com as estimadas para o restante do exercício. Não sendo somente orçamentário, nem somente financeiro, não servem para o cálculo da meta no "plano orçamentário", tampouco para conclusão sobre o cumprimento no plano financeiro. São instrumentos de monitoramento, para efeitos de ajustes!

Representam mera simulação, cuja realidade poderá se comportar de maneira totalmente diferente, inclusive pelo surgimento de receitas extraordinárias, ou mesmo despesas inesperadas, o que recomenda cautela nas conclusões com base nessas estimativas.

Não existe confissão nesses demonstrativos, mas projeções.

A propósito, mencione-se depoimento do Senhor Zarak, técnico da SOF, respondendo a pergunta nossa:

> "Os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para demonstrar comportamento da meta e promover ajustes ou para cobrar o cumprimento da meta? Qual é o amparo legal?" **O amparo legal é a LRF, art. 9º. Na verdade, os relatórios bimestrais servem para promover um ajuste, ou seja, eu faço estimativas de receitas e despesas e, na medida em que essas despesas... a realização das despesas não cumpra a meta, eu tenho que fazer uma limitação de empenho e pagamento.** *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016)*

Veja-se por igual o depoimento do Senhor Cilair, também técnico da SOF, focando a mesma questão, em resposta ao Senhor Relator Anastasia:

> Coloco para vocês que é importante que essa metodologia de fazer relatório, sinceramente, eu acho que é a única possível. Por quê? **Porque a metodologia de análise do ano corrente tem duas dimensões: retrospectiva e prospectiva**. Por quê? Porque obviamente, quand

SF/16649.45200-72
Página: 83/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> estamos no início do ano – imaginem o primeiro relatório que fazemos que é em março –, temos ainda dez meses pela frente. **Então, obrigatoriamente, ela tem que ter estas duas dimensões**: na retrospectiva, vemos o que aconteceu. No primeiro bimestre, por exemplo, só sabemos a receita e a despesa de dois meses. **Então, temos que projetar para a frente**.
>
> [...]
>
> E aí coloco para vocês uma coisa importante. O decreto tem uma tramitação. O dia que vale, obviamente, é o dia em que ele é publicado, mas ele tem toda uma tramitação. Então, os decretos de julho já estavam considerados ali, possivelmente dentro ainda do relatório anterior, no segundo relatório, em que tínhamos feito um contingenciamento de R$70 bilhões, e os outros, possivelmente, estavam no relatório que enviamos no dia 22 de julho. Eles estavam considerando. Então, nessa metodologia, o que fazemos? Quando olhamos para a frente, vemos o quê? Qual o cenário mais provável? O cenário de realização de receita e despesa, inclusive as possibilidades de alteração legal. Volto a colocar que essa é uma metodologia... A gestão da meta foi sendo consolidada ao longo do tempo. Ela foi sendo consolidada usando diversos mecanismos, e esse sempre foi o mecanismo utilizado e válido, inclusive validado pelos órgãos de controle. *(depoimento em 15/06/2016)*

#### 2.2.1.5 Da alegada confissão do Governo de que não cumpriria a meta

Por outro lado, é falaciosa a afirmação de que o Governo confessara que não cumpriria a meta fixada. Como não conseguem demonstrar o descumprimento de uma imaginária meta no "plano orçamentário", buscam elementos onde não existem.

Ainda que houvesse afirmação taxativa, não há previsão legal que incrimine tal fala.

A Exposição de Motivos (EM) relativa ao PLN 5/2015 claramente destacou que o esforço fiscal se referia **ao momento** da elaboração do projeto, ao mencionar a possibilidade de não se alcançar a meta fixada. Isso pode ser constatado no item 4 da EM, nos seguintes termos:

> 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.

SF/16649.45200-72
Página: 84/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

No entanto, a EM não se restringiu a esse trecho, como se verá, tendo sido esclarecedora da efetiva realidade das contas públicas.

A verdade é que o Senador Anastasia, bem assim a Denúncia e o Relatório aprovado na Câmara omitiram esse aspecto, dando-lhe outra interpretação, condizente com o fim por eles pretendido.

E se o Governo tivesse feito afirmação de que cumpriria a meta, como leriam os relatórios? Fato é que não havia como afirmar, baseado nos relatórios de avaliação de receita e despesa, que a meta seria ou que não seria cumprida. O Governo afirmou evidências, pois o cumprimento somente tem como ser constatado no encerramento do exercício, conforme o comportamento efetivo da receita e da despesa, pelo método "abaixo da linha", segundo cálculo do Banco Central! A propósito, é a própria Junta Pericial que fala:

> O resultado primário apurado por quadrimestre representa a diferença obtida entre as receitas e despesas primárias naquele período de referência, **não representando o resultado do exercício, que só será apurado após o último quadrimestre** *(fls. 57/58, Laudo compl. - Negritamos).*

É conveniente analisar a tabela 13, fl. 66 do Laudo Pericial (que resume o entendimento da Acusação), para demonstrar o equívoco da Denúncia e do Relator, bem assim a contradição da Junta nesse ponto:

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

R$ bilhões

| Item | LOA | 2º Bimestre | 3º Bimestre | 4º Bimestre | 5º Bimestre | Dezembro |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Receita Primária Líquida | 1.223,39 | 1.158,27 | 1.111,58 | 1.111,57 | 1.056,69 | 1.056,69 |
| Despesa 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.

Página: 85/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

O Senador Anastasia, assim como a Junta Pericial, afirmaram, com base na coluna do 3º bimestre da tabela, que a meta não tinha como ser cumprida, porque o governo seria deficitário em R$ 49,45 bilhões no momento da abertura dos créditos.

Ora, o 3º trimestre é apenas um ponto de aferição, de monitoramento, a fim de conduzir as finanças ao caminho do cumprimento das metas fiscais. Naquele momento, não havia déficit de R$ 49,45 bilhões, **mas previsão**. A leitura correta dever ser: se as receitas se comportassem tal como projetadas no relatório e as despesas fossem pagas conforme demonstradas, esse seria o resultado lá no final do ano!

Nesse 3º bimestre, o montante projetado das despesas discricionárias somava R$ 246,89 bilhões, de modo que os R$ 49,45 bilhões representavam necessidade adicional de contingenciamento. Isto é, limitação além dos R$ 79,5 bilhões já limitados (R$ 70,89 + R$ 8,60).

Essa nova restrição havia sim como ser feita, na época da edição dos decretos. Basta ver que os R$ 246,89[29] bilhões previstos para gasto discricionário eram suficientes para suportar o contingenciamento total de R$ 129,0 bilhões (R$ 79,5 bilhões, até então já contingenciados, mais os R$ 49,45 bilhões adicionais) e ainda executar integralmente as programações decorrentes dos decretos (R$ 1,75 bilhão).

Acontece que um contingenciamento nessa magnitude, apenas para alcançar o resultado primário com vistas a pagar juros seria mais prejudicial para as contas públicas e para a sociedade que deixar de fazê-lo.

Por causa disso, o Governo, agindo de forma absolutamente responsável e prudente, em completa adesão com os princípios da responsabilidade fiscal estabelecidos no art. 1º da LRF e com o princípio da continuidade do serviço público, fez a opção, não só política mas também de boa gestão, de não realizar essa limitação de empenho e de pagamento adicional, tendo em vista, se adotada a medida, o forte risco de interrupção da prestação do serviço público à sociedade.

Página: 86/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[29] Estamos partindo do pressuposto lógico de que esse montante, naquele momento, ainda não havia sido pago. Normalmente, o maior volume de pagamento ocorre no encerramento do exercício, para conciliação do cai

SF/16649.45200-72

Essa decisão foi evidenciada no citado Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre, bem assim na EM do PLN 5/2015, que o Senador Anastasia e os agora acusadores fizeram questão de não enxergar, ambos enviados oportunamente ao Congresso Nacional, dos quais se transcreve trechos pertinentes.

No Relatório:

> 9. Em relação à execução orçamentária de 2015, apesar de todas as medidas adotadas pelo governo, não se observou, até junho, retorno do superávit primário para um nível que estabilize a dívida pública. A elevação do superávit primário é parte importante da estratégia do governo para retornar o crescimento econômico ao seu potencial no médio prazo.
>
> 10. Em termos específicos, **parte importante desta dificuldade em avançar em direção à meta fiscal reside na deterioração da arrecadação, explicada em grande parte pela queda na atividade econômica muito acima da estimada ao final do ano passado**. Se, como dito anteriormente, parte da frustração na arrecadação pode ser explicada pela queda na atividade econômica acima da estimada ao final do ano passado, há ainda uma parte não capturada pelas projeções da RFB. Tal constatação nos faz pensar em outros fatores explicativos além das variáveis conhecidas, tais como os impactos negativos da reacomodação no setor de óleo e gás e a reprogramação fiscal das empresas, à luz de um cenário ainda muito incerto.
>
> 11. A meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro para 2015, fixada inicialmente em R$ 66,3 bilhões, equivalente a 1,2% do PIB, foi definida quando da revisão da LDO em dezembro de 2014. Naquele momento, o governo e o mercado trabalhavam com expectativa de obtenção de um superávit primário de 0,19% do PIB em 2014 e crescimento de 0,80% do PIB em 2015 (conforme apontado pelo relatório Focus de 21/11/2014).
>
> 12. Para garantir que essa meta fosse atingida, **o governo adotou um amplo conjunto de medidas para reduzir despesas e para recuperar a arrecadação**.
>
> 13. No âmbito do controle dos gastos, destacam-se: (i) aumento das taxas de juros em diversas linhas de crédito para reduzir os subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) racionalização dos gastos de diversos programas de governo, com revisão das metas; (iii) fim do subsídio à CDE no valor de R$ 9,0 bilhões; (iv) revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença e; (v) revisão do seguro defeso, do seguro desemprego e do abono salarial. Adicionalmente, deve-se considerar o contingenciamento das despesas discricionárias no valor de R$ 70,9 bilhões.

Página: 87/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

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 incialmente, 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.

[...]

19. A nova meta proposta não altera o ajuste perene na política fiscal que está sendo implementado. **Dada a situação econômica atual do Brasil, uma contenção imediata ainda maior das despesas, para compensar a forte frustração de receitas, mostra-se inviável**. *(realçamos)*

Na Exposição de Motivos do PLN 5/2015:

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 frustação 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.

Página: 88/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> 5. Nesse sentido, propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas que, uma vez implementadas, propiciarão os meios necessários à continuidade do ajuste fiscal em curso.
>
> 6. A esse respeito, merece destaque a ampliação dos esforços dirigidos ao combate à evasão e à sonegação de tributos, bem como a adoção de medidas que privilegiem a recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial e de outras voltadas ao incremento das receitas tributárias, contribuições e demais receitas. De outra parte, **há limitado espaço para medidas de limitação de empenho e de movimentação financeira, sem que se ocasione acentuado prejuízo à continuidade de inúmeras ações essenciais em curso, cujo sobrestamento, em uma análise de custo benefício, implicaria maiores consequências para a sociedade**.
>
> 7. Por certo, a meta de resultado primário encerra conteúdo de disciplina fiscal do Estado Brasileiro, consentâneo com os ditames da LRF. Entretanto, ela não deve ser vista como um fim em si mesmo, admitindo-se que, uma vez esgotados os mecanismos de ampliação da receita e os meios de limitação de despesas, se proponha, justificadamente, a sua alteração, tendo por base o pressuposto da transparência que deve orientar a gestão fiscal. *(negritamos)*

O Congresso Nacional concordou com o Governo, reconhecendo, na época, a situação de gravidade por que passava a economia brasileira e a dificuldade de gestão das contas públicas. Tanto é verdade que **não adotou nenhuma medida de sustação dos decretos ou de repulsa ao comportamento do Governo**, que poderia tê-lo feito, por exemplo, nos termos do art. 49, V e XI, da Constituição Federal. Para não restar dúvidas, deixou sua concordância por expresso no Relatório da CMO, em que se aprovou o PLN 5/2015, nos seguintes termos:

> No mérito, **a medida proposta é necessária diante dos resultados da Avaliação de Receitas e Despesas referentes ao 3º e ao 4º bimestre**, preparados em cumprimento ao § 4º do art. 52 da LDO 2015. O referido dispositivo determina que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional e a outros Poderes Relatório que será apreciado pela Comissão Mista de Orçamento, contendo, dentre outras informações, as memórias de cálculo e justificativas das alterações das projeções de receitas e despesas primárias. Mais ainda, diante da reestimativa de receitas apresentada na data de 27 de outubro, com redução esperada na arrecadação líquida de transferências a estados e municípios de R$ 57,7 bilhões, **torna-se evidente que a deterioração do cenário fiscal não comporta a meta**

SF/16649.45200-72
Página: 89/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**prevista no PLN 5, muito menos a meta de superávit inicialmente fixada**.

[...]

... Ademais, **novos cortes colocariam em risco o provimento de serviços básicos e também o cumprimento das obrigações contratuais já assumidas pelos ministérios**.

[...]

Decidimos aceitar a proposta de alteração do PLN 5 encaminhada pelo Executivo, com alguns ajustes. **Não podemos ignorar as dificuldades financeiras que o país vem enfrentando. A queda expressiva da receita pública, de mais de R$ 197 bilhões em relação à lei orçamentária, mostra que estamos em um contexto excepcional**.

O ajuste está sendo feito a duras penas porque a arrecadação vem respondendo com muita intensidade à queda da atividade econômica, porque houve e há oposição a algumas medidas fiscais propostas e seus efeitos foram atenuados na tramitação dos projetos, e porque a deterioração das condições de mercado dificulta a realização de algumas operações. Do lado das despesas, a rigidez de mais de 90% dos gastos reduz as possibilidades de atuação.

**O Governo tem utilizado de todos os mecanismos a sua disposição para reequilibrar o orçamento**: realizou contingenciamento recorde de R$ 79,9 bilhões de despesas discricionárias; propôs uma série de medidas de reforço de arrecadação, algumas ainda em tramitação no Congresso Nacional, e outras de redução dos gastos obrigatórios. Por outro lado, atento às recomendações da Corte de Contas, o Poder Executivo, mesmo diante da restrição orçamentária, efetuou o pagamento de mais de R$ 13 bilhões de subsídios e subvenções pendentes de anos anteriores.

Temos que reconhecer que há um esforço legítimo para equacionar o déficit público e restabelecer a confiança na capacidade 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**.

Com relação à possibilidade de abatimento da meta de até R$ 11,1 bilhões, julgamos ser oportuno em virtude do adiamento do leilão das usinas hidrelétricas o que pode inviabilizar o ingresso de recursos ainda em 2015.

Quanto à flexibilização da meta em função do pagamento de passivos junto ao FGTS, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, também concordamos que o abatimento deva ser autorizado, mas

SF/16649.45200-72
Página: 90/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> sujeito a um limite máximo de até R$ 57 bilhões. Entendemos que a incerteza quanto aos valores e condições de eventuais desembolsos a serem realizados ainda em 2015, processo que está em análise no Tribunal de Contas da União, dificulta estimativa a respeito de seu impacto no resultado primário do exercício, mas deixar a meta de resultado primário sem um piso não contribuiria para o restabelecimento da confiança indispensável à superação do momento adverso. Mais ainda, atendendo a demanda de grande parte deste Colegiado, acrescentamos no substitutivo os limites máximos para abatimento da meta por credor e por tipo de operação para cada um dos passivos.
>
> [...]
>
> 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. *(negritamos)*

### 2.2.1.6 Da compatibilidade, mesmo sem adoção da limitação extra

A Junta Pericial informou não haver qualquer evidência de que o Governo tenha abandonado a perseguição da meta. Na verdade, constatou que o Governo, em ação responsável, tomou uma série de medidas para alcançá-la (fl. 203, Laudo inicial):

> 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**. *(negritamos)*

A opção de não contingenciar a parcela de R$ 49,45 bilhões, no entanto, obstaculizava a abertura dos créditos por decreto? As alterações decorrentes desses créditos seriam incompatíveis com a obtenção da meta?

SF/16649.45200-72
Página: 91/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

De forma alguma, ainda que a intenção fosse alcançar meta original! A abertura de um crédito suplementar não implica aumento de despesa, como concluiu a Junta Pericial em mais de uma oportunidade.

O relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas, é preciso saber, não especifica quais despesas serão realizadas, mas apenas fixa o teto de execução. Desse modo, podem ser executadas quaisquer despesas que se apresentem viáveis dentro desse espaço fiscal, inclusive as alterações decorrentes dos decretos.

Por isso, não havia incompatibilidade com a obtenção da meta. Obviamente, outras programações deixariam de ser realizadas, segundo o prudente critério do gestor para cada circunstância, como de ordinário ocorre.

O Senhor Zarak explicou isso no seu depoimento:

> **Se eu for empenhar essa despesa, significa que vou deixar de empenhar ou pagar outra despesa.** *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016)*

### 2.2.1.7 Qual deveria ser o propósito do processo

O cerne do presente processo, portanto, não pode residir em reconhecer a "compatibilidade", ou não, das alterações com a obtenção da meta do exercício, porque ficou cabalmente demonstrado que nenhum obstáculo foi criado para o alcance dela. A compatibilidade é patente!

Deve-se avaliar, isto sim, a decisão de não promover contingenciamentos nos volumes aparentemente necessários a partir do terceiro bimestre. Até que ponto deixar de limitar o gasto teria sido mais ofensivo à lei do que limitá-lo?

A nova meta aprovada pelo Congresso, por meio da Lei nº 13.199/2015, veio apenas corroborar uma decisão que o Governo já havia tomado, por ser menos perniciosa para a atuação estatal do que simplesmente contingenciar despesas a ponto de paralisar serviços públicos! Foi tão adequada a decisão, que o Congresso concordou, como acima visto, e nada reclamou!

Deve-se discutir, isto sim, se o fato de não contingenciar despesas é crime, especialmente no ambiente fiscal em que nos encontrávamos em 2015

Página: 92/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Ficou muito claro que o Governo, com senso de responsabilidade, quis dar continuidade mínima ao funcionamento da administração, evitando dano ao patrimônio público, fechamento de escolas e hospitais, paralização da segurança pública, risco à segurança nacional, demissão de terceirizados, descontinuidade de obras etc.

Vejam que, mesmo com a decisão tomada, o déficit de 2015 (cerca de R$ 116,7 bilhões) foi muito inferior ao do governo provisório, que se propõe responsável, mas que até agora já impõe déficit de cerca de R$ 170,0 bilhões[30].

A meta, por não ser um fim em si mesma, não é de observação obrigatória em qualquer caso e a qualquer preço. A Junta Pericial concorda conosco também neste ponto, segundo veremos.

Como os parâmetros que fundamentam a meta não estão sob o controle do gestor, por lógica não pode ser dele exigida a qualquer custo[31]. Até o Senhor Procurador Júlio Marcelo tem essa compreensão, ao falar das receitas, um dos principais entraves ao atingimento da meta:

> Não se controla... A receita é o fenômeno da arrecadação. Depende do comportamento da economia *(resposta à Senadora Gleisi Hoffmann, em 08/06/2016)*

Por isso mesmo que, ainda que a meta financeira, a prevista em lei, venha a ser descumprida, não há previsão de infração legal, na esfera penal, ou mesmo administrativa, pelo seu inatingimento.

A Lei nº 10.028, de 2000[32], prevê apenas multa de 30% dos vencimentos anuais do agente, por infração administrativa, para o caso de ser

Página: 93/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

[30] A grande diferença é que, neste caso, foi dado um "cheque em branco", tendo em vista que as despesas que gerarão o déficit não foram plenamente especificadas.

[31] A esse respeito, remetemos o leitor ao brilhante, em todos os aspectos, Relatório do destacado Senador Acyr Gurgacz (PDT/RO), que debate esse e outros pontos inerentes ao corrente processo, em que ficam claramente estampados os equívocos no entendimento do TCU encampado pelo Senador Anastasia.

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

[...]

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

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

[...]

SF/16649.45200-72

proposta LDO sem metas fiscais ou de não ser realizado o contingenciamento que se torne necessário (art. 5º, II e III, e § 1º), mas não para o fato de não alcançar a meta fixada.

Esse também é o entendimento do Procurador Júlio Marcelo:

> Se os contingenciamentos não forem observados é uma infração administrativa gravíssima, e a Lei de Responsabilidade Fiscal atribui essa responsabilidade ao titular do Poder Executivo de cada ente federado, incluída a União, e pode sofrer sanções, multas de até 30% dos seus vencimentos anuais. Isso no caso do contingenciamento. *(resposta ao Senador Ricardo Ferraço, em 08/06/2016)*

Por conclusão, a discussão no âmbito desse surreal processo é toda em cima de fumaça! Querem inventar um crime onde a lei sequer o tipifica! Ainda que a meta tivesse sido descumprida por incompatibilidade das alterações promovidas pelos créditos, não há previsão de penalidade por esse fato!

Eis a conclusão do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO), na Câmara dos Deputados, a respeito desse ponto:

> Procede a observação da Defesa de que o descumprimento da meta fiscal anual não enseja a configuração de crime de responsabilidade, nem mesmo punição administrativa. *(Relatório Dep. Jovair, fl. 77)*

Na verdade, nem mesmo os acusadores conseguem explicar o crime que buscam. Tanto quanto o Parecer, são absolutamente confusos, como se pode perceber da seguinte fala do ilustre Senador Cássio Cunha Lima:

> O descumprimento da meta, em si, não caracteriza o crime de responsabilidade. O crime é a edição do decreto com a meta não sendo cumprida. *(audiência de 23/06/2016)*

Ou seja, reconhecem que não alcançar a meta fixada não é crime. Contudo, se tal meta não estiver sendo cumprida entendem que seria! Qual a lógica disso? De onde se tira essa conclusão, de qual lei?

Página: 94/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

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

SF/16649.45200-72

O próprio técnico do Banco Central, responsável pela apuração dos resultados, em resposta a perguntas nossas, afirmou claramente que, antes do encerramento do exercício, não se tem como afirmar quais serão os resultados fiscais e que podem ter ocorrências que impactem a meta para mais ou para menos. A propósito:

> "Enquanto o exercício não se encerra é possível afirmar quais serão os respectivos resultados fiscais?" É claro que não. Só se podem fazer projeções a respeito.
>
> "Antes do encerramento do exercício, podem ocorrer eventos que impactem positiva ou negativamente nos resultados?" Sim, sem dúvida. *(depoimento do Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, em 29/06/2016)*

Se não é crime descumprir a meta efetiva, aquela que provoca efeitos reais no Erário, qual a justificativa para pretender penalizar o descumprimento de uma tal meta formal, aferida no "plano orçamentário, para a qual não há previsão legal?

Precisam de um crime; por isso querem inventar um!

A justificativa é a vontade incontida de assumir o poder pela via transversa do GOLPE!

Quando se quer dominar o Estado na base do conluio, servem inclusive os pretextos, as maquinações, não importando os graves prejuízos para a ordem jurídica, as fissuras para a gestão, a erosão da política.

Esse também é o legado dos golpistas!

#### 2.2.1.8 Do efetivo cumprimento das metas

Há um ponto que é desconcertante para a Acusação. Como poderiam as alterações programáticas decorrentes da abertura dos decretos terem sido incompatíveis com a obtenção da meta fixada para o exercício se, ao final, a meta foi cumprida? Qual é a lógica?

A Perícia foi conclusiva, em diversos momentos, inclusive em afirmar que os níveis de contingenciamento foram suficientes para alcançar a meta fixada para o exercício. A propósito, excerto do Laudo Pericial:

Página: 95/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> ...o Poder Executivo cumpriu a meta estabelecida. (fl. 15)
>
> Logo, os decretos de contingenciamento editados foram suficientes para assegurar o cumprimento das metas de resultado fiscal 2015. (fl. 16)

A tabela 38 apresentada pela Junta, à fl. 127 do Laudo inicial, abaixo reproduzida fielmente, põe uma pá de cal nessa discussão. Revelam os dados que as alterações promovidas pelos decretos não tiveram nenhum impacto na obtenção da meta, tendo em vista que a execução das programações alteradas foi inferior aos montantes fixados na LOA 2015:

**Tabela 38: Resumo dos Decretos**

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

Conforme a tabela, dos R$ 23,6 bilhões autorizados inicialmente na LOA 2015 nas programações que foram objeto de alteração pelos decretos, embora as autorizações totais tenham chegado a R$ 27,5 bilhões em virtude da abertura de créditos adicionais, o impacto final na obtenção da meta foi de apenas R$ 17,4 bilhões. Ou seja, os pagamentos foram R$ 6,2 bilhões inferiores ao montante autorizado originalmente, **compatibilizando o cumprimento da meta**. Ainda que eventuais parcelas dos créditos tenham sido executadas, é certo que, em compensação, outras programações deixaram de ser. Essa é a conclusão inevitável!

A tabela 38 acima é a consolidação do contido nas tabelas 34 a 37, de fls. 124 a 127 do Laudo inicial, onde foram demonstradas as execuções de cada crédito, no contexto das programações alteradas. Embora desnecessária essa demonstração individualizada, porque a compensação de determinada execução pode ser feita com a inexecução de qualquer outra programação e em qualquer órgão, os dados provam que, mesmo no âmbito de cada crédito, a execução final (impacto na meta) foi inferior ao montante originalmente aprovado na LOA 2015.

SF/16649.45200-72
Página: 96/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

P**ode-se afirmar**, portanto, com base nos dados da Junta Pericial, **que nenhum crédito foi incompatível com a obtenção do resultado fixado**.

A mesma conclusão pode ser retirada de outros vários demonstrativos preparados pela Junta Pericial, a exemplo da tabela 1 (fl. 10), replicada na tabela 7 (fl. 75), do Laudo complementar. A seguir, a reprodução fiel dessa tabela.

**Tabela 1: Despesa total executada em 2015**

R$ 1,00

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

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria

Essa tabela foi elaborada pela Junta Pericial para responder se a execução das despesas primárias em 2015 foi inferior ao montante aprovado originalmente na LOA 2015. A resposta que a tabela fornece é um estrondoso SIM!

A primeira linha da tabela não deve ser considerada, porque trata de despesas financeiras, as quais não impactam o resultado primário. Logo, levando em conta os demais agrupamentos de despesas (identificadores de resultado primário 1, 2, 3 e 6), a execução foi inferior em cada um deles ao valor inicial alocado na LOA 2015. No conjunto (RPs 1, 2, 3 e 6), a economia em relação ao valor original da LOA 2015 somou R$ R$ 156,6 bilhões (o que se deixou de gastar).

No que se refere apenas às despesas discricionárias (RPs 2, 3 e 6), a redução em relação à LOA 2015 original foi de R$ 111,6 bilhões.

**Essas conclusões permitem afirmar com segurança que os decretos foram neutros para a obtenção da meta**, pois, ainda que possam ter sido executados, outros gastos deixaram de ser feitos em compensação. Ademais, mesmo que os créditos não tivessem sido abertos, isso em nada

SF/16649.45200-72
Página: 97/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

mudaria a obtenção da meta, porque a execução final foi inferior ao valor constante da LOA 2015 originalmente aprovada pelo Congresso Nacional. **Portanto, as alterações decorrentes dos créditos foram compatíveis com a obtenção da meta fixada para o exercício.**

Conclusão idêntica pode ser retirada da tabela 39 e da figura 3 (fls. 127 e 128, respectivamente, do Laudo inicial).

Laborando em lamentável deslize, a Junta Pericial apresentou dados que levam a uma percepção distorcida da realidade (tabelas 14 a 16, fls. 70/73; e tabelas 18 a 22, fls. 76/79), porque os valores aí demonstrados dizem respeito à execução de apenas uma fonte de recursos constante das alterações promovidas pelos decretos. Essas tabelas são distorcidas, porque não fazem referência às dotações originais da LOA, que já existiam, dando a entender que as alterações levaram a impacto adicional na obtenção da meta.

Esclarecimentos precisam ser feitos a respeito: (1) o art. 4º da LOA não proíbe o impacto na meta, mas tão somente que as alterações sejam compatíveis com a obtenção dessa meta; (2) as alterações foram compatíveis, porque a programação original constante da LOA, que essas tabelas não mostraram, deixaram de ser executadas.

Além disso, os demonstrativos globais acima reproduzidos levam à conclusão definitiva e taxativa de que as alterações decorrentes dos decretos não foram incompatíveis com a obtenção da meta. Tanto que esta foi alcançada!

A propósito da questão, a Nota Técnica nº 109/2016, de consultores de orçamento do Senado, que chegou a valores idênticos para as despesas primárias discricionárias, esclarece:

> Ainda que uma parcela dos créditos abertos tenha sido executada, isso ocorreu com amparo na inexecução de outras programações, em decorrência da vigência de limites de empenho e pagamento, sem provocar, por isso, impactos no cumprimento da meta além do que já implícito na LOA.
>
> Portanto, efetivamente a meta do exercício não foi afetada pelos créditos abertos. Mesmo em análise individualizada dos créditos, embora desnecessária para certificar a já provada ausência de impacto, **pode-se constatar que os decretos realmente não representaram ameaça à obtenção da meta**.

SF/16649.45200-72
Página: 98/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> [...]
>
> Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.
>
> No mérito, quando se analisa cada crédito, **a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta**, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga). *(fls. 32 e 46 – negritamos)*

### 2.2.1.9 Das fontes de recursos utilizadas para abrir os créditos

Nos orçamentos públicos, as receitas somente podem ser aplicadas se incorporadas às programações como fonte de custeio das despesas. Por isso, nem sempre a abertura de um crédito decorre da necessidade de ampliar as autorizações de gasto, podendo se originar da necessidade de incluir receitas entre as fontes de custeio do orçamento.

Esse é o caso dos decretos questionados, cujos créditos abertos decorreram da necessidade de introduzir receitas a programações a que são vinculadas.

Assim, é pertinente destacar esse fato, que, embora deva ser considerado antes da análise da compatibilidade dos créditos com a obtenção da meta fiscal, o Relatório do Senador Anastasia se furtou a enfrentar.

O art. 4º da LOA 2015 não afasta, nem poderia, a aplicação das demais normas do ordenamento, especialmente as decorrentes da Constituição e as constantes de lei complementar, como a LRF, que inclusive lhe são prévias. Afinal, todo o debate gira direta e indiretamente em torno da obediência à "responsabilidade fiscal" e à legalidade da conduta da Presidenta.

Como ressaltado na Nota Técnica nº 109/2015 de consultores do Senado, todas as parcelas das programações que supostamente, de acordo com o Relatório do Senador, seriam incompatíveis (mas não o são, conforme visto acima) com a obtenção da meta, têm por base fontes de recursos vinculadas.

A Junta Pericial destacou esse fato e o demonstrou na tabela 9, à página 85 do Laudo complementar, em resposta a esclarecimentos que

Página: 99/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

solicitamos. Essa tabela é crucial na análise dos créditos, pois deixa muito claro que as programações deles constantes contavam com fontes de recursos vinculadas.

Fontes vinculadas são recursos destinados, por meio de lei ou da Constituição Federal, a determinadas despesas, fundos especiais ou órgãos. O parágrafo único do art. 8º da LRF estabelece textualmente, que:

> Parágrafo único. 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.

Logo, independentemente de qualquer discussão prévia, os créditos atendiam justamente esse dispositivo, cuja exigência de observação é explícita no art. 4º da LOA 2015.

Tendo havido demandas dos órgãos beneficiários das citadas fontes vinculadas, os créditos não lhes poderiam ser negados, pois é vedado o destino delas para o custeio de outras despesas. A propósito, falas de diversas testemunhas enfatizando a correção dos créditos nesse aspecto:

> Como é um superávit financeiro de recursos que haviam sido doados ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e ao Fundo Nacional do Idoso, superávit financeiro do exercício 2014, **esses recursos têm que, necessariamente, ser suplementados no próprio fundo. Não há como destinar para outras finalidades.**
>
> [...]
>
> **Portanto, não há como utilizar esses recursos, até porque foram doações que contribuintes pessoas físicas e contribuintes pessoas jurídicas fizeram.**
>
> [...]
>
> **Então, não há como se pegar esse recurso e destiná-lo para outra coisa.** *(Ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016).*

> Em relação às receitas diretamente arrecadadas, as receitas de convênios, se elas podem ser usadas para outra finalidade, a resposta é **"não"**. Esses recursos estão vinculados às unidades da Justiça do Trabalho **e somente elas podem utilizar esses recursos, mas para isso têm que haver o crédito correspondente**, a parte orçamentária da coisa. *(Sr.Luciano Carlos de Almeida, da Justiça do Trabalho, em 22/06/2016)*

SF/16649.45200-72
Página: 100/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> As receitas próprias arrecadas pelo Ministério da Defesa, incluindo os seus fundos, podem ser destinadas a outros órgãos? **Não.** As receitas próprias são vinculadas àquela arrecadação própria. Então, elas são usadas dentro do que foi previsto em lei, quando foi criado. *(Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, em 22/06/2016)*
>
> Em quais despesas são aplicados os recursos específicos do FAT? Em relação ao crédito que foi aberto ao Ministério do Trabalho e Emprego do FAT, **ele diz respeito a um recurso com vinculação constitucional**.
>
> [...]
>
> Esse recurso pode ser destinado para outros órgãos, como, por exemplo, pagamento de juros da dívida à União ou para outra despesa? **Não. Tem vinculação constitucional**. Esse recurso que foi suplementado não teria outra destinação, não poderia ter outra destinação, que não o repasse ao BNDES. *(Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016)*
>
> Essa questão das fontes específicas, se podem ser utilizadas para outros pagamentos, eu penso até já ter respondido na questão anterior. Novamente eu enfatizo a questão do art. 8º da LRF, que fala que as receitas vinculadas devem ser utilizadas apenas dentro dessa vinculação**.** *(Sr. Antônio Carlos Stangherlin Rebelo, do CNJ, em 28/06/2016)*

O entendimento aqui manifestado é o mesmo defendido pelo TCU, bastando mencionar a mais recente decisão da Corte, por meio do Acórdão nº 1.497/2016-TCU-Plenário, de 15/06/2016, relativo às contas presidenciais de 2015. No caso, aquela Corte considera "irregularidade" a destinação das fontes vinculadas para objeto distinto da vinculação, nesses termos:

> 9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);
>
> 9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

Ou seja, por esse argumento, **o debate quanto à ilegalidade dos decretos acaba aqui**! Todas as fontes utilizadas são vinculadas. Os créditos suplementares foram abertos para atender ao objeto da vinculação, em coerência (i) com o entendimento do TCU e das testemunhas, (ii) com os

SF/16649.45200-72
Página: 101/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

vínculos constitucionais e legais da despesa e (iii) com o mencionado parágrafo único do art. 8º da LRF.

Eventuais inconsistências no "plano orçamentário" entre gastos primários e fontes financeiras, se existissem quando da abertura dos créditos, facilmente seriam superadas pela imposição, durante a execução orçamentária, de limites de empenho e de pagamento, como aliás foi feito, segundo as tabelas elaboradas pela Junta Pericial.

Especificamente quanto às fontes decorrentes de convênios e doações, o art. 52, § 1º, II, da LDO 2015, as excluía inclusive do limite de empenho e pagamento, razão pela qual nenhuma incompatibilidade poderiam gerar com a obtenção da meta do exercício. Nos termos da tabela 9 do Laudo complementar, apenas com doações e convênios as fontes de recursos somavam R$ 866,6 milhões, do total de R$ 1,75 bilhões totais dos créditos.

Além de tudo, os créditos se conformavam plenamente também com o previsto nos arts. 7 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964, segundo os quais:

> Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
>
> I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;
>
> (...)
>
> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
>
> § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
>
> I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
>
> II - os provenientes de excesso de arrecadação;

Ou seja, os créditos foram abertos por decreto, porque autorizados pelo art. 4º da lei orçamentária, mas também porque atendiam a outras leis. Os recursos utilizados não poderiam ficar retidos em caixa, para pagar juros ou mesmo reduzir a dívida líquida da União, porque são destinados por lei e pela Constituição a outras finalidades. Sendo assim, sem dúvida alguma não estavam comprometidos, até porque não poderiam.

SF/16649.45200-72
Página: 102/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

A abertura dos créditos foi, portanto, correta e visou cumprir o ordenamento jurídico. A Presidente sequer poderia deixar de destinar os recursos para as finalidades previamente estabelecidas, sob pena, aí sim, de incidir no descumprimento de normas legais (LRF e LDO) e constitucionais.

O Senhor Relator inclusive questionou diretamente uma testemunha, analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento, quanto a obrigação de abrir créditos com fontes vinculadas. A resposta certamente não lhe agradou, mas está de acordo com a lei e com o aqui exposto:

> Sim. Nas fontes vinculadas, você tem o dever de abrir os créditos suplementares. Existe uma previsão na Lei nº 4.320 de que todo superávit deve ser incorporado ao Orçamento nos anos seguintes.
>
> Espero ter atendido ao Senhor. *(Sr. Antônio José Chatack Carmelo, em 17/06/2016)*

### 2.2.1.10 Meta a considerar na abertura de um crédito

O Senhor Relator Antonio Anastasia demonstrou inquietação em relação a que meta supostamente deveria ser observada no momento da abertura dos créditos suplementares. Afinal, algum naco de irregularidade precisa ser encontrado, para justificar o estrambólico processo!

Como visto anteriormente, o Senador alegou em seu Relatório que, no momento da abertura dos créditos, o Governo já reconhecia que a meta fixada na LDO 2015 não seria atingida e passou a considerar a meta proposta no PLN 5/2015, então submetida ao Congresso Nacional.

Sua fixação nesse ponto revelou-se em especial quando, insistentemente, formulou às testemunhas a mesma questão (capciosa por sinal, portanto, vedada segundo o art. 212[33] do Código de Processo Penal – CPP), nos seguintes termos, aproximadamente: qual meta foi considerada quando da abertura dos créditos, a meta então vigente ou a expectativa de meta constante do PLN 5/2015? Essa indagação foi feita inclusive ao Sr. Nelson Barbosa, ex-Ministro da Fazenda.

[33] Art. 212. As perguntas serão formuladas pelas partes diretamente à testemunha, não admitindo o juiz aquelas que puderem induzir a resposta, não tiverem relação com a causa ou importarem na repetição de outra já respondida.

Página: 103/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Para o Senador, a meta a ser observada pelos decretos deveria ser a vigente no momento da abertura dos créditos; ou seja, a aprovada originalmente na LDO 2015.

Mas, então, qual meta a ser observada na abertura de um crédito suplementar?

Ora, por todo o exposto, essa é uma questão que não se coloca no momento de abrir um crédito. Não existe meta a ser obtida para o alegado "plano orçamentário". Por isso mesmo a pergunta do Senador soava sem sentido para as testemunhas, salvos os técnicos do TCU!

A meta fixada na LDO tem significado para o monitoramento bimestral, mas não para abertura de crédito, que não afeta sua obtenção, conforme exaustivamente se viu.

A obtenção da meta somente é aferida após a execução das despesas, ao final do ano, tendo em conta a meta vigente nesse momento, aplicável a todo o exercício. Antes do encerramento do ano, a meta pode ser alterada, como ocorreu em 2015 e em 2014.

A compatibilidade dos créditos suplementares com a obtenção da meta está no fato de os decretos de abertura não implicarem alteração dos limites de empenho e de pagamento estabelecidos na programação financeira.

Portanto, perquirir qual meta considerar no momento da abertura de um crédito suplementar soa realmente descabida. A abertura de um crédito tem de atender as condicionantes previstas no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, bem assim os limites do art. 4º da LOA, não podendo obstar o alcance da meta, qualquer que seja ela, válida no momento da aferição final.

Além disso, a abertura, muitas vezes, visa tão só incluir nos orçamentos receitas próprias ou vinculadas efetivamente arrecadadas, a fim de que possam de utilizadas em ações públicas, respeitando o teto de gasto fixado por meio de limites de empenho e de pagamento.

Deve-se verificar tão somente se há nas alterações decorrentes dos decretos alguma disposição inconciliável, que não se ajuste, que não se adapte, com a obtenção da meta, criando obstáculo intransponível para sua consecução. É apenas isso que exige o citado art. 4º da LOA 2015.

Página: 104/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Os decretos questionados ampliaram as opções de gestão da coisa pública, sem ampliar gastos. Essa conclusão é confirmada nas diversas tabelas elaboradas pela Junta Pericial, como as tabelas 1 e 38 acima referidas, em que se demonstra que a execução final foi inferior à autorização inicial da LOA 2015.

A abertura de crédito suplementar, portanto, não afeta a obtenção da meta, porque essa obtenção não é atingida por meras autorizações orçamentárias. O interesse na compatibilidade com a obtenção da meta surgirá apenas no momento em que a despesa entra no processo de execução, se esta acontecer.

Esse entendimento ficou muito claro nas respostas que o Senhor Relator obteve das testemunhas, técnicos servidores da SOF. Quando o ilustre Relator indagou ao Sr. Zarak de Oliveira "*em quais situações a abertura de um crédito suplementar por meio de decreto afetaria negativamente a obtenção da meta de resultado primário*", foi lhe respondido assim:

> **Bom, a abertura de decretos, por si só, não afeta a meta de resultado primário**, porque, na verdade, é uma disponibilidade orçamentária que estou acrescentando ao meu orçamento. **Ela efetivamente vai impactar no meu resultado quando ela for paga**, ou seja, depois de empenhada, liquidada e paga. *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016).*

O Sr. Relator retrucou, na mesma ocasião, insistindo na pergunta:

> Em relação a essa derradeira resposta, que é minha primeira questão, qual é a opinião do senhor, então, sobre o valor do art. 4ª da lei orçamentária, que determina que só pode ser aberto o crédito por decreto se for compatível com a meta? Porque, se formos aguardar o efeito financeiro e o decreto de execução orçamentária, me pareceria, então, nessa tese, que o dispositivo seria inócuo.

O depoente, a seu turno, completou a resposta, frustrando o nobre Senador Anastasia:

> **Na verdade, a apuração da meta é feita pelo regime de caixa**. E o orçamento tem um regime, vamos dizer assim, misto, que é regime de caixa – ou seja, as receitas arrecadadas – e o regime de competência – as despesas empenhadas. Então, na verdade, eu tenho um sistema misto no orçamento e a apuração do resultado é em cima do caixa. Seria isso.

Página: 105/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Para a testemunha seguinte, no mesmo dia, o Senhor Relator insistiu na pergunta, agora ao Sr. Antônio José Carmelo:

> Primeira questão: em quais situações a abertura de um crédito suplementar por meio de decreto afetaria negativamente a obtenção da meta de resultado primário?

Ao que o depoente respondeu, também frustrando o Relator:

> A abertura de crédito suplementar ou de qualquer modificação orçamentária **não afeta a meta do resultado primário**. A abertura do crédito não sensibiliza os limites de movimentação, de empenho e de pagamento. **Esses limites são definidos após a avaliação bimestral que ocorre.** Em função da avaliação bimestral, se for o caso, você edita os decretos de programação orçamentária e financeira.

A Junta Pericial chegou a firmar que as autorizações aumentam as dotações orçamentárias, que "*pressionam o atingimento da meta*" (fl. 117). Mas essa pressão, se é que existe, não se confunde com incompatibilidade, além do que é eficientemente contida pelos limites de empenho e de pagamento impostos, que servem justamente para isso.

Veja-se, a propósito, o que, concordando conosco, corretamente concluiu a própria Junta Pericial em diversas passagens do Laudo:

> ...**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. *(fl. 116, Laudo inicial)*
>
> Dessa forma, no momento da edição do decreto de crédito suplementar, ocorre a ampliação da dotação orçamentária, **não havendo geração de despesa**. Se a dotação autorizada não for objeto de contingenciamento, a sua execução gerará despesa, consubstanciada pela emissão do empenho. Frise-se que, nessa situação, o impacto sobre a meta de resultado primário ocorrerá no momento do pagamento da despesa. *(fl. 41, Laudo complementar)*
>
> A rigor, **a abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário**, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas **afeta a perspectiva de atingimento dessa meta**... *(fl. 49, Laudo complementar)*

Página: 106/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> O resultado fiscal **não considera as despesas apenas autorizadas**, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas considera as despesas autorizadas e pagas, conforme elucida o ofício encaminhado pela SOF e acostado aos autos no DOC 089. *(fl. 60, Laudo complementar)*

A propósito, o Senhor Relator fez as seguintes indagações ao ex-Ministro Nelson Barbosa, no depoimento prestado em 17/06/2016 a esta Comissão, inclusive insistindo na mesma pergunta feitas às duas testemunhas acima:

> Dr. Nelson Barbosa, farei a V. Exª quatro indagações cujas cópias já estão com V. Exª e que têm o seguinte teor:
>
> Primeira: em quais situações a abertura de um crédito suplementar por meio de decreto afetaria negativamente a obtenção da meta de resultado primário?
>
> Segunda: quando da abertura do crédito suplementar de R$1,7 bilhão, que é o objeto do decreto sobre o qual V. Exª depõe, qual foi a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade do crédito proposto com o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015? A meta até então vigente ou a expectativa de meta que constava do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional?
>
> Terceira indagação: de acordo com o art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto de Lei Orçamentária Anual deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com a meta de resultado primário definida na LDO. Significa dizer que, desde já, no projeto de LOA, o confronto entre as receitas primárias e despesas primárias deve respeitar a meta de resultado primário fixada pela LDO. Trata-se do resultado primário dito programado no plano orçamentário. Com base nessa informação, indago: V. Exª reconhece o fato de que, além do resultado primário executado, existe também o resultado primário programado pela Lei Orçamentária desde a sua elaboração?
>
> E a quarta e derradeira questão: relativamente ao crédito aberto no valor de R$1,7 bilhão, pergunto: V. Exª confirma o fato objetivo de que o referido crédito utilizou de superávit financeiro no valor de 666 milhões e adicionou dotações primárias da Lei Orçamentária de 2015, sem que houvesse, em contrapartida, origens primárias de um mesmo montante?

O Sr. ex-Ministro deu as seguintes respostas, que, pela objetividade e clareza, transcrevemos na integralidade:

> Em relação às quatro perguntas apresentadas, procurarei respondê-las dentro do tempo estabelecido.

SF/16649.45200-72
Página: 107/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Primeira: "Em quais situações a abertura de crédito suplementar por meio de decreto afeta negativamente a obtenção da meta de resultado primário?" Um crédito suplementar por meio de decreto não afeta a obtenção de meta de resultado primário se não for acompanhado de um decreto de descontingenciamento. **A meta de resultado primário é uma meta financeira**; então, ela só é afetada se houver liberação de gasto financeiro. Se o crédito suplementar foi editado sem mudança no decreto de programação fiscal, o crédito suplementar simplesmente altera as alternativas nas quais pode ser utilizado o mesmo valor estipulado no decreto de contingenciamento.

Questão nº 2: "Quando da abertura do crédito suplementar [no valor] de R$1,7 bilhão, [...] qual foi a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade do crédito proposto com o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015? A meta até então vigente ou a expectativa de meta que constava do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional? **Por se tratar de um crédito suplementar que não tem impacto sobre a meta – seja a meta vigente, seja a meta proposta –, não foi considerada a meta de resultado primário**; foi considerado um crédito suplementar para dar mais liberdade para a alocação de um valor já disponibilizado, lembrando que, naquela época, esse decreto foi editado após um aumento do contingenciamento. Então, **não há que se falar em que meta fiscal foi utilizada como base para o decreto pelo simples fato de que a edição desse decreto, por não criar uma obrigação de gasto financeiro, não afetava o cumprimento da meta vigente nem da meta proposta**.

Questão nº 3: "De acordo com o art. 5º, inciso I, da [...] [LRF], o projeto de [...] [LOA] deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos, com a meta de resultado primário definida na LDO". Ao final, o senhor pergunta: "V. Exª reconhece o fato de que, além do resultado primário executado, existe também o resultado primário programado pela Lei Orçamentária desde a sua elaboração? Senador Anastasia, o único momento em que se fala de um resultado programado é na elaboração da Lei Orçamentária. A Lei Orçamentária deve seguir as diretrizes orçamentárias estabelecidas na LDO. A LDO, entre outras coisas, estabelece uma meta de resultado primário. Então, baseado na projeção de receita enviada pelo governo e depois revisada pelo Congresso Nacional, o Congresso tem que aprovar uma despesa, na Lei Orçamentária, compatível com a meta programada na LDO. **Uma vez feito isso, na execução do Orçamento, a discussão do cumprimento da meta passa a se dar somente sobre os critérios de empenho de gasto, de autorização para contratação e de pagamento do gasto, critério para liquidação financeira do gasto**. Tanto é assim que, nos relatórios de programação fiscal e financeira, quando é detectado, seja por uma variação de receita, seja por uma variação de despesa obrigatória, além do programado na LOA, o governo deve fazer o quê? Ele deve contingenciar o empenho e o gasto financeiro. Ele não deve contingenciar as dotações

Página: 108/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Os decretos de programação orçamentária não cancelam ou aumentam automaticamente as dotações orçamentárias; eles apenas limitam ou liberam valores de empenho e valores financeiros. Então, **o único momento em que há uma meta programada é na elaboração da LOA**. Uma vez a LOA aprovada, a partir da sua execução, o que vale, para efeito fiscal, é a meta de gasto. Tanto é assim que eu gostaria de chamar a atenção do senhor e dos demais presentes que, na PEC de controle de gastos encaminhada pelo Governo do Vice-Presidente em exercício a esta Casa, em nenhum momento da exposição de motivos, aborda-se uma questão semelhante. O § 16 da exposição de motivos da PEC do Limite do Gasto, como ela tem sido chamada, encaminhada, se não me engano, ontem a esta Casa, diz o seguinte, abro aspas: *A conciliação de metas de resultado primário com limite de despesa nos levou a escolher o conceito de despesa sobre o qual se imporá o limite de gastos. Poderíamos tanto limitar a despesa empenhada (ou seja, aquela que o Estado se comprometeu a fazer, contratando o bem ou serviço) ou a despesa paga (aquela que gerou efetivo desembolso financeiro), aí incluídos os "restos a pagar" vindos de orçamentos de exercícios anteriores e que são efetivamente pagos no ano. Como é sabido,* ***o resultado primário é apurado pelo regime de caixa (desembolso efetivo de recursos), o que nos leva a escolher o mesmo critério para fins de fixação de limite de despesa.*** *Assim, com o mesmo critério adotado nos dois principais instrumentos de gestão fiscal, teremos maior transparência no acompanhamento dos resultados obtidos e maior facilidade para considerar o efeito simultâneo do resultado primário e do limite de gastos.* **O Governo do Vice-Presidente em exercício, ao propor o seu limite de gastos, escolheu qual critério? O critério financeiro**. Não escolheu o critério de empenho, muito menos o critério de dotação orçamentária. Isso, para mim, mais do que qualquer coisa, demonstra a corretude da tese da Defesa da Presidente.

Questão nº 4. "Relativamente ao crédito aberto no valor de R$ 1,7 milhão, código do Decreto 142-42, pergunta V. Sª: Confirma o fato objetivo de que o referido crédito se utilizou de superávit financeiro no valor de seiscentos e sessenta e dois milhões e duzentos mil, e adicionou dotações primárias à lei orçamentária sem que houvesse contrapartida em origens primárias do mesmo montante?" Em primeiro lugar, vou quebrar essa resposta. Sim. O Decreto código 142-42 se utilizou de superávit financeiro de seiscentos e sessenta e dois milhões e duzentos mil, adicionando isso às dotações primárias. Isso é um fato. Sem que houvesse contrapartida em origens primárias? Não. Há contrapartidas em origens primárias, porque se esse valor fosse utilizado, ele poderia utilizar como fonte o superávit financeiro de exercícios anteriores, mas teria que ser compensado por uma redução de despesa equivalente em outra área, ou por um aumento de receita equivalente em outra área. Então, ele considerou, sim, origens primárias do mesmo montante se e quando ele fosse autorizado. E quando acontece isso? Na edição de um decreto de contingenciamento. **Se após a edição desse decreto fosse feito um gas**

Página: 109/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **de seiscentos e sessenta e dois milhões, ele teria que ser compensado ou por um aumento de receita, ou por uma redução de despesa.**

O Senhor Relator, possivelmente querendo retirar alguma contradição, replicou, então, ao ex-Ministro:

> Qual seria, então, o sentido do art. 4º da LOA? Porque o art. 4º da LOA autoriza, nos termos do art. 167 da Constituição, a autorização prévia para que o Poder Executivo possa, sem autorização legislativa, baixar os decretos de crédito, desde que – é a condição colocada – haja compatibilidade com a meta. Pelo que eu entendi, na explicação de V. Exª, o dispositivo é inócuo, porque em qualquer momento ela poderá ser baixada e poderá estar – vamos dizer assim – ao bel prazer das modificações do exercício financeiro que só vai ser apurado no final do ano. Então, queria indagar, por fim, tão somente a V. Exª, o que V. Exª, então, considera do propósito dessa norma? Será, então, uma norma vazia que não tem nenhum efeito? É a minha indagação a V. Exª.

Respondeu o ex-Ministro, em tréplica, frustrando de novo o Senhor Relator:

> **Não considero a norma vazia**. A norma visa a dar uma flexibilidade limitada ao Poder Executivo para aprovar créditos suplementares que sejam compatíveis com a meta. **Com qual meta? A meta que é apurada para efeito de verificação do cumprimento da LRF, que é a meta financeira**. Então, você pode criar créditos suplementares, desde que esses créditos suplementares não venham acompanhados de um decreto de liberação de gasto financeiro ou de empenho que comprometa a meta. Foi exatamente o que foi feito pelos quatro decretos mencionados nesse processo. O art. 4º, a meu ver, tem por objetivo dar uma flexibilidade limitada para se alocar com maior discricionariedade, em critérios definidos pelo Congresso. Diga-se de passagem, o art. 4º tem 28 incisos, tem 28 itens estipulados pelo Congresso Nacional, de modo que você possa ter mais alternativas para alocar o mesmo valor financeiro determinado pelo decreto de contingenciamento, que é o valor final a ser executado pelo Governo.

O depoimento do ex-Ministro da Fazenda é de uma clareza ímpar. Reforça todas as colocações que temos feito ao longo desse processo. Não existe meta para fração do exercício, assim como não existe meta no "plano orçamentário" a ser alcançada, de tal modo que a abertura de um crédito não afeta o resultado primário (o que foi dito e reforçado pelas três testemunhas que prestaram depoimento no mesmo dia 17).

SF/16649.45200-72
Página: 110/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

O art. 5º da LRF, a que fez referência o Relator, apenas exige compatibilidade das programações da LOA com outras normas orçamentárias e com a meta do resultado primário. Não exige a busca por uma meta no plano orçamentário; isso não existe!

Por uma questão de convenção prática, o projeto de lei orçamentária e a lei respectiva contém um resultado implícito no valor esperado para a meta no final do exercício. Mas não há qualquer dispositivo legal determinando a manutenção dessa meta interna aos orçamentos. O que existe é a exigência do cumprimento da meta efetiva, como bem salientou o ex-Ministro.

**A meta é financeira**, ficou isso muito bem esclarecido, inclusive com base do depoimento das demais testemunhas, inclusive do Senhor Leonardo Albernaz, do TCU, e do Procurador Júlio Marcelo, como abaixo se verá.

Feitas essas considerações, seguem trechos do Laudo Pericial e dos depoimentos prestados pelas diversas testemunhas arroladas, que corroboram o quanto aqui dito, em relação à legalidade e constitucionalidade da abertura dos créditos impugnados.

### 2.2.1.11 Afirmações constantes do Laudo Pericial

Em resposta ao quesito 5, que questionou se a abertura dos créditos em análise encontrou amparo em pareceres jurídicos, o Laudo transcreveu trechos dos pareceres de todos os decretos, respondendo **afirmativamente**.

Ou seja, os decretos foram todos abertos com base em pareceres especializados, de funcionários de carreira do Estado, e não de governos, em essência afirmando a aderência dos decretos com o art. 4º da LOA 2015 e com o art. 167, inciso V, da Constituição, como exemplo do proferido na minuta do decreto de R$ 29,9 milhões, de 27/07/2015 (fls. 87/88, Laudo inicial):

> 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. 165, 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", itens "1**

Página: 111/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **e VIII, e § 1º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015**)". *(negritamos - obs.: a Lei 13.115/2015 é a própria LOA 2015)*

Essa resposta é de suma importância, porque confirma a inexistência de qualquer indício de má fé da Senhora Presidenta da República na edição dos decretos de abertura os créditos suplementares e atesta o entendimento firme e robusto da cadeia de técnicos que participam do processo.

Em atenção ao questionamento sobre se a abertura de crédito suplementar afasta os limites de empenho e de pagamento (quesito 19, fl. 114, Laudo inicial), a Junta Pericial respondeu negativamente. Ou seja, embora os créditos tenham sido abertos, o que é corriqueiro na administração pública, como ficou comprovado, restaram sujeitos aos limites de empenho e pagamento, de forma a ficarem compatíveis com a obtenção da meta fiscal. Trecho da resposta:

> **Não há previsão legal que possa legitimar o afastamento dos limites de contingenciamento orçamentário**, comandados pelo art. 9º 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. *(negritamos)*

Questionada sobre se a abertura dos créditos necessariamente leva ao aumento de gastos ou ao descumprimento da meta, a Junta foi categórica ao dizer que **não**! Isto é, a abertura de crédito não aumenta despesa, sendo inclusive ilegal fazê-la impactar nos resultados fiscais, haja vista o disposto no art. 35, inciso II, Lei 4.320/1964. Ora, **se a abertura de crédito não aumenta gastos, como poderia ser incompatível com a obtenção da meta?** Eis trecho da resposta (quesito 20, fl. 116, Laudo inicial):

> **...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**. *(negritamos)*

Na mesma linha, perguntada se a abertura do crédito amplia a autorização do gasto financeiro, a Junta foi também categórica na negativa. Sendo assim, **se não houve ampliação do gasto financeiro na abertura dos créditos, logicamente não ocorreu impacto na obtenção da meta, que é**

SF/16649.45200-72
Página: 112/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**financeira**. Logo, os créditos eram compatíveis com a obtenção da meta. Trecho do Laudo (quesito 22, fl. 119, Laudo inicial):

> Em síntese, **o ato que edita o decreto suplementar apenas consigna o aumento da dotação orçamentária**, autorizando a sua inserção no SIAFI, que passa a refletir a dotação autorizada. Por essa percepção, nesse estágio, o órgão passa a contar com autorização para executar a respectiva ação do planejamento orçamentário. Pela 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. *(negritamos)*

Indagada se a execução das ações suplementadas pelos decretos ficou acima ou abaixo da dotação inicial da LOA 2015 (quesito 24, fl. 127, Laudo inicial), a Junta informou que a execução foi R$ 6,1 bilhões inferiores à dotação original da LOA 2015 (v. tabela 38, p. 127, acima replicada). Ou seja, **essa resposta arrasa com a tese da Acusação**, pois como os créditos teriam sido incompatíveis com a obtenção da meta, se a execução da despesa ficou abaixo do montante originalmente alocado na LOA?

Isso mostra que as alterações decorrentes dos decretos apenas serviram para melhorar a eficiência da gestão, sem, contudo, afetar a obtenção da meta fiscal.

O quesito 26 indagou se houve algum alerta à Presidenta da República, quanto à existência de alguma incompatibilidade das alterações promovidas pelos decretos com a obtenção da meta. A resposta da Junta demonstra cabalmente que **a Senhora Presidenta assinou os decretos na mais absoluta boa fé**, pois **não houve em nenhum** decreto qualquer informação sobre incompatibilidade. Eis a conclusão da Junta (fl. 132, Laudo inicial):

> Não houve, portanto, na requisição dos Decretos editados, apontamento de incompatibilidade com a meta fiscal.

Resposta semelhante foi dada ao quesito 27, nesses termos (fl. 134, Laudo inicial):

> Em relação ao Órgão Central, os pareceres jurídicos, conforme demonstrado na resposta ao Quesito 26, não revelaram indicação de incompatibilidade de ato normativo em relação à meta fiscal.

SF/16649.45200-72
Página: 113/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Na verdade, em todas as exposições de motivos dos decretos havia assertiva em sentido inverso (fls. 128/132 – Laudo inicial), tal como essa do decreto de 27/07/2015, de R$ 29,9 milhões, afirmando a compatibilidade:

> 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**... *(negritamos)*

Questionada se a meta de resultado é fixada para um exercício ou para fração dele (quesito 6.1, fl. 46, Laudo complementar), a Junta, coerente com os arts. 4º, § 1º, e 9º da LRF, respondeu corretamente que "*a meta aprovada por meio da citada lei é válida para o exercício de 2015, não havendo previsão para aplicação parcial dos valores que menciona*". Logo, é conclusão inevitável, não haveria como exigir o cumprimento da meta, ou mesmo afirmar o descumprimento dela, por ocasião da abertura dos créditos aqui discutidos.

Interrogada em seguida se a meta é uma "obrigação" ou uma diretriz para o gestor (quesito 6.3, fl. 48, Laudo complementar), **a resposta da Junta desmonta toda a pretensão punitiva do processo**, pois afirmou, inclusive apoiada em Carvalho Pinto (fl. 39, Laudo compl.), que a meta é um "elemento norteador", não uma obrigação.

Se não é obrigação, porque tentar impor pena, a mais tão pesada, o **impeachment** da Presidenta, com base em descumprimento da meta? Eis fragmento da resposta:

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

Interpelada se o cálculo da meta em qualquer fração do exercício representa a meta de resultado do exercício (Quesito 9.5, fl. 56, Laudo complementar), **a Junta mais uma vez foi precisa, acachapante,** pois disse que **a apuração de resultado em fração do exercício representa, logicamente, o resultado daquele período, não sendo a do ano**.

Página: 114/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Em razão disso, quando a Denúncia e o Senador Anastasia disseram que a meta não estava sendo cumprida, em verdade, referiam-se ao momento específico, não servindo a afirmação para o exercício. Portanto, não poderia ser exigido o cumprimento da meta em período inferior ao do encerramento do ano, pelo que **não há justa causa para o processo prosseguir**. Trecho da resposta da Junta:

> O resultado primário apurado por quadrimestre representa a diferença obtida entre as receitas e despesas primárias naquele período de referência, **não representando o resultado do exercício, que só é apurado após o último quadrimestre**. Em relação ao exercício de 2015, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre, publicado em fevereiro de 2016, trouxe o resultado primário do exercício de 2015. *(negritamos)*

Questionada se a obtenção da meta é aferida pelo aspecto orçamentário ou financeiro (Quesito 1.1, fl. 59, Laudo complementar), a Junta mais uma vez foi correta e precisa, ao asseverar que **é aferida pelo aspecto financeiro**. Nesses termos:

> Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, **relaciona-se com o aspecto financeiro.** *(fl. 60, Laudo compl. - negritamos)*

Todavia, essa resposta, que se coaduna com a das testemunhas para a mesma pergunta, contradiz a própria Junta, que, lamentavelmente, em um dos seus poucos atos falhos, afirmou no item 4.1.1 das Conclusões do Laudo (fl. 212) que a meta seria aferida pela programação orçamentária. Essa afirmação, porém, não encontra respaldo em lei nem nos depoimentos de todos os técnicos analistas em orçamento. Até o Procurador Júlio Marcelo e o Sr. Leonardo Albernaz, do TCU, concluíram que a meta é financeira, apesar de algumas explicações desconexas.

É óbvio que a aferição é pelo aspecto financeiro, pois a meta a ser atingida é justamente o resultado entre a arrecadação e os pagamentos, conforme se infere do art. 4º, **caput**, da LOA 2015 combinado com o art. 9º, **caput**, LRF.

Pelo que se acaba de ver, na edição dos decretos, a Senhora Presidenta da República cumpriu procedimentos de rotina, visou atender as normas sobre

Página: 115/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

vinculação de receitas, não ampliou gastos, tampouco foi avisada sobre qualquer contrariedade à Constituição ou à lei orçamentária de 2015.

Assim, de acordo com o Laudo Pericial, fica cabalmente comprovado que os créditos abertos por decretos seguiram o entendimento até então adotado e se conformaram com a legislação vigente. Essa assertiva também se ampara nas afirmações da Junta (fl. 140, Laudo inicial):

> **Os fatos ora tratados** – as equalizações devidas ao Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, ao longo de 2015, e os quatro decretos de crédito suplementar, editados em julho e agosto de 2015 – **ocorreram sob a presunção de legitimidade, aos olhos daqueles que o praticaram.** *(negritamos)*

### 2.2.1.12 Depoimentos sobre a abertura dos créditos:

Como se pôde observar nos depoimentos, todas as testemunhas foram assertivas, no sentido de reconhecer que o art. 4º da LOA 2015 dava autorização para a abertura dos créditos suplementares objeto de discussão, o que corrobora a afirmação de que também não afronta à Constituição Federal, especialmente ao art. 167, inciso V.

Os depoimentos não causam surpresa, porque, sabíamos disso, essa compreensão era unânime no âmbito da administração federal, desde a aprovação da LRF.

Além do mais, ficou muito claro nos depoimentos, as fontes de recursos vinculadas não poderiam ser destinadas para outras despesas, senão para aquelas objeto da vinculação. Isso foi observado pelos créditos suplementares abertos, evidenciando mais ainda o acerto da edição dos decretos.

Antes, porém, de entramos em detalhes dos depoimentos, transcrevemos a conclusão técnica dos consultores do Senado Federal que elaboraram a Nota Técnica nº 109, de 2015 (juntada aos autos). Segue, também, a conclusão dos quatro Diretores e dois Secretários-Adjuntos da SOF, que elaboraram a Nota Técnica nº 6.358, de 06/05/2015 (anexada neste voto), quanto à legalidade da abertura dos créditos suplementares aqui tratados:

SF/16649.45200-72
Página: 116/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Nota Técnica nº 109, de 2015:

Tendo em vista o embasamento legal apresentado, não houve qualquer impacto na obtenção da meta de superávit, em virtude da abertura dos créditos ora analisados. Isso porque as dotações autorizadas somente se convertem em despesa do exercício financeiro quando legalmente empenhadas (art. 35, Lei nº 4.320/64). Reafirme-se que, para fins de apuração do resultado primário no âmbito da União, considera-se exclusivamente a despesa que tenha sido paga.

Considerando-se o critério "despesa paga" fundado nos art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o art. 50, II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, não há possibilidade lógica nem legal de incompatibilidade da abertura de créditos adicionais com a obtenção da meta primária do exercício.

[...]

Analisando por outro enfoque, ainda que os decretos pudessem gerar algum impacto na meta no momento da abertura, as normas constitucionais e da LRF, que são de hierarquia superior à da LOA, não admitem conduta diversa à Chefe do Poder Executivo, que não a edição dos decretos, tendo em vista a especificidade e a vinculação das fontes de receita em discussão e o fato de que a proteção e a supremacia do interesse público não podem ser ignorados pelo Poder Executivo durante a execução do orçamento.

Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.

No mérito, quando se analisa cada crédito, a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga).

Em suma:

1) As dotações constantes dos créditos suplementares mencionados não poderiam impactar o resultado primário objeto da meta fixada para o exercício, senão quando fossem efetivamente pagas as despesas deles decorrentes, o que somente poderia ocorrer após o prévio e regular empenho, condição para que a despesa seja considerada como pertencente ao exercício financeiro (art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964); e

2) Ainda que fossem computadas, tais dotações não causaram, passada a execução orçamentária, qualquer impacto que não pudesse ser produzido pelos montantes originais da LOA 2015.

Página: 117/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Nota Técnica nº 6.358, de 2015-SOF:

> 32. Ante o exposto, conclui-se que o Governo Federal não incorreu em qualquer irregularidade à luz da LRF e da LDO, bem como adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das despesas dos referidos créditos. Ademais, cabe observar que após o Tribunal de Contas da União externar seu posicionamento, contrário ao entendimento do Governo de que a abertura de crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário por ficar a execução dessas despesas restritas aos limites de empenho estabelecidos nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, por meio do Acordão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 7 de outubro de 2015, que trata da apreciação das Contas da Presidência da República de 2014, o Governo não mais editou decretos de créditos suplementares utilizando como fontes de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, inclusive quando esse excesso era destinado a repartição de receitas entre os demais Entes.
>
> 33. Pelos argumentos apresentados nesta Nota técnica, entende-se que os procedimentos adotados pelo Poder Executivo observam o ordenamento jurídico e são consistentes com os princípios da legalidade, da moralidade, e dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

Os primeiros a depor na Comissão foram as testemunhas arroladas pela Acusação.

Por absurdo que pareça, a Comissão fez aprovar a audiência do Senhor Procurador Júlio Marcelo de Oliveira e de três servidores do TCU, todos envolvidos não apenas no fomento à rejeição das contas da Senhora Presidente da República relativas a 2014 e 2015, mas também no trabalho ativo em se pronunciar, tendenciosamente, no âmbito daquela Corte, nos processos inerentes às questões aqui discutidas.

Não é por outra razão, que, em suas alegações finais, os denunciantes não dão destaque à fala das demais testemunhas, senão à desses específicos servidores do TCU.

### 2.2.1.12.1 Depoimento do Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016.

O Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador junto ao TCU, foi arrolado pela Acusação.

Página: 118/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

No que se refere à edição dos decretos, o Relator fez as seguintes indagações à testemunha (conforme consta das respectivas atas):

> Como se avalia a compatibilidade dos pedidos de abertura de crédito suplementar com a meta fiscal?
>
> Qual meta deve ser considerada no caso: a meta vigente no momento do pedido, a meta pendente de aprovação no Congresso Nacional ou a meta vigente ao final do exercício?
>
> Nos casos dos decretos do ano de 2015, qual a meta adotada pelo Governo?

As respostas do depoente seriam de muita valia, pois revelariam de onde partiram toda a base de sustentação do Parecer do Relator, bem assim permitiriam melhor debate sobre a questão. Disse ele:

> E, com relação ao critério de compatibilidade com a meta vigente, **o critério que apontamos como critério de validade é a meta vigente no momento da edição do decreto**, e não uma meta incerta, futura, constante de uma proposta de alteração da meta feita ainda ao Congresso Nacional e passível de ser recusada.

Frustrante essa resposta inicial, porque nada esclarece.

É falso o argumento de que se deve considerar a meta vigente como elemento de compatibilidade para abertura de um crédito, até porque não se sabe se essa meta é a que estará vigorando ao final do exercício. Examina-se apenas se o decreto cria alguma incompatibilidade para a obtenção de meta, sem importar qual a meta. A meta ganha relevância apenas quando a despesa for executada, na medida em que somente a execução pode impactar a obtenção da meta.

**A pergunta do Senhor Relator é inclusive capciosa, ardilosa**, **porque restringe a resposta a apenas duas possibilidades de modo a atender à sua argumentação**. Fato é que a resposta correta não atende a indagação, porque não corresponde a nenhuma das duas possibilidades.

Não há no ordenamento jurídico norma alguma que exija a compatibilidade da abertura de um crédito suplementar com a meta fiscal vigente. A exigência de compatibilidade com o alcance da meta demanda a inexistência de obstáculos que levem à obtenção dela. É dizer: os créditos não

Página: 119/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

podem criar embaraços ao alcance da meta, meta essa, obviamente, a vigente no momento da apuração do resultado. As alterações da programação devem ser compatíveis com a obtenção da meta **vigente no momento da apuração**, qualquer que seja ela, independente de quantas alterações sofreu e em que direção.

O crédito aberto significa apenas uma autorização sem qualquer efeito na realidade da execução, portanto não cria qualquer óbice ao atingimento da meta. Se os decretos não estabeleceram nenhuma ingerência nos critérios de contingenciamento, relaxando-os, então as alterações dele decorrentes foram compatíveis com a obtenção da meta, independentemente da que estivesse vigorando ao final do exercício. A respectiva execução, entretanto, somente será levada a efeito pela inexecução de outras autorizações despesa ou pelo aumento da arrecadação.

Os critérios de abertura de um crédito suplementar estão previstos apenas no art. 167, inciso V, da Constituição, no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, e, no caso de 2015, no art. 4º da LOA 2015, em que se exigem a indicação das fontes de custeio, e em formalidades estabelecidas na LDO.

Em nenhum desses dispositivos se exige "compatibilidade" com a meta vigente, ou com qualquer outra. O art. 4º da LOA 2015 dá como condição apenas **a compatibilidade** das alterações orçamentárias **com a obtenção** da meta estabelecida para 2015.

Em resposta a indagação do Senador Waldemir Moka, o depoente procurou esclarecer a resposta que deu ao Relator, dizendo:

> Aproveitando esse tempo para complementar a resposta ao Senador Anastasia, em relação aos decretos, o nosso entendimento é que, uma vez que o Governo se encontre numa situação de descumprimento da meta fiscal, estabelecida em lei, com força de lei, condicionante da conduta do Governo, ele perde aquela autorização que o Congresso lhe deu para suplementação de créditos orçamentários sem ter que pedir novamente ao Congresso essa modificação do Orçamento.
>
> O meu entendimento pessoal sobre essa matéria, o critério jurídico que entendemos é que ele perde por completo. O critério que o TCU adota, que é um critério mais flexível, que foi adotado no exame da questão, é que, quando se tratar de decretos cujo aumento da despesa primária esteja sendo custeado pela anulação de despesas também primárias, não haveria o impacto que merecesse uma rejeição desse decreto.

Página: 120/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Esse é o entendimento que não é o mais restrito, já é um entendimento mais flexível, portanto restariam, segundo esse critério do TCU, como violadores da Constituição e da Lei Orçamentária, aqueles decretos que têm outras fontes de financiamento, o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação.

O depoente se confunde e confunde a todos. Apenas para efeitos de argumentação, porque descumprimento da meta antes de findar o ano é improvável, uma alegada possibilidade de "descumprimento" da meta antes do encerramento do exercício não inviabilizaria, nem poderia, a abertura de créditos. Planejar é próprio da administração pública e exigência constitucional (art. 174, CF), e a abertura de um crédito implicar apenas autorização de despesa, não efetivação desta. Essa efetivação, se ocorrer, por certo terá de se conter nos limites de execução.

Não existem amarras na Constituição ou em lei infraconstitucional, ainda que na LRF, que impeça ou que condicione o Governo a abrir crédito suplementar, além das hipóteses dos citados dispositivos legais (art. 167, inciso V, da Constituição, art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, e art. 4º da LOA 2015) e das formalidades previstas em cada LDO.

Até porque, a partir de determinado momento, o decreto é a única via possível para ajustar as programações à realidade (salvo no caso de despesas imprevisíveis, para as quais se usa medida provisória), tendo em vista que a possibilidade de envio de projeto de lei ao Congresso Nacional quase sempre se encerra no dia 15 de outubro de cada ano (v. art. 39, § 2º, LDO 2015).

A LOA 2015, no entanto, como todas as leis orçamentárias anteriores, autorizou a abertura dos créditos até 15 de dezembro, no caso da maioria das despesas discricionárias, e até 31 de dezembro, no caso de despesas obrigatórias e algumas discricionárias (v. art. 4º, § 2º). Claro, sempre com a condição de compatibilidade com a obtenção da meta fixada.

Se o Procurador estivesse correto, não poderia ser aberto nenhum crédito nesse período até o encerramento do exercício, porque, na visão dele, já na abertura haveria incompatibilidade com o alcance da meta.

Isso significa que, quando as necessidades de alterações orçamentárias surgissem após 15 de outubro, num quando crítico semelhante ao de 2015, dever-se-ia paralisar a administração pública, já que não haveria como envi

SF/16649.45200-72
Página: 121/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

PL de crédito adicional ao Congresso, e a opção por decreto estaria vedada, segundo pensa o Procurador.

As leis precisam ser interpretadas com um mínimo de razoabilidade. Não seria razoável estancar o pagamento do seguro desemprego, do bolsa família, do salário do servidor, dos auxílios ao servidores e empregados, da transferência de recursos aos estados, entre tantas outras despesas essenciais, apenas porque a abertura por decreto dos créditos correspondentes poderiam potencialmente afetar a obtenção da meta.

Diz o art. 5º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto Lei nº 4.657, de 04/09/1942):

> Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

A interpretação oferecida pelo Procurador, com todo respeito, é absurda, porque atenta contra a finalidade social do orçamento e às exigências do bem comum, na medida em que a única solução possível seria a completa paralização do Estado, até que o Congresso voltasse a se reunir no exercício seguinte.!

Não seria aceitável essa interpretação, tendo em vista que os créditos, como sempre se fez, podem ser abertos sem ser incompatíveis com a obtenção da meta fixada, bastando que se respeite o limite financeiro previamente estabelecido!

Lamentavelmente, o depoente não demonstra como a meta estaria sendo descumprida no correr do exercício. Diz que se apoia em critério jurídico, mas não aponta a norma.

Em relação às fontes de recursos indicadas na abertura dos créditos a que se refere o processo, são elas fontes vinculadas às ações constantes das programações neles contidas. Por isso, nenhuma ilegalidade.

Estranhamente e em contrário ao que afirmara, a testemunha, em resposta a indagação da Senadora Gleisi Hoffmann sobre se a apuração do cumprimento da meta é orçamentária ou financeira, pontua:

> É o resultado da atividade financeira ao final do exercício!

SF/16649.45200-72
Página: 122/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Sendo assim, como se poderia considerar irregular uma abertura de crédito suplementar se a irregularidade somente tem como ser aferida ao final do exercício?

Ainda em resposta a pergunta da Senadora Gleisi, agora sobre se o excesso de arrecadação de receitas primárias para financiamento de despesas primárias causa algum efeito no orçamento, disse:

> Se a meta estiver sendo cumprida, o efeito é neutro.
>
> Se a meta estiver sendo cumprida, isso não afeta, isso é autorizado. **Se não estiver sendo cumprida, esse excesso de arrecadação tem de ser economizado para o cumprimento da meta**.

É óbvio que o efeito é neutro, sempre! No tal do "plano orçamentário", que só existe na boa intenção do Procurador, mas não na legislação, nenhum efeito ocorre, pois as dotações aumentadas nos orçamentos mediante os decretos foram equilibradas pela inclusão de igual previsão de receitas. Portanto, impacto zero na meta implícita!

O depoente se apega a um tal de cálculo no "plano orçamentário", mas mistura as coisas, quando condiciona a abertura do crédito olhando a execução, o fato de a meta "não estar sendo cumprida". Ora, se a obtenção da meta se dá "plano financeiro", não posso a ela fazer referência numa apuração no "plano orçamentário". O plano orçamentário se restringe às autorizações de despesa, não à execução.

A abertura de um crédito opera no campo do planejamento, embora mirando a expectativa de ser executado.

A afirmação sobre impacto na obtenção da meta somente fará sentido se a despesa for executada, coisa que ainda não se sabe se o será por ocasião da abertura de um crédito. As incertezas quanto ao cumprimento da meta, contudo, são estancadas com o estabelecimento de limites de empenho e de pagamento por meio de decretos de contingenciamento.

São esses limites que garantem a compatibilidade das despesas autorizadas (na lei orçamentária, em créditos adicionais e em restos a pagar inscritos) com a obtenção da meta fixada para o exercício.

Página: 123/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Se ainda assim a meta eventualmente não vier a ser alcançada, não será por falta de compatibilidade, mas sim por fatores não controláveis pelo gestor, entre os quais a arrecadação, como bem sabe a testemunha, quando diz:

> Não se controla... A receita é o fenômeno da arrecadação. Depende do comportamento da economia

A abertura de um crédito não tem nenhuma relação com o fato de a meta estar ou não sendo cumprida, porque não afeta esse cálculo. A margem de execução das programações discricionárias, prevista nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas e fixada por limites de empenho e de pagamento, não determina quais despesas serão executadas. Apenas estabelecem o teto, de modo que o gestor tenha flexibilidade para executar aquelas que mais satisfaçam ao interesse público.

Assim, havendo limites impostos pelo contingenciamento, é óbvio que despesas autorizadas por créditos suplementares podem ser executadas sem prejudicar o cumprimento da meta, dentro do espaço fiscal previsto nos relatórios. Outras despesas anteriormente autorizadas (pela lei orçamentária, por créditos adicionais e por restos a pagar inscritos) deixam necessariamente de ser realizadas.

Quanto ao excesso de arrecadação, a rigor, diferentemente do que disse o depoente, somente se deve economizar para o cumprimento da meta o que for referente a fontes ordinárias. No caso dos decretos tratados no processo, as fontes, no entanto, são vinculadas, protegidas pelo parágrafo único do art. § 8º da LRF.

Por tudo isso, também soam sem sentido as seguintes declarações, em resposta a questão do Senador José Medeiros:

> Os decretos tinham fontes incompatíveis? Sim, foram usadas fontes de superávit financeiro, de excesso de arrecadação e fontes que, naquele momento da edição do decreto, este não era compatível mais com o atingimento daquela meta que era vigente naquele momento.
>
> Então, sim, violou a Lei Orçamentária no seu art. 4º. A Presidente tinha consciência disso? Sim, porque ela mesma enviou o Projeto de Lei nº 5, para alterar a meta. E, na exposição de motivos, ela mesma disse que não teria mais condições de cumprir a meta vigente, portanto, pedia ao Congresso Nacional que alterasse a meta. E, assim como pediu ao Congresso para alterar a meta, tinha que ter pedido ao Congresso pa

Página: 124/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> modificar o orçamento naquilo que fez, sem pedir ao Congresso, por meio de decretos de sua lavra.

As fontes não eram incompatíveis, porque vinculadas às ações constantes dos decretos e pela proteção que gozam da LRF e da Constituição.

É impossível que a Presidenta tivesse conhecimento que essa abrupta mudança de interpretação do TCU viesse a ocorrer. Abrupta e irracional, pois se apega a aspectos formais, a meta ilusória, que não têm aplicação na realidade. Não tem fundamentação técnica, tanto que o Relatório do Senador Acyr Gurgacz, sobre as contas presidenciais de 2014, apresentado à CMO, contraria integralmente as conclusões da Corte.

Mais adiante, em atenção ao Senador Cristovam Buarque, disse o depoente:

> O princípio da anualidade é apenas o seguinte. O Orçamento se refere a receitas e despesas de um ano. Não existe nenhum desdobramento legal do princípio da anualidade que autorize a ilação de que a meta fiscal não precisa ser cumprida e aferida bimestralmente e quadrimestralmente, como estabelecem os marcos temporais da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, a meta, se pudesse ser alterada, no fim do ano, para convalidar tudo o que pudesse ter sido feito de errado ao longo do ano, deixaria de ser meta e passaria a ser conta de resultado. Não teria nenhum efeito prático no condicionamento do Governo para o seu atingimento.

O depoente pareceu pretender vulnerar o princípio da anualidade orçamentária. A anualidade se refere ao período (exercício financeiro, ano financeiro, ano civil) dentro do qual as receitas e despesas devem ser realizadas. Ademais, em relação a esse período, a execução orçamentária e financeira deve ser demonstrada, os resultados orçamentários e fiscais precisam ser apurados, a prestação de contas do gestor público tem de ser apresentada e o julgamento de contas realizado. Não existe quebra no princípio da anualidade. O depoente, todavia, aponta exigência de meta inferior a esse prazo!

Existem, isto sim, os marcos de controle de apuração pelo aspecto financeiro, conforme o art. 9º da LRF, dentro de cada exercício financeiro. Mas para monitoramento e ajuste. Não existe meta fracionária prevista em lei, tampouco prazo para cumprimento dessa alegada fração de meta. Havendo

SF/16649.45200-72
Página: 125/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

alteração da meta, aplica-se a alteração para todo o exercício. A essa conclusão também chegou a Junta Pericial.

Relativamente às várias perguntas que fizemos, merecem destaque as respostas a duas delas, para que possam ser contrastadas com a de outros depoentes.

Questionamos (i) se o TCU havia feito algum alerta à Presidência da República, quanto às alegadas irregularidades objeto deste processo, e (ii) se os recursos de fontes vinculadas podem ser usados para outros fins.

À primeira pergunta, respondeu de forma não objetiva, mas implicitamente afirmando que **não houve o alerta**, de modo que o TCU se omitiu em relação ao dever legal estabelecido no art.59, § 1º, da LRF:

> Olha, o julgamento de 2014, em abril, não poderia ser um alerta mais eloquente. A auditoria foi feita, foi identificada, houve um julgamento, **não alertando, mas já condenando a prática e determinando a sua correção**.

Em relação ao destino das fontes vinculadas, foi claro ao afirmar que não podem ser destinadas a finalidade diversa da vinculação. No entanto, no seu entendimento, o Poder Executivo somente poderia abrir crédito por decreto se a meta estivesse sendo cumprida. Caso contrário, é o que pensa, a abertura teria de ser por meio da aprovação de projeto de lei:

> As fontes vinculadas, como o próprio nome diz, têm que ser aplicadas naquelas destinações estabelecidas em leis. E, se houver excesso de arrecadação, esses recursos, tem que ser autorizado o seu uso pelo Congresso Nacional, de acordo com a legislação brasileira. Se estiver havendo o cumprimento da meta, o Poder Executivo poderá fazer a abertura de decreto; se não estiver havendo o cumprimento da meta, tem que pedir ao Congresso Nacional.

A testemunha, por interpretar a legislação de modo exageradamente restritivo, inclusive apoiando-se em norma inexistente, portanto incorre em raciocínio equivocado, considera que a incompatibilidade com a obtenção da meta, que não explica como ocorre, impediria a edição de decreto, aceitando, contudo, que o crédito pudesse ser aberto pela aprovação de projeto de lei. Estabelece condição não presente em qualquer norma, ao dizer que o Congresso

SF/16649.45200-72
Página: 126/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Nacional pode autorizar a abertura dos créditos, em afronta à obtenção da meta, o que não é aceitável.

Se por um lado busca-se criminalizar a abertura de crédito suplementar por parte da Presidente da República, por outro insinua-se que o Congresso Nacional não precisaria observar regra legal a que igualmente estaria submetido.

**Lembre-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080, de 02/01/2015), estabeleceu para os projetos de lei de crédito condição semelhante à prevista no art. 4º da LOA 2015 para os decretos:**

> Art. 39 [...]
>
> [...]
>
> § 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**. *(negritamos)*

Ou seja, a abertura de crédito suplementar, tanto por decreto como por lei, não pode ser incompatível com a obtenção da meta de resultado primário. Se o Poder Executivo não pudesse editar decreto por falta de compatibilidade com a obtenção da meta, não poderia o Congresso Nacional aprovar um projeto de lei para abrir o mesmo crédito, obviamente!

No nosso entendimento, como no entendimento prevalente na administração pública federal, mantidos os limites de empenho e de pagamento, o crédito suplementar poderia ser aberto tanto por decreto como por meio da aprovação de projeto de lei. A contrário senso, se não pode por um meio, não pode pelo outro.

Em comentários à réplica que fizemos, o depoente falseou a verdade, ao afirmar que a lei prevê apenas "*alertas para limites de pessoal, que estão próximos de serem descumpridos. Não é para fraudes que estão sendo descobertas naquele momento*".

Para demonstrar a falsidade da afirmação, registra-se o disposto no art. 59, § 1º, da LRF, que não se restringe a alerta sobre despesas de pessoal, mas a

Página: 127/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

qualquer tipo de possível irregularidade, inclusive em relação ao potencial descumprimento da meta de resultado fixada para cada exercício financeiro:

> Art. 59. [...]
>
> § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
>
> I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
>
> II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
>
> III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
>
> IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
>
> V - **fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária**. *(negritamos)*

A par disso, não perguntamos sobre fraudes, as quais, quando ocorrem, precisam ser apuradas para a adequada responsabilização e punição dos responsáveis, inclusive quando cometidas pelo TCU ou o Ministério Público de Contas. Queríamos saber se o Tribunal cumpriu seu relevante dever legal de alertar a Presidente sobre possíveis irregularidades ocorrentes na execução dos orçamentos.

A Corte, bem assim o Ministério Público de Contas, não são órgãos de persecução penal, tampouco de perseguição política, como asseveramos no início deste voto. Ambos são partícipes do sistema de controle externo, do qual o Congresso Nacional é o titular, destinado à garantia da boa e regular administração dos recursos públicos.

O declarante somente poderia denominar de fraude aquilo que, após regularmente apurado e reconhecido pelo Tribunal e pelo Congresso Nacional, assim fosse qualificado.

No caso do processo, no entanto, estamos ainda cuidando de uma investigação, que vem sendo vencida apenas pelo aspecto político, não pelo entendimento técnico, apesar da dedicação tendenciosa do depoente.

SF/16649.45200-72
Página: 128/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Em resposta ao Senador Álvaro Dias, o declarante repisa pontos acima discutidos, mas agrega ingredientes novos, que merecem comentários. Disse:

> E não é só a execução financeira que tem que observar a meta. **A própria peça orçamentária, quando é elaborada, por determinação da Constituição e da LRF, tem que ser compatível.** A Lei Orçamentária, no começo do ano, já tem que ser compatível com a meta fiscal estabelecida pela LDO, que não é meramente a execução financeira. A própria autorização de gasto já tem que estar compatível.
>
> Quando o Congresso estabelece essa condicionalidade, essa regra, ele quer justamente evitar que haja um excesso de autorizações de despesas que, depois, não serão passíveis de execução, porque não haverá espaço fiscal para essa execução.
>
> Então, o momento, repetindo, de aferição da compatibilidade da meta é no momento da edição do decreto, e tem que ser observada essa compatibilidade com a meta vigente naquele momento.
>
> A meta fiscal é estabelecida em lei para ser perseguida durante todo o ano, bimestralmente, quadrimestralmente, de acordo com os marcos de avaliação da execução orçamentária.

Repete essa reflexão, quando responde à Senadora Lúcia Vânia e ao Senador Ricardo Ferraço:

> Voltando à questão da meta, a meta estabelecida na LDO para ser obtida como resultado da execução do Orçamento anual, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que ela tem que ser percebida e acompanhada e monitorada bimestralmente e quadrimestralmente, inclusive com audiências públicas feitas perante a Comissão Mista do Orçamento. Então, não é algo que se possa esquecer e deixar apenas para o fim do ano. **Se a tese da Defesa estivesse correta, não precisaria de condicionante nenhuma. Na verdade, qualquer decreto poderia ser aberto e, na hora da execução, aí, sim, eu iria olhar a meta.** Aí sim. Então, a condicionante que o Congresso colocou seria letra morta. E a própria condicionante da LDO de que a peça orçamentária inicial já tem que refletir um conjunto de receitas e despesas que conduzam ao atingimento daquela meta no final do ano seria irrelevante, porque só interessa a meta no fim do ano. Então, poderia se fazer o Orçamento com qualquer previsão de despesa e dizer: "Você pode executar toda despesa que você quiser, desde que, no fim do ano, haja o cumprimento da meta."
>
> Não é isso que a Constituição prevê, não é isso que LRF prevê. A Constituição prevê que o orçamento já tem que ser compatível com a me

Página: 129/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> e que a edição dos decretos... A pré-autorização que o Congresso deu, na Lei Orçamentária, para o Poder Executivo estabeleceu que os decretos só podem ser abertos pelo Executivo sem pedir para o Congresso caso o Poder Executivo esteja obtendo o atingimento da meta. Caso contrário, ele precisa pedir ao Congresso. Então, essa é a questão. A LRF estabelece um monitoramento do comportamento do Governo em relação ao futuro atingimento da meta. *(resposta à Senador Lúcia Vânia)*
>
> Em situações normais, entendendo normalidade como o cumprimento da meta ou a execução do Orçamento em compatibilidade com a meta que está sendo perseguida ao longo do ano, e havendo autorização no Orçamento para tanto, que é o caso do art. 4º da Lei Orçamentária, o Poder Executivo poderia editar decretos de abertura de créditos suplementares. Não havendo o cumprimento da meta, estando em situação de descumprimento da meta, essa autorização cessa. E essa compatibilidade tem que ser aferida no momento da edição do decreto. Se não fosse no momento da edição do decreto, a condicionalidade restaria vazia. A lei seria letra morta, tanto essa lei quanto o dispositivo da LRF, que estabelece que o Orçamento, quando inaugurado, já tem que ser compatível com a meta. *(resposta ao Senador Ricardo Ferraço)*

O depoente claramente não tem argumentos, passando a ser apelativo. Afirmar que a Constituição exige compatibilidade do modo como ele pensa, é falso! Qual o dispositivo? A Constituição não fala em compatibilidade orçamentária, mas certamente vela pelo equilíbrio orçamentário, o que é natural.

Se há acerto nas palavras do depoente é justamente quando diz que os créditos poderiam ser abertos a qualquer tempo. Isso é fato, porque o gestor precisa de flexibilidade para atender às necessidades que se lhe apresentam cotidianamente. A LOA 2015 pensou nisso, como todas as leis orçamentárias anteriores, desde 2001.

Ainda assim, a condicionante é indispensável, para que não se minimize a importância da obtenção da meta. Além disso, não se pense que existe uma possibilidade ilimitada de abrir créditos, porque isso não existe. Em cada caso, precisam ser apontadas as fontes efetivas de recursos. Foi o que ocorreu nos decretos cuja validade a testemunha faz de tudo para não aceitar.

SF/16649.45200-72
Página: 130/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Não dá para saber o que o depoente e seus colegas do Tribunal de Contas da União entendem por "compatibilidade", a única condição questionada que o art. 4º da LOA 2015 exigia explicitamente.

Compatibilidade não é um termo técnico. Logo, sua sinonímia pode ser buscada em qualquer dicionário geral. Significa "harmonia", "conciliação", "adaptação"... Ou seja, tudo o que efetivamente caracterizam os créditos abertos, porque todos foram harmônicos, conciliáveis e adaptáveis à obtenção da meta fiscal fixada para 2015.

Todas as vezes que a Constituição Federal toca nesse termo, o faz com o sentido que estamos apresentando.

#### 2.2.1.12.2 Depoimento do Sr. Leonardo Rodrigues Albernaz, em 13/06/2016

Como todos os depoentes da acusação, o Senhor Albernaz foi outro escolhido por quem apoia a cassação da Presidenta Dilma. Neste caso, foi indicação da nobre Senadora Simone Tebet.

Essa testemunha, no entanto, foi desprestigiada inclusive pelos denunciantes, já que nada do que disse foi aproveitado nas alegações finais da Acusação.

O Sr. Relator, como sempre o primeiro a perguntar, fez os seguintes questionamentos ao depoente (excluímos a primeira pergunta, porque trata de temas de 2014, que não é objeto do processo):

> Segunda: como a Secretaria comandada por V. Sª avaliou o comportamento do Governo em 2015 no que diz respeito às chamadas pedaladas fiscais e a edição de decretos de abertura de crédito suplementar incompatíveis com a meta de resultado primário?
>
> E terceira e última: em 2015, a meta pendente de análise pelo Congresso Nacional foi adotada apenas para abertura de créditos suplementares ou também para a edição dos decretos de contingenciamento?

Respondeu o declarante:

> O segundo ponto, em relação a 2015, o entendimento das equipes técnicas – é importante frisar isso porque não temos ainda o relatório do TCU, dado que a sessão de apreciação das contas do governo de 2015

Página: 131/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> ocorrerá na próxima quarta-feira, dia 15 – e o trabalho da Secex Fazenda e o trabalho da Semag mostram que, em relação aos decretos de abertura de crédito suplementar, houve a mesma prática verificada em 2014, ou seja, houve a edição de seis decretos com as mesmas irregularidades.
>
> [...]
>
> E o terceiro ponto sobre o uso de uma meta proposta em PLN, em lugar de uma meta vigente aprovada por esse Congresso, foi utilizada de duas formas: foi utilizada para fazer um contingenciamento menor do que o necessário, e isso fica consignado, isso fica claro no terceiro bimestre do ano, em que era necessário um contingenciamento perto de R$57 bilhões e o contingenciamento executado foi de cerca de R$8 bilhões.
>
> E essa mesma meta serviu como base para a emissão de decretos de abertura de crédito suplementar que, nesse caso, foram então irregulares, desobedecendo o art. 4º da Lei Orçamentária Anual e, portanto, o art. 167, Inciso V, da Constituição da República.

O depoente não se fez claro em sua resposta. Como poderiam os créditos de 2015 representar a mesma prática de 2014, se o ambiente fiscal é outro, a meta fixada é outra, as fontes de recursos dos créditos são outras, as programações diferentes, os órgãos beneficiários também diferentes? Há fontes, há despesas e há órgãos privilegiados pela legislação, de modo que não se pode tratá-los por igual, de modo generalizado sem observar as particularidades definidas por lei.

No caso dos créditos suplementares de 2015, considerados aqueles supostamente eivados de vício, todos se embasam em fontes específicas, protegidas pelo art. 8º, parágrafo único, da LRF e pela Constituição, razão pela qual não poderiam deixar de ser abertos, como anteriormente se esclareceu e de acordo com o que afirmaram as testemunhas. Esse inclusive é o próprio entendimento do Plenário do TCU, conforme visto acima em tópico específico.

Quanto à decisão de não realizar contingenciamento, também foi esclarecido acima tratar-se de uma posição de Governo, que tinha em vista a manutenção da prestação dos serviços públicos, em termos quantitativos e qualitativos. A decisão foi, portanto, legítima, e, se fosse considerada irregular, no máximo motivaria imposição de pena administrativa.

O servidor do TCU não esclareceu porque a abertura dos créditos desatenderia o art. 4º da LOA 2015 e o art. 167, inciso V, da Constituição.

SF/16649.45200-72
Página: 132/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Logo, não há como contraditar em defesa da Senhora Presidenta. Diz o ditado que "alegar e não comprovar é equivalente a nada alegar"!

Talvez por isso, o Relator tenha pedido mais esclarecimentos. Mas o declarante respondeu se amparando na Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que **nada tem a ver com a abertura de créditos suplementares**. Tal Emenda cuida da edição de medidas provisórias, não de orçamentos. A citação, portanto, foi muito infeliz, além do que o Governo não fez nenhuma menção de que se embasou nessa Emenda na abertura dos créditos! A abertura dos créditos se deu por decreto, que vigoram de imediato.

O Senador José Medeiros, logo em seguida, fez a seguinte pergunta, que permitiu ao depoente melhor esclarecer seu entendimento:

> Dr. Leonardo, a Defesa tem alegado que a compatibilidade de créditos suplementares abertos por decreto se dá no plano da execução, em função da programação orçamentária e financeira estabelecida por meio dos decretos de contingenciamento. Em face disso, eu pergunto: como deve ser feito o exame de compatibilidade dos créditos abertos por decreto?

Na sua resposta, o depoente demonstra a mesma incompreensão feita pelo Procurador do TCU. Disse:

> Essa confusão certamente existe, Senador, porque, realmente, **existem dois planos**, que são planos independentes, mas que apresentam algum tipo de conexão. Ou seja: existe **o plano de controle da autorização orçamentária**, assim como existe **o plano de controle da execução orçamentária**.
>
> Não é apenas no caso do art. 4º da LOA que a nossa legislação estabelece formas de controle sobre a autorização do crédito orçamentário. Por exemplo – e vou dar um exemplo que acho que elucida bastante bem isso, embora não seja o único: a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 5º, diz que o Projeto de Lei Orçamentária a ser enviado a esta Casa já tem que ser compatível com a meta. **É evidente que o Projeto de Lei Orçamentária não tem nenhum impacto imediato na meta; ele tem apenas um impacto potencial.** E, ainda que isso seja verdade, ele já tem que vir compatível.
>
> Ou seja, em algumas circunstâncias, o Congresso exige não simplesmente o controle da execução, mas também o controle da abertura.
>
> No caso do art. 4º, os dois controles importam.

Página: 133/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

A resposta não encontra respaldo em nenhuma, vou repetir, nenhuma norma do ordenamento positivado sobre orçamentos no Brasil!

Foi mencionado o art. 5º da LRF, como uma das bases de apoio legal. Contudo, esse artigo, que exige a "compatibilidade" entre o orçamento e as metas fiscais, somente fala do projeto e da respectiva lei orçamentária. Não se refere a créditos adicionais.

Já o art. 4º da LOA 2015, por muito debatido por nós, apenas exige a "compatibilidade" das alterações orçamentárias **com a obtenção** da meta fixada para o exercício. Nada mais!

Não se encontra um tal de "plano orçamentário" previsto na legislação a ser obedecido na abertura dos créditos.

A confusão que existe é o próprio depoente que cria, ao pretender exigir procedimentos não previstos em lei. Segundo o inciso II do art. 5º da Constituição, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

A interpretação feita pelos técnicos da Corte de Contas é complexa inclusive para quem há muito trabalha com a matéria. Basta ver a enxurrada de depoimentos dos técnicos dos demais Poderes, à unanimidade, que sequer compreendem o que foi deliberado no TCU. Segundo funcionários da SOF, levaram eles mais de 10 dias somente para entender a exigência inovadora da Corte!

A propósito:

> Confesso a vocês que, no início, a gente demorou.... Ah, é importante consignar que eram 15 dias originariamente para a gente fazer as contrarrazões, o que, depois, foi ampliado para 30 dias. E nós **levamos pelo menos 10 dias para entender o que estava sendo questionado**. Nós não conseguimos entender, porque ele não ia direto ao ponto, colocava essa questão e mais outras questões. Por exemplo, relacionava o art. 8º da LRF, que não tem nenhuma relação com isso, e falava de despesa vinculada. *(Sr. Cilair Rodrigues de Abreu, em 15/06/2016, em resposta ao Senador Lindbergh Farias)*

As explicações do declarante em nada ajudam. Ao contrário, aumentam as dúvidas. Disse ele, em acréscimo:

Página: 134/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> Então, nós temos duas situações no art. 4º: se a meta estiver sendo cumprida, ou seja, se o controle financeiro estiver funcionando, se o controle da execução – para ser mais preciso – estiver funcionando, tudo bem, aquela autorização vale e os decretos podem ser abertos. Se, ao contrário, a meta não estiver sendo cumprida por falhas naquele controle de execução, então, há um controle no campo orçamentário, no campo da abertura de créditos. E aí, você tem que avaliar crédito a crédito se ele ajuda a recompor a meta ou se ele não prejudica a meta. Percebem?
>
> Então, aí você tem esses dois tipos de controle e eles podem coexistir e isso aparece em alguns momentos da nossa legislação.

Nós realmente não percebemos o que quis dizer o depoente!

Segundo disse, primeiro se faz o controle financeiro pela execução; se não estiver funcionando, se faz pelo campo orçamentário.

Contudo, é óbvio, para saber se o controle financeiro funciona é preciso aguardar a execução! Se eventualmente esta se tornar inviável, não teria como retroagir para verificar apenas no campo orçamentário, na abertura do crédito, a viabilidade...

O fato é que esse entendimento, independentemente da complexidade que lhe é inerente, não encontra respaldo em lei. **O alcance da meta é preservado pelo mecanismo do contingenciamento, o único previsto no art. 9º da LRF**. É eficiente, inclusive porque pode ser ajustado bimestralmente conforme projeções da arrecadação e da execução das despesas. Diferentemente de um controle em um tal "plano orçamentário", que seria sempre feito com base em suposições.

Das perguntas que lhe fizemos, foi objetivo na resposta pelo menos em relação ao critério e ao momento da apuração da meta de resultado: "**é financeira**", respondeu sem pestanejar!

Em relação ao momento da apuração, foi enfático:

> Em relação ao momento de apuração para efeito de cumprimento: **no final do ano é que é feito**, ou seja, **a gente sabe se uma meta foi cumprida no final do ano**. Isso é mais ou menos evidente.

Essa resposta, dada por testemunha arrolada pela acusação, nos faz refletir mais uma vez sobre a loucura desse processo. Se a meta é financeira (ou

Página: 135/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

seja, apurada pela execução) e somente é apurada ao final do exercício, como pode a Acusação insistir que, na abertura do crédito suplementar, as programações seriam incompatíveis com a obtenção da meta?

Respostas como a que deu o depoente explicam por que a Acusação não aproveitou o depoimento dessa testemunha em suas alegações: as declarações, retiradas as contradições, restam favoráveis à Defesa.

Mais adiante, esclarece o depoente, complementando nossa pergunta e em adesão ao nosso entendimento, que não existe previsão legal de crime para o inatingimento da meta:

> Quando eu digo que a meta é anual, estou dizendo que o aferimento para ver se a meta foi alcançada ou não é feito no final do ano. **Isso quer dizer que é o único momento em que se vai poder dizer se a meta foi ou não cumprida é quando acabar o exercício**.
>
> Eu não sei se isso é muito claro, mas não houve nenhum tipo de acusação do tipo "a meta não foi alcançada", ou seja, **não é exatamente um crime previsto em lugar nenhum, não é nem mesmo uma infração administrativa não alcançar a meta no final do ano**.
>
> [...]
>
> O que eu quero dizer é: o que a Lei de Crimes Fiscais prevê como infração administrativa – é uma previsão legal, ou seja, decorrente do art. 9º da LRF – é que, se não houver o ato de contingenciamento, existirá uma omissão – no caso, do responsável; no caso do Poder Executivo, do Chefe do Poder Executivo.

Essas afirmações do depoente escolhido pela Acusação estão totalmente em linha com o que acima afirmamos, no sentido de que a meta de resultado fiscal é apenas uma diretriz, não havendo previsão de crime para o caso de não ser alcançada.

Então, o que é que se procura nesse alucinante processo, mesmo que tivesse havido inobservância da meta (que não ocorreu, porque foi cumprida), já que não há crime previsto para esse fato?

O declarante ainda completou resposta a pergunta nossa, esclarecendo que os pontos de controle bimestral e quadrimestral servem para fazer os ajustes, na forma prevista no art. 9º, LRF:

SF/16649.45200-72
Página: 136/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Não obstante exista a apuração anual, a gente tem que ter o desdobramento dessa meta, por força do art. 8º da LRF, e **a gente tem os acompanhamentos bimestrais e quadrimestrais para verificar a necessidade de contingenciamento**. Se não houver nenhum tipo de apuração de meta fiscal ao longo do ano, eu não tenho nenhuma forma de fazer medidas corretivas e, portanto, toda atividade de contingenciamento prevista no art. 9º perde o sentido, e aí eu não tenho medidas corretivas para colocar o resultado fiscal em convergência com a meta aprovada na LDO por este Congresso.

Essa mesma conclusão pode ser extraída da seguinte afirmação da Junta Pericial:

> O resultado primário apurado por quadrimestre representa a diferença obtida entre as receitas e despesas primárias naquele período de referência, não representando o resultado do exercício, que só é apurado após o último quadrimestre. *(fls. 57/58, Laudo compl.)*

Essa resposta vai ao encontro de tudo o que temos afirmado. Inclusive tivemos a oportunidade de replicar para a testemunha a questão que consideramos nuclear:

> **Meta, do ponto de vista legal, só existe uma, a meta é anual**. A Lei de Responsabilidade muda essa meta? Não muda, mesmo porque uma lei, mesmo que quisesse, não poderia mudar a Constituição Federal. É a Constituição Federal que diz que o exercício é anual. [...] Como ela [*a Presidente da República*] pode, em setembro e em agosto, ferir uma meta – ferir uma meta! – que só será auferida em dezembro?

Ainda na audiência do mesmo depoente, completamos nosso raciocínio, nos seguintes termos, amparados no ordenamento jurídico:

> **Há os relatórios bimensais, os relatórios quadrimestrais**... É verdade. E para quê? **Para fazer aferimento, para fazer os ajustes**. E que aferimento? Que ajustes? Não precisava eu falar isso para o senhor, porque aqui quem cuida de contas não sou eu, é o senhor. Mas o senhor sabe melhor do que a gente: **esses relatórios são para fazer as adaptações necessárias**. Não é à toa que os créditos são abertos geralmente no início, ou na metade, em meados do ano, mas eles são pagos quando geralmente? Lá para o final do ano.

SF/16649.45200-72
Página: 137/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

### 2.2.1.12.3 Depoimento do Sr. Clayton Luiz Montes, em 16/06/2016.

O Sr. Clayton, técnico experiente, lotado na Secretaria de Orçamento Federal, foi extremamente preciso, objetivo e, ao mesmo tempo, **arrasador dos argumentos da Acusação**, ao responder nossas indagações. Ao lhe perguntar se a meta de resultado fiscal é anual, ou relativa a fração do exercício, taxativamente disse: **"a meta é anual, com avaliações bimestrais, quadrimestrais. Mas a meta é anual"**.

Na pergunta seguinte, se poderiam ser consideradas como despesas, com impacto na meta fiscal do exercício, meras programações orçamentárias aprovadas em lei ou decreto, também foi objetivo na resposta. Trechos do que disse:

> Segundo a Lei nº 4.320, **somente podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas**.
>
> **O impacto na meta fiscal se dá no momento do pagamento da despesa**. Então, é preciso empenhar, liquidar e pagar.
>
> **A despesa apenas autorizada**, se ela não foi executada, empenhada, liquidada e paga, ela **não afeta a meta de resultado primário**.

**Esse depoimento é fulminante!** Com amparo na lei, o Senhor Clayton afirma cabalmente que não se pode considerar como despesas apenas programações autorizadas, como fizera a Denúncia e o Parecer do Senado. Ou seja, somente se pode afirmar que determinada programação impacta a meta fixada se houver execução do gasto. Antes disso, contraria-se a Lei nº 4.320/1964!

Ao mesmo tempo, o depoente exterminou com o argumento da existência de uma meta no "plano orçamentário", já que a meta é controlada pelo aspecto financeiro.

Quando questionado se as programações aprovadas são autorizações para a gestão ou se são gastos efetivos, respondeu como já se esperava, pois é da lógica do sistema:

> **Elas são apenas autorizações de gastos. Podem ou não ser empenhadas, podem ou não ser executadas.**

Página: 138/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Sobre em que momento a programação autorizada entra no estágio da execução para ser considerada despesa, afirmou:

> **A primeira fase da execução da despesa é o empenho, e ela vai afetar a meta de resultado primário no pagamento.**

Para reforçar a resposta, redarguimos, "no pagamento?". "No pagamento", respondeu.

Questionamos qual o momento, **conforme a prática desde 2001**, em que a despesa deve impactar a obtenção da meta de resultado fiscal, se na autorização ou no pagamento, no que reforçou mais uma vez a resposta:

> **No pagamento!**

Perguntamos se a abertura de um crédito altera o limite de execução do órgão beneficiário, no que respondeu:

> **Não, não altera.**

Para essa pergunta essencial "**qual o fundamento legal da abertura dos créditos aqui tratados?**", a resposta foi:

> **É o art. 4º da LOA.**

Vejam a importância dessa resposta simples, direta e objetiva, **mas de conteúdo pleno, arrazador**! Quando aqui se fica questionando se houve ou não obediência ao artigo 4º da LOA 2015 na abertura de crédito suplementar, bastaria indagar a um especialista isento que trabalha com a matéria no seu dia a dia.

Nada mais precisaríamos provar, a resposta está dada por quem entende!

Essa resposta inclusive está de acordo com os pareceres jurídicos constantes das minutas dos créditos enviados à Senhora Presidenta para assinatura, como visto páginas atrás, e com as notas técnicas que fizemos juntas aos autos.

Página: 139/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Em mais duas últimas perguntas, sobre se "**os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para demonstrar o comportamento da meta e promover ajustes ou o cumprimento da meta**" e sobre se "**essa meta é fixada para o ano ou para fração dele**", as respostas foram, respectivamente:

> **Servem apenas para demonstrar o comportamento da meta.**
>
> **A meta é fixada para o ano inteiro.**

Quanto à questão da possibilidade de existência de excesso de arrecadação, num quadro geral de frustração de receitas, o Senhor Clayton aduziu que:

> **Pode haver frustração das maiores receitas, como está acontecendo no momento, e um excesso de arrecadação de uma receita vinculada, uma receita própria**. A gente tem, no orçamento, cerca de... Que eu me lembre, cerca de 96 fontes de receitas. Então, naturalmente, eu posso ter excesso de arrecadação em uma dessas fontes e frustração em outras. Nesse caso, a frustração que a gente está vivendo no momento é uma frustração global. Mas isso não impede de eu ter um excesso de arrecadação em uma receita específica.

Essa resposta é muito importante, não só porque contraria o depoimento do Procurador de Contas, mas também porque a parcela dos decretos que o Senhor Relator disse ser viciada tem como fonte de recursos justamente **excesso de arrecadação** e **superávit financeiro**. O Relator disse ser impossível ocorrerem excessos num ambiente global de frustração de receita, coisa que não é. Na verdade é até comum, como fez crer o depoente em consonância com outras testemunhas, o que deixa o Senador Anastasia sem argumento.

Portanto, estão aí, todas as informações dadas por um técnico de primeira linha, como o são os técnicos da SOF, que lidam unicamente com orçamentos. Não resta nenhuma dúvida sobre a legalidade da abertura dos créditos discutidos. Não precisaríamos transcrever outros depoimentos, mas o faremos para reforçar o quanto dito.

#### 2.2.1.12.4 Depoimento da Sra. Iara Ferreira Pinheiro, em 16/06/2016.

Formulamos a primeira pergunta, para saber se as universidades públicas recebem recursos de convênios e doações, ao que nos respondeu que

SF/16649.45200-72

Página: 140/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

"**sim**". Emendamos a segunda pergunta, para saber se tais recursos podem ser destinados para outros fins, tendo dito:

> **Não. No convênio, eles já marcam uma destinação que é específica, então, quando a universidade assina um convênio, é para um projeto específico.**

Essa resposta é muito valiosa, porque o Relator não teve o cuidado de analisar as fontes que custeiam cada despesa objeto dos decretos. Fontes vinculadas têm de ser aplicadas, logicamente, no objeto da vinculação. Não podem ficar retidas em caixa para reduzir a dívida líquida, até porque não podem ser utilizadas para pagar juros.

A resposta da testemunha está de acordo com a legislação pátria, nos termos do parágrafo único do art. 8º da LRF, e contraria o depoimento do Senhor Procurador, que afirmou que essas receitas devem ficar em caixa para proporcionar o atingimento da meta.

Não custa lembrar que as vinculações são decorrentes de leis e da própria Constituição. Some-se que as receitas de convênios e de doações estavam inclusive ressalvadas do contingenciamento pela própria LDO 2015 (art. 52, § 1º, II).

Além disso, eram recursos efetivos, já arrecadados, conforme justificou as razões do pedido de crédito, por exemplo, o Desembargador Presidente do TJDFT, Mário Machado, pelo Ofício 21.595/GPR, de 15/06/2016, à CEI:

> Acrescente-se, por oportuno, que não foi necessária a apresentação de memória de cálculo à Secretaria de Orçamento Federal, haja vista que **os recursos já haviam sido arrecadados** e estavam devidamente registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, gerido pelo Ministério do Planejamento.

Logo, de fato, o Senhor Relator cometeu uma barbaridade em relação às fontes vinculadas, ao entender que poderiam ficar retidas em caixa, atendendo objeto distinto do previsto originalmente, pois seu entendimento não encontra respaldo na lei.

SF/16649.45200-72
Página: 141/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

### 2.2.1.12.5 Depoimento do Sr. Luiz Cláudio Costa, em 16/06/2016.

O Sr. Luiz Cláudio também prestou declarações muito importantes, que desmontam a Denúncia.

Em relação à motivação das solicitações dos créditos suplementares para o Ministério da Educação, disse:

> **Tentando ser objetivo, Senadora, o que motivou foi o superávit do exercício anterior, o excesso de arrecadação. Então, aquilo que ocorre, a universidade faz um convênio, tem uma doação, tem uma arrecadação que ela precisa – evidentemente, isso não está previsto no seu orçamento –, ela precisa internalizar.**

Ou seja, o servidor deixa muito claro que o objetivo do crédito não necessariamente é ampliar as autorizações, mas incorporar (internalizar) as fontes vinculadas oriundas do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro nos orçamentos, a fim de que possam ser usados.

Sobre qual o amparo normativo para requerer os créditos suplementares, respondeu:

> As universidades e institutos fazem essa solicitação, **e elas se baseiam exatamente na LOA, no art. 4º,** e também se baseiam nesse acórdão do TCU.

Mais esse técnico, com toda segurança, afirma que o amparo para a abertura do crédito é o art. 4º da LOA 2015, o que também detona os argumentos do Relatório do Senador Anastasia. Essa declaração se soma à do Sr. Clayton e de tantos outros depoentes, que responderam a mesma coisa, quanto ao amparo legal para abrir os créditos.

Indagado se as universidades públicas gozam de autonomia financeira e orçamentária, afirmou que:

> **Elas gozam de autonomia? Sim**. Isso permite a ela fazer a gestão. Quando ela faz essa abertura de crédito, ela tem mais possibilidade de gestão, porque ela não tem limite adicional. O Ministério da Educação não passa limite adicional para as instituições. Então, ela tem que fazer... **Como ela vai fazer com a doação, com o convênio e os recursos próprios se for negado?** Vai voltar ao modelo de fundação? É uma

Página: 142/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> pergunta que nós temos de fazer, se esse entendimento prevalecer, e verificar se isso é bom para o Estado brasileiro.

Ou seja, como as universidades gozam de autonomia, inclusive prevista na Constituição (art. 207, *caput*), há de se garantir que seus recursos próprios sejam considerados na abertura de crédito suplementar, para que possam ser utilizados.

Indagado por nós se a execução do Ministério da Educação é limitada pelas autorizações ou pelos limites de contingenciamento, também foi categórico, ao afirmar:

> Gente, é o limite, é o decreto (de contingenciamento). [...] Então, é isso que faz o limite, não é o crédito.

Enfim, questionado se, após a mudança de interpretação pelo TCU, houve abertura de créditos por decreto nas mesmas condições, informou que:

> Após a mudança e após a Secretaria de Orçamento financeiro ter sido notificada, **não houve mais decreto**. Tanto é que nós fizemos uma solicitação, porque houve uma doação para a Capes, e nós pedimos, e disseram: "Não pode mais". Então, eu tenho esse testemunho a dar. **Após a notificação, não houve mais emissão de decretos**.

Vejam todos que os depoimentos são muito coerentes e consistentes, desacompanhados de impressões pessoais. Inclusive em relação aos decretos para o Ministério da Educação, lembrou que foi o próprio TCU que exigiu agilidade na abertura dos créditos para esse Ministério, por meio do Acórdão 2.371/2008-TCU. Depois que esse Tribunal mudou sua interpretação em 2015, nenhum outro decreto foi aberto nas condições anteriores, apesar de a decisão do TCU nessa questão depender de confirmação pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, CF).

#### 2.2.1.12.6 Depoimento do Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016.

Fizemos as seguintes perguntas ao Senhor Wagner:

1) os recursos destinados por lei especificamente às universidades poderiam ser destinados para outras despesas, por exemplo pagamento de juros?

SF/16649.45200-72
Página: 143/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

2) os recursos recebidos mediante doação ou convênio pela Capes e pelas entidades de ensino poderiam ser destinados a outro objetivo que não aquele pactuado na doação ou no convênio?

3) a abertura de um crédito adicional e sua incorporação à Lei Orçamentária permitem que o órgão executor possa gastar os recursos correspondentes imediatamente?

4) com base em qual instrumento normativo as instituições vinculadas ao Ministério da Educação controlam os gastos de modo que respeitem ao teto das despesas?

5) a abertura de crédito, mesmo com fonte financeira, impede a obediência do limite de execução fixado para cada instituição?

6)a abertura de crédito em análise seguiu os mesmos trâmites e entendimentos dos anos anteriores, ou isso foi uma novidade, esses créditos que nós estamos debatendo?

7) a abertura de crédito ora analisado teria afrontado o art. 4º da Lei Orçamentária de 2015 e, por conseguinte, a Constituição Federal?

8) o TCU enviou alerta em algum momento para o Ministério da Educação informando que os decretos estão sendo abertos fora da lei?

Em suas respostas, o depoente foi conciso e categórico:

> Portanto, **você não pode destinar para outra despesa um recurso que está aprovado na LOA para uma finalidade específica**. O próprio programa de trabalho que define em que essa despesa é executada, por si, já estabelece isso. Então, por força de lei, não, não posso usar para outra coisa, no caso aqui para o pagamento de juros.
>
> Os recursos recebidos por meio de doação ou convênio pela Capes poderiam ser destinados a outro objeto? Não. **Se eu assino um convênio, eu tenho de cumprir o objeto desse convênio. Se eu recebo um recurso, eu tenho de entregar um produto referente a esse recurso. Então, eu não posso utilizar uma doação ou um recurso de um convênio... Eu tenho de prestar conta do objeto. Então, o recurso é para atender o objeto convênio**.
>
> Com relação às perguntas 3 e 4, acho que as duas se enquadram na mesma resposta. A abertura de um crédito adicional se sujeita à LDO. O art. 52 da LDO, §13, estabelece que "os créditos adicionais estão sujeitos às limitações de empenho que estão estabelecidas no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira". **Então, não tenho como gasta**

Página: 144/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **Saiu o crédito, eu preciso ter limite de empenho, limite de pagamento para gastar. Se eu não tiver esse crédito, eu não tenho como executar.** A base, o instrumento normativo que as instituições seguem é o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, que, no caso em questão, é o Decreto nº 8.456, do dia 22 de maio, e suas alterações.
>
> A abertura de crédito, mesmo com fonte financeira, impede a obediência do limite? Não. **Todos os créditos estão vinculados ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.**
>
> Os créditos seguem os trâmites anteriores? Os créditos seguem, sim, os mesmos trâmites anteriores desde 2009, quando foi incluído no art. 4º da Lei Orçamentária a questão da possibilidade, no caso do Ministério da Educação, de fazer créditos orçamentários do superávit das fontes vinculadas à educação – no caso, são as fontes 12 e 13 – até o limite do saldo não empenhado no ano anterior. Desde 2008, nós temos vários decretos. Eu tenho aqui a data de todos eles. Depois eu posso passar, quando for o tempo apropriado. Nós temos seguido a mesma lógica desde 2009. Temos decretos de 2009 até 2015 nas mesmas sistemáticas, com o mesmo amparo legal.

Em seguida, o Dr. Wagner respondeu às perguntas 7 e 8, conjuntamente, nos seguintes termos, o que está de acordo com o que defendemos:

> Eu fui responsável pela área de orçamento do MEC, a Coordenação Geral de Orçamento, de 2009 até 2011, e depois pela Subsecretaria de Orçamento e Planejamento de Orçamento, de 2011 até fevereiro de 2015. Nesse período, eu posso afirmar, na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, que é a área que cuida do orçamento, que nós não recebemos nenhuma orientação, nenhum acórdão contrário a créditos semelhantes a esse. Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA, no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. Pelo contrário, em 2008, nós tivemos um acórdão do Tribunal de Contas da União que recomendava ou determinava ao Ministério da Educação e ao Planejamento para flexibilizar a questão de créditos para as universidades, porque estava criando alguns contratempos para as universidades. [...] Portanto, durante o período em que eu estive à frente do orçamento do MEC, **eu não recebi, na Subsecretaria, nenhuma orientação, nenhum questionamento sobre isso**.

Vejam que **depoimento desconcertante para a Acusação**. É por isso que eles, defensores da cassação, deixaram de fazer perguntas. Tudo foi sendo respondido de forma totalmente fundamentada na lei, contrário ao entendimento deles.

SF/16649.45200-72
Página: 145/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**Os créditos foram abertos com base no art. 4º da LOA 2015** e o TCU nunca alertou sobre qualquer vício na abertura desses créditos. **Não há irregularidades!**

#### 2.2.1.12.7 Depoimento do Sr. José H. Paim Fernandes, ex-Min da Educ, em 17/06

O ex-Ministro da Educação José Henrique Paim esteve na Comissão Especial do *Impeachment* não apenas porque foi Ministro da Educação, e, portanto, domina perfeitamente o assunto sobre o qual estamos instruindo os autos, mas também porque, dos quatro créditos que a Presidenta está sendo acusada de ter aberto por decreto, na sua grande maioria (70% dos recursos) envolve créditos do Ministério.

Perguntamos ao Dr. Paim (i) se a edição dos decretos em 2015 era alguma novidade, ou se em anos anteriores eram semelhantes os procedimentos; (ii) se o TCU fez algum alerta ou recomendação sobre esse procedimento de 2015 e (iii) se no âmbito do Ministério há fontes de recursos vinculadas, ao que nos respondeu:

> **Eu diria que não é uma inovação, porque a inovação foi realizada justamente em 2009, quando fizemos uma discussão com o Congresso, com a Comissão Mista de Orçamento, e se chegou, foi aprovada pelos Parlamentares, a essa redação que ocorreu em 2009, sendo reeditada nos anos seguintes**. Eu diria que foi uma construção importante, envolvendo as universidades, como eu já falei, envolvendo o Tribunal de Contas da União. Então, não há um processo de inovação nesse sentido no ano de 2015, mas houve um processo de inovação, sim, no ano de 2009, numa discussão realizada em 2008 com o Congresso Nacional.
>
> **Nós não tivemos nenhuma anotação do TCU em relação a essa questão específica dos decretos que foram feitos todos os anos, desde que nós tivéssemos superávit financeiro**. O que nós tivemos foi um acompanhamento do TCU, que se encerrou em 2011. Nesse acompanhamento do TCU, num acórdão editado em 2011, da Segunda Câmara, o TCU deu por cumpridas as determinações que ele havia feito no acórdão de 2008. Deu por cumprido, porque conseguimos resolver essa questão das instituições de ensino superior federais.
>
> Nós temos, sim, as fontes de financiamento da educação. Temos a Fonte 112, que é de manutenção do desenvolvimento do ensino, que é uma fonte oriunda de vinculação; nós temos a Fonte do Salário Educação, que é a 113; temos a Fonte 250, que é uma fonte de receita própria, e **as universidades costumam receber recursos de vários convênios,**

SF/16649.45200-72
Página: 146/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **vários acordos que se fazem com a iniciativa privada, com órgãos públicos, agências de fomento, e isso se transforma em receita própria**. **Essa receita própria, então, tem de ter um crédito suplementar para recepcioná-la**. Obviamente que esse recurso, esse limite de empenho, só é dado às universidades a partir do momento em que temos o limite dado por decreto, que é o famoso decreto de contingenciamento. E temos outra fonte, a Fonte 280, que é uma fonte de receitas próprias financeiras, ou seja, recursos são recebidos pelas universidades, que fazem aplicação financeira junto ao mercado financeiro. Temos também as receitas de convênio, que é a Fonte 281, que são receitas provenientes desses convênios realizados por essas instituições com outras entidades. Então, essas são fontes novas, são fontes alternativas, vamos dizer assim, ao MDE, ao salário educação, essas fontes que já são vinculadas. Sim. **A aplicação do recurso, em se tratando de MDE, em se tratando de salário da educação tem uma destinação específica, que é sempre observada pelo Ministério da Educação**.

A cada testemunha que ouvimos, mais nos convencemos da distorção desse processo. Por isso que a Acusação e seus apoiadores ficam incomodados com os depoimentos: **é tudo contra o que disseram**!

### 2.2.1.12.8 Depoimento do Sr. Antônio José Chatack Carmelo, em 17/06/2016.

Já entrando direto nas respostas do depoente, porque auto explicativas, o Senhor Chatak é mais uma daquelas testemunhas que esclareceram o ordenamento orçamentário. Disse ele:

> **O art. 4º da LOA prevê que a compatibilidade dos créditos com a meta de resultado primário. Os créditos estão no *locus* orçamentário, volto a repetir, eles não afetam a meta, que é financeira**.
>
> Quanto à segunda pergunta, **só é considerado como despesa para impacto na meta quando é feito o efetivo pagamento**, lembrando que são três fases da despesa: o empenho, a liquidação e o pagamento. Só nessa terceira fase que é considerado para impacto na meta de resultado primário. Eu acho que, falando dessa forma, acredito que tenha atendido à terceira pergunta.
>
> A autorização do gasto. Na autorização do gasto, não. **A autorização do gasto simplesmente ajusta a programação orçamentária, ajusta o orçamento. Ele só é impactado quando efetivamente é realizado o**

SF/16649.45200-72
Página: 147/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **pagamento**. Os relatórios bimestrais previstos na LRF apontam para esse controle fiscal.
>
> [...]
>
> Só fazendo um esclarecimento: **os relatórios quadrimestrais apenas informam o comportamento da despesa nos quatro meses a que se referem. Eles só fazem isso. São relatórios apenas informativos sobre a execução orçamentária financeira**.
>
> [...]
>
> **A meta é anual. Ela é fixada para o ano; ela não é fixada para períodos. Ela é anual, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias**.

Vejam que, de respostas simples, retiramos todas as conclusões, para afirmar a farsa desse processo: (i) as programações são autorizações orçamentárias, pelo que não afetam a meta, que é financeira, aferida a partir do pagamento; (ii) essas programações orçamentárias simplesmente ajustam o orçamento, que não impactam a obtenção da meta; e (iii) os relatórios bimestrais visam ao controle da meta fiscal.

Essas respostas foram dadas por mais esse técnico concursado, de carreira! Confiamos ou não em nossos técnicos, especialmente quando todos, sem exceção, dizem a mesma coisa?

Portanto, onde estaria a ilegalidade na abertura dos créditos? O art. 4º da LOA 2015 exigia compatibilidade das alterações programáticas com a obtenção da meta, o que ocorreu, pois as alterações não obstaculizaram o atingimento dela, que se faz pelo aspecto financeiro.

Que absurdo pretender afirmar, como fazem os acusadores, que a meta não foi cumprida em determinado mês do ano, sendo que a aferição somente se torna possível no encerramento do exercício.

A analogia que temos feito ao longo dos debates é a seguinte: "**como querer reprovar o aluno, porque tirou nota baixa em determinado bimestre, sem querer esperar pela recuperação dele ao longo do ano**!" O período letivo é anual, não bimestral ou quadrimestral!

SF/16649.45200-72
Página: 148/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Essa é a mesma lógica da apuração do resultado da meta fiscal: não é bimestral, é anual! Se decepcionar em um bimestre, pode se recuperar no seguinte!

#### 2.2.1.12.9 Depoimento do Sr. Georgimar Martiniano de Sousa, em 17/06/2016.

Partamos diretamente para as respostas às indagações que formulamos ao Senhor Georgimar, porque são auto explicativas e estão em linha com nossa linha de entendimento:

> Se a abertura de crédito foi autorizada previamente em lei? **A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos**.
>
> Recursos decorrentes de convênio e doações podiam ser contingenciados? **Não. Eles não estão incluídos no decreto de contingenciamento, esses recursos**.
>
> Os recursos podem ser destinados para outras finalidades que não o próprio objeto do convênio? Não. Eles têm que ser usados na finalidade do objeto do convênio.
>
> Em que momento a programação autorizada entra no estágio de execução para ser considerada despesa? **Só no pagamento, no último estágio da despesa**.
>
> Qual o fundamento legal para a abertura dos créditos aqui tratados? **É o art. 4º** [da LOA 2015].
>
> O senhor tomou algum conhecimento de alerta do TCU, nos termos do art. 59, sobre a existência de possíveis irregularidades na abertura de créditos? **Não. Até aquele momento, não**.

Senhor Presidente, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, no que se refere aos decretos, não restam dúvidas, e o Sr. Chatak resume o entendimento técnico de todos os órgãos do Poder Executivo, no sentido de que: (i) **o art. 4º da LOA 2015 autorizava a abertura dos créditos**; (ii) **os recursos de convênio e doações não poderiam ser retidos para pagar juros**; (iii) a autorização constante dos decretos somente poderia ser considerada despesa, de modo a impactar a obtenção da meta, no momento da execução, do pagamento; e (iv) o TCU não fez qualquer alerta, de que os créditos não poderiam ser abertos!

Página: 149/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

São todas as respostas de que precisamos para afirmar a lisura do procedimento de abertura dos créditos pela Senhora Presidenta ora afastada.

Portanto, aqueles que acusam a Presidenta não estão atrás de crime coisa alguma. **Inventaram esses falsos argumentos para tomar o poder, para se proteger da lava jato e para implantar políticas contrárias ao povo brasileiro**!

### 2.2.1.12.10 Depoimento do Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016.

Vamos apenas expor as respostas do Senhor Zarak, porque também nos dão ideia das perguntas que fizemos:

> Sobre a primeira pergunta – os créditos que foram abertos estão compatíveis com a obtenção da meta de 2005? Sim, estão compatíveis. Quando eu encaminho a abertura de um crédito, faço referência não só à própria LOA, porque a própria LOA já tem autorização para abertura desse crédito, mas também à LDO, que me dá autorização para abrir esses créditos de acordo com a meta de resultado primário, ou seja, com a meta; ele já está compatível com a meta de resultado. Tanto é que, nessas despesas, quando eu abro, para que eu possa executá-las, ou seja, empenhá-las e pagá-las, eu tenho que deixar de fazer outras despesas.
>
> Sobre a segunda questão: "Segundo a Lei nº 4.320, podem ser consideradas do exercício as despesas nele legalmente empenhadas? Logo, poderiam ser consideradas como despesas com impacto na meta fiscal do exercício meras programações orçamentárias aprovadas por lei ou por decreto?" Ele somente impacta na meta fiscal, como eu disse, quando é efetivamente pago.
>
> "As programações aprovadas por lei, medida provisória ou decreto são autorizações para ampliar a gestão administrativa ou são gastos efetivos?" **Qualquer crédito, seja ele medida provisória, seja ele crédito suplementar ou especial, é somente um gasto efetivo depois de pago.**
>
> "Em que momento a programação autorizada entra no estágio da execução para ser considerada despesa?" **Ela é considerada despesa quando é empenhada**. Isso já diz a própria Lei nº 4.320. Depois de empenhada, ela é liquidada e paga. **Inclusive, se formos ler literalmente a Lei nº 4.320, ela só pertence ao exercício se for empenhada, ou seja, ela, em tese, pode nem pertencer àquele exercício se ela não for empenhada**.
>
> "Qual o fundamento legal para abertura dos créditos aqui tratados?" **É a própria Lei Orçamentária, no seu art. 4º.**

SF/16649.45200-72
Página: 150/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

"Os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para demonstrar comportamento da meta e promover ajustes ou para cobrar o cumprimento da meta? Qual é o amparo legal?" **O amparo legal é a LRF, art. 9º. Na verdade, os relatórios bimestrais servem para promover um ajuste, ou seja, eu faço estimativas de receitas e despesas e, na medida em que essas despesas... a realização das despesas não cumpra a meta, eu tenho que fazer uma limitação de empenho e pagamento.**

[...]

Respondendo as duas últimas perguntas, o que é necessário, como eu havia dito antes, é fazer uma distinção entre disponibilidade orçamentária e efetivo pagamento. O orçamento tem um regime misto, como eu havia falado; e apuração da meta, o regime de caixa. **A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, quando fala, em seu art. 9º que, verificado ao final de um bimestre que a realização da despesa não comporta o cumprimento das metas, tem que se fazer uma limitação de empenho de pagamento. Então, quando se fala em realização da receita, ela já remete ao que chamamos mundo da execução**.

A partir daí, **tenho o relatório de avaliação de receita e de despesa, que me diz se vou ter uma limitação de empenho ou não**. E essa meta, segundo a pergunta aqui, na verdade, é uma meta para o ano inteiro. Tenho que lembrar também que o decreto de contingenciamento não só limita o empenho; há também uma limitação financeira. Inclusive, esse limite financeiro não é somente para pagar as despesas do exercício, é para pagar as despesas de restos a pagar que foram empenhadas em exercícios passados, ou seja, para mostrar complexidade. Quando eu elaboro orçamento, trabalho com estimativas de receitas e fixação de despesas, e tenho uma meta de resultados. Só que, durante a execução, tenho que levar em conta não só as despesas do exercício, mas também as despesas de exercícios anteriores. Por isso, é que há apuração pelo regime de caixa, ou seja, porque tenho que levar em consideração essas despesas do passado. **O seu cumprimento, como eu disse, é aferido pelo financeiro, tanto pelo Banco Central, que afere o resultado abaixo da linha, como chamamos, bem como pelo Tesouro Nacional, que afere esse resultado acima da linha.**

**[...]**

Com relação à última pergunta: "o senhor conhece algum controle da abertura de crédito por meio de uma tal de meta programada? Se sim, qual a norma que dispõe a respeito, quando e como se daria esse controle?" **Bom; eu desconheço. É a primeira vez que eu ouço essa expressão. Desconheço**.

Diante do exposto, eu pergunto: o senhor confirma que suplementar despesas primárias discricionárias, à conta de recursos de origem financeira, não afeta a obtenção da meta de resultado primário? Não afeta

SF/16649.45200-72
Página: 151/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

a meta de resultado primário. Inclusive, vou fazer um histórico aqui mostrando o porquê disso.

As próprias LDOs foram sendo aperfeiçoadas ao longo dos anos – e isso em conjunto com a própria assessoria do Congresso Nacional. Então, alguns anos atrás, quando a gente encaminhava um crédito suplementando com recursos... Desculpe; só um momentinho. É de recursos financeiros que a senhora falou, não é? Superávit. Então, quando suplementava com recursos financeiros de superávit, a gente encaminhava em conjunto... um anexo mostrando o cancelamento de algumas despesas primárias, para mostrar que aquele crédito estava sendo compensado, ou seja, não causava impacto. Mas isso foi modificado pelas outras LDOs.

Por quê? A gente chegou à conclusão de que o próprio decreto de contingenciamento orçamentário e financeiro já fazia esse papel, ou seja, eu não tinha que encaminhar um crédito que era financiado com superávit financeiro, ou seja, uma despesa financeira que iria causar impacto, e eu encaminhava um cancelamento de dotação. Isso era desnecessário, porque **o próprio decreto de programação orçamentária e financeira já cumpria esse papel.** Então, a própria LDO remete, lá no seu art. 52, dizendo que a abertura de créditos ou a reabertura de créditos suplementares já estão contidas nos limites de empenho e pagamento. **Não é necessário demonstrar isso. Por quê? Se eu for empenhar essa despesa, significa que vou deixar de empenhar ou pagar outra despesa.** É limitado. Se eu tenho 100 na lei, 80 de despesa primária, sendo de 20 o meu resultado primário, e faço um decreto de contingenciamento em função da minha queda na receita, de 20, ou seja, se o meu limite de empenho e pagamento passa a ser de 60, se diminuiu em 20, para empenhar outra despesa, eu tenho que me ater a esses 60 do meu limite de empenho. Há uma compensação. **Se empenho e pago uma despesa, eu tenho que deixar de empenhar e pagar outra despesa**.

Vejam que o depoimento do Senhor Zarak é um primor, sendo dos mais importantes, porque explicativo. Em linha com nossas afirmações e com as dos demais depoentes que falaram sobre as mesmas questões, **esse depoimento realmente destrói os argumentos da nefasta Denúncia**!

#### 2.2.1.12.11 Depoimento do Sr. Bruno Moretti, em 20/06/2016.

Para a acusação, a única possibilidade de abertura dos créditos discutidos seria a aprovação de projeto de lei, não a edição de decreto. Entendemos de modo diferente, pois se um decreto não pudesse ser editado por incompatibilidade com a obtenção da meta, também o projeto de lei encontraria o mesmo impedimento.

Página: 152/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Os créditos abertos por lei têm, com certeza, o mesmo efeito que aqueles abertos por decreto. Logo, os créditos suplementares não teriam como ser abertos.

Colocamos a questão ao Dr. Bruno, que nos respondeu:

> Acho que a única hipótese de o Congresso Nacional poder autorizar o Poder Executivo a não cumprir a meta vigente é aprovando um projeto de lei que altere a Lei de Diretrizes Orçamentárias e reduza a meta fiscal, conforme fez há pouco, em sessão do Congresso Nacional, com esse déficit de 170 bilhões.
>
> **Então, se a tese é a de que não poderia abrir decreto de crédito porque não haveria compatibilidade com uma meta bimestral, tampouco se poderia fazê-lo para o caso do projeto de lei.** Eu acho até que é importante registrar que um Acórdão do TCU – eu não sei se eu vou achar aqui – nº 3.324, de 2015, determina à Secretaria de Orçamento e à do Tesouro Nacional que apresentem e divulguem nos relatórios de avaliação bimestral – reforçando essa tese da qual discordo, é verdade – justificativas pormenorizadas com análises das despesas empenhadas e a empenhar quando a limitação de empenho e movimentação for realizada em montante inferior ao necessário para o atingimento da meta fiscal vigente para o exercício.
>
> Ora, se o próprio Tribunal indaga os órgãos executores, as áreas econômicas pelas justificativas de um eventual descumprimento dessa meta bimestral, é que, acho eu, ele entende que seria problemático você proceder a uma limitação de empenho de pagamento com prejuízos, em última instância, à população. **Se a tese é a de que não pode por decreto, por descumprimento da meta, também não poderia fazê-lo por PL.**
>
> Aí despesas essenciais, repito – é entre essas que estão nos decretos com Fundeb, transferências constitucionais, seguro-desemprego –, não poderiam ser executadas. Acho que ficaria um pouco, digamos assim, desequilibrada, a relação do Orçamento, atendendo muito a aspectos formais e menos a aspectos essenciais de interesse da população, sobretudo nas circunstâncias de crise que já foram aqui colocadas.

Em atenção às nossas demais perguntas, o Sr. Bruno Moretti disse:

> Em relação aos decretos, a Casa Civil, por determinação da Presidente, alterou algum desses créditos? **Não. Os créditos vêm formatados já, nos parâmetros, inclusive por meio de um sistema, que é o SIOP, passa por análise, tanto do órgão setorial, que está demandando, quanto do Planejamento, e depois encaminha-se à Casa Civil**.

SF/16649.45200-72
Página: 153/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

"A Casa Civil ajustou os pleitos ou os créditos foram aprovados conforme elaborados pelos solicitantes e analisados pelo órgão central?" **Foram aprovados, foram editados conforme a solicitação do Ministério do Planejamento e dos órgãos setoriais**.

"Houve alteração nas rotinas de autorização de abertura de crédito suplementar mediante decreto em 2015?" **Não houve alteração dos procedimentos, tampouco houve alteração do entendimento durante esse período todo, até outubro de 2015**.

"Em relação aos créditos solicitados por outros Poderes – pelo Ministério Público e pela Defensoria – qual o procedimento?" **Procedimento igual ao de qualquer outro órgão setorial, que demanda o crédito e esse crédito é encaminhado ao Planejamento, que depois encaminha à Casa Civil, após uma série de análises técnicas e jurídicas, tanto do Poder, quanto do Ministério do Planejamento, e depois das áreas técnicas da Casa Civil**.

[...]

Sobre o excesso de arrecadação, realmente não se confundem os dois conceitos. **Uma frustração geral de receitas**, que leve à necessidade de se reestimar a meta, ou de se fixar uma outra meta, ou de se limitar um empenho ou pagamento de um órgão, **não se confunde com uma receita específica**. E aqui dou um exemplo bastante importante, inclusive, se não me engano, é objeto de um dos quatro decretos da Denúncia. Hospitais universitários têm receita SUS, receita de produção do Sistema Único de Saúde, se ele aumenta a produção em relação ao que estava previsto no exercício, há um excesso de arrecadação, esse é o conceito da Lei nº 4.320, sobre o excesso de arrecadação.

O que ele pode pleitear? **Ele pode pleitear um crédito baseado nesse excesso de arrecadação, que é bom, ele produziu mais para o Sistema Único de Saúde, um procedimento a mais, utilizou um leito dele a mais para o Sistema Único de Saúde**. Com base nesse excesso de arrecadação, ele pede um crédito. Agora, a condição para atender a Lei Orçamentária e a Lei de Diretrizes Orçamentárias é de que não se aumente o limite de empenho de pagamento dele, mas o excesso de arrecadação, de fato, ele teve numa receita que é própria a ele. **Nós não poderemos usar essa receita do SUS para outra coisa senão como fonte para esse hospital que fez a produção do SUS**.

Os pedidos de abertura de crédito por decreto respeitam uma rotina previamente estabelecida, totalmente controlada pelos órgãos envolvidos. São inseridos em sistema parametrizado (Sistema Integrado de Orçamentos Públicos - SIOP), onde tramitam, como reafirmaram as diversas testemunhas.

SF/16649.45200-72
Página: 154/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Quando a Presidenta da República assinava as minutas dos decretos, a demanda já se encontrava devidamente instruída com pareceres técnicos e jurídicos dos órgãos interessados, inclusive de outros Poderes, bem como do Ministério do Planejamento e da Casa Civil.

Assim, **a Presidenta da República, ao autorizar a suplementação de dotações constantes da lei orçamentária, endossava os procedimentos realizados por toda a cadeia de técnicos envolvidos na análise e na solicitação do crédito suplementar, assim como faziam todos os Presidentes anteriores**.

Ainda que houve algum resquício de ilegalidade, que comprovadamente não há, não haveria dolo, porque a orientação técnica e jurídica deram o suporte para a edição dos decretos.

O Sr. Bruno nos deu a chance de confirmar tudo isso, revelando que nem a Casa Civil, tampouco a Presidenta da República, realizam qualquer alteração nos dados constantes das solicitações, até por se tratar de questões muito detalhadas e absolutamente técnicas.

Lembra, por fim, o Dr. Bruno, ser possível o excesso de arrecadação, no caso de receitas específicas, mesmo num quadro de frustração global na arrecadação, coisa que o Relator disse ser impossível ocorrer! No caso, tratando-se de receita específica, os recursos somente podem ser destinados para o objeto a que estejam vinculados. Não podem ficar retidos em caixa, para pagar juros ou abater dívida líquida, porque não se destinam a esses fins.

### 2.2.1.12.12 Depoimento do Sr. Felipe Daruich Neto, em 20/06/2016

Vamos direto às respostas objetivas do Dr. Felipe aos nossos questionamentos:

> A pergunta nº 1: "O art. 4º da LOA exige a compatibilidade do crédito com a meta de resultado fiscal para todo o exercício de 2015 ou para o período inferior?" A compatibilidade é para todo o exercício. **A meta se cumpre no final do exercício. Embora haja monitoramento periódico, quadrimestral, sobretudo, e também bimestral, o atingimento da meta se mede no final do exercício**.
>
> [...]

Página: 155/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Quatro: "Há limite financeiro para execução dos créditos? Se sim, que norma estabelece esse limite? Esse limite é fixado por órgão orçamentário?" **Sim, há limite financeiro para a execução dos créditos estabelecidos nos decretos de contingenciamento**, mas tecnicamente o decreto de programação orçamentária e financeira é estabelecido pelo decreto. **E ele só se altera quando se altera o decreto, reduzindo aqueles limites, caso haja contingenciamento, ou expandindo, caso haja condições propícias fiscais para que ele possa ser elevado**. Esse limite é fixado por órgão orçamentário. Cada órgão orçamentário...

"Quando começa o estágio da execução da despesa segundo a Lei nº 4.320 [de 1964]? É pela autorização da despesa ou pelo empenho?" **Não, é pelo empenho**. Há uma sequência: empenho, liquidação e pagamento.

"A obtenção da meta se mede pelo aspecto financeiro, pagamento, ou pelo aspecto orçamentário, autorizações de despesas?" **É pelo pagamento; é pelo efetivo desembolso. Aí que há o impacto da meta**.

A pergunta número sete: "A simples abertura de um crédito tem impacto na meta de resultado fixada para o exercício?" **Não, não tem. A abertura de crédito é uma autorização que se dá que pode ser exercida ou não, em termos de despesa**. Se ela for exercida no contexto de que nós estamos falando, dos quatro créditos que foram abertos, se o órgão que obteve aquele crédito executar, ele vai ter que abrir mão de outra despesa. É uma troca. **Isso só aumenta a sua gama de possibilidades de execução**.

Oito: "Depois da elaboração de um relatório bimestral... é possível garantir que a receita e a despesa vão se comportar exatamente como previsto no relatório?" **De forma nenhuma! Receita e despesa são parâmetros que variam, mudam o tempo todo**; então, não têm esse comportamento retilíneo e uniforme. **Por isso que se tem que monitorar permanentemente**.

"Os relatórios bimestrais trabalham com projeções tanto para receitas como para despesas, ou com certezas?" **Com certeza nenhuma, de forma alguma**. **Eles trabalham é com projeções**.

Vejam a qualidade das respostas objetivas, diretas, sem rodeios ou impressões pessoais, de um técnico de carreira, experiente! E estão em conformidade com todos os demais depoimentos, salvo com aqueles de técnicos do TCU!

Os argumentos da acusação perderam, se é que havia alguma, qualquer base de sustentação!

SF/16649.45200-72
Página: 156/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

### 2.2.1.12.13 Depoimento do Dr. Ivo da Motta Azevedo Correa, em 20/06/2016.

Considerando que o Dr. Ivo é advogado experiente, com doutorado em Harvard, decidi dirigir-lhe perguntas mais sob o aspecto jurídico.

A primeira indagação foi sobre se houve mudança de entendimento do TCU quanto à legalidade da abertura de crédito suplementar por decreto. Respondeu afirmativamente de forma segura e fundamentada, esclarecendo ao final que a abertura dos créditos ocorreu de forma hígida e amparada na jurisprudência então vigente:

> Começando pela primeira observação de V. Exª, parece-me muito importante frisar o que V. Exª colocou no início: **nós estamos tratando de uma mudança completa no entendimento jurisprudencial de práticas que estavam consolidadas há muito tempo**. Do ponto de vista específico dos decretos, a orientação, a leitura orçamentária, a jurisprudência que se tinha, desde 2001 até o dia 7 de outubro de 2015, era a mesma. **Por mais de 14 anos, tinha-se a mesma leitura**. E o procedimento para edição dos decretos que eu tratei aqui, como eu disse, pelo menos desde o Decreto nº 4.176, de 2002, é o mesmo e vem sendo adotado ano após ano. Então, este é até um tema em que depois eu vou entrar com mais detalhes. **Mas acho que isso é importante para quem está na administração, como eu estava, porque gera uma insegurança muito grande nos servidores**. Se V. Exª for tratar hoje com os servidores da SOF ou do Tesouro ou da área jurídica, **eu imagino que a preocupação seja muito grande, porque, se a jurisprudência pode mudar de uma hora para outra de maneira tão radical e gerar responsabilidade para trás, como é que eu vou assumir posturas e assinar pareceres se depois eu poderei ser responsabilizado por coisas que hoje o Tribunal de Contas, a CGU, a AGU, os órgãos jurídicos e os Tribunais Superiores entendem que é absolutamente correto e, eventualmente, com a mudança de postura, eu venha a ser responsabilizado**. Então, isso gera uma insegurança para quem é servidor da Administração Pública muito grande.
>
> [...]
>
> Eu volto a dizer que – do ponto de vista objetivo e jurídico, que é o que me cabe aqui – **os atos seguiram exatamente a jurisprudência que tinha sido consolidada nos anos anteriores tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto por esta Casa, pelo Congresso Nacional, que aprova as contas após parecer do Tribunal de Contas da União, e que nunca havia sido questionado do ponto de vista judicial; então, presumo também com acordo do Poder Judiciário**. Basta lembrar especificamente – porque acho que este é um ponto relevante na denúnc

Página: 157/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> – que, tanto em 2009 quanto em 2011, nós tivemos a mesma prática, também com alteração da meta – acho que esse é um ponto que foi muitas vezes levantado – fiscal na LDO. Então, situações absolutamente idênticas. No Direito, há uma discussão grande, como eu disse à senhora, Senadora, dessa questão da mudança de jurisprudência. A escola mais conhecida hoje está nos Estados Unidos que discute a questão do *overruling*, que é como os americanos chamam essa mudança drástica de jurisprudência, que é um tema já acolhido inclusive pelo nosso Supremo Tribunal Federal, em voz do Ministro Gilmar Mendes, do Ministro Barroso, do Ministro Celso, do Ministro Fux, do Ministro Teori. Todos eles já trataram desse tema.
>
> De maneira geral, o que essa doutrina diz é o seguinte: uma mudança drástica e grave de jurisprudência numa corte ou num órgão como o TCU tem duas modalidades: ou se enfrenta qual mudança houve na sociedade, a mudança de entendimento que gera diferença em relação ao precedente e se aponta: aqui houve, de fato, uma diferença em relação aos precedentes e por isso o tribunal está alterando a sua interpretação; ou se faz o que eles chamam *prospective overruling*, que é: o *overruling* vale só dali em diante. Então, eu mudei a orientação, mas isso não retroage. Só poderia valer para frente, justamente para garantir o quê? Isonomia, casos iguais, mesma lei, e segurança jurídica. Parece-me que é o caso preciso aqui de que estamos tratando.

Tendo em vista que os apoiadores da cassação da Presidenta, especialmente o Senador Ronaldo Caiado e a Senadora Ana Amélia, vinham insistentemente reverberando que servidores da STN teriam elaborado nota técnica sobre os alegados passivos da União junto ao Banco do Brasil, que a imprensa já viria noticiando possíveis irregularidades na gestão e que esses fatos serviriam como o "alerta" a cargo do TCU, previsto no art. 59, § 1º, da LRF, questionamos ao Dr. Ivo se procede o entendimento desses nossos colegas Senadores.

Mais uma vez preciso e sereno, respondeu com a sapiência de um grande jurista, sepultando a pretensão dos nobres colegas acusadores:

> **De maneira nenhuma me parece que notas técnicas ou matéria jornalística suprem a incumbência de alertar os Poderes ou que a nota técnica determine alteração de procedimento da Administração Pública**. **O Tribunal de Contas, especificamente o Tribunal de Contas da União só se pronuncia por meio do seu Pleno, por decisão do Pleno; eventualmente decisões monocráticas dos ministros, mas, via de regra, por decisão do Pleno**. Seria o mesmo você pensar que um parecer do Ministério Público junto ao TCU ou mesmo de alguma área técnica se

Página: 158/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> manifestaria pelo TCU; seria o mesmo imaginar, por exemplo, que, em uma comissão desta Casa, como a CCJ, o parecer de um relator expressasse a opinião da Comissão ou mesmo da Casa sem a sua própria votação na Comissão. Estamos tratando de um parecer individual de um Senador que ainda vai ser levado, discutido e aprovado ou não pela Comissão. **Quanto ao poder-dever do TCU de alertar os Poderes ou órgãos, a possibilidade de ocorrência de necessidade de limitação, empenho e indício de irregularidade na execução orçamentária deveria ser antes ou depois**? Parece-me evidente que o ideal é que fosse antes. **Alertas são feitos anteriormente**.

### 2.2.1.12.14 Depoimento do ex-Ministro Renato Janine Ribeiro, em 20/06/2016.

No seu depoimento, o ex-Ministro Renato Janine foi muito direto e claro. Afirmou que não se recordava de qualquer alerta do TCU sobre indícios de irregularidades na gestão e falou sobre a legalidade da abertura dos créditos tratados no processo de **impeachment** e a execução das ações no Ministério da Educação em 2015:

> Considero que são legais porque, como eu disse, não aumentou a despesa do Governo. Simplesmente foram remanejamentos de créditos, ou seja, cancela-se uma destinação para substituí-la por outra, ou então receitas próprias das universidades, em institutos federais e análogos, através da venda de bens ou prestação de serviço, receitas que queremos que eles tenham, porque queremos que eles produzam, que eles tenham uma articulação com o setor produtivo, as quais precisavam ser utilizadas. E casos de doações como, por exemplo, historicamente a Capes recebe várias doações, entre elas da Vale, para oferecer prêmios e outras ações, que foram frutos de uma gestão extremamente rica, que faço questão de homenagear aqui, a do Prof. Jorge Guimarães como Presidente da Capes, ao longo de mais de dez anos.
>
> [...]
>
> Eu não tenho condições de lhe responder sobre o ano passado, mas o que nós tivemos foi o corte de 10,7 bilhões, quase R$11 bilhões do discricionário. É bom deixar claro: o discricionário, apesar da palavra, não é rigorosamente, a bem da verdade, discricionário, porque discricionário é o que se pode, à sua discrição, gastar ou não gastar. Agora, inclui bolsas. Nós tínhamos 97 mil bolsas de Pibic, dezenas de milhares de bolsas em mestrado e doutorado, que são o que forma nossos alunos de pós-graduação, o que forma nossos doutores e mestres. Entre os cortes que tivemos que ter, que a Capes teve que organizar – o órgão que é uma das joias da coroa do MEC –, esteve uma redução muito grande do dinheiro destinado aos programas de pós-graduação, porque não havia dinheir

Página: 159/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Então, a execução do MEC foi reduzida. Houve uma perda de quase um quarto do valor que seria o valor discricionário, mas, como eu disse, uma boa parte disso, ao se cortar, tem um custo alto para o País.

### 2.2.1.12.15 Depoimento da Ex-Min. do Planejamento Miriam Belchior, em 21/06.

Às nossas perguntas, sobre o porquê de a abertura de crédito suplementar não impactar a meta fiscal e, caso fosse vedado abrir por decreto, a razão de não se poder fazer a abertura por lei, respondeu:

A senhora me pergunta por que se pode afirmar que a abertura de um crédito não impacta a meta do resultado. **Porque todos os créditos estão submetidos aos limites de empenho e pagamento**. Um crédito não está excepcionalizado.

[...]

Então, o que define o resultado primário são os limites de empenho, especialmente o limite financeiro. **Com isso, a mera edição de um crédito só, digamos, aumenta o cardápio do que uma área pode fazer, mas ela não pode aumentar o gasto em si**.

Aqui a pergunta é a seguinte: se eu não posso abrir por decreto, por que eu poderia abrir por lei? É isso mesmo: **se eu não posso abrir por decreto, se está ali aumentando, ferindo a meta definida, também não poderia fazer por lei**, a menos que a meta fosse alterada. Então, essa questão que a senhora coloca é isso mesmo. É por isso que o decreto estabelece limites.

[...]

Essa questão dos decretos, queria até lembrar aqui, sequer estava no relatório preliminar sobre as contas, de tão tradicional, de tantos anos que ele é feito da mesma maneira. São 15 anos sendo feitos da mesma maneira.

Nem no relatório preliminar das contas isso estava levantado pelo Tribunal de Contas. Então, no mínimo, parece-me estranho que uma coisa que hoje justifica levar ao impedimento da Presidenta vire... Por 15 anos foi feito e não se penalizou ninguém; por que agora, de repente, sem nunca antes ter sido questionado, isso aparece? Eu me pergunto muito isso.

**A meta, não há dúvida nenhuma, é anua**l.

Por vários anos, a gente não havia ainda cumprido a meta em alguns bimestres, mas, no final do ano, foi cumprida.

Para pegar os três anos em que uma situação semelhante ocorreu: 2001, 2009 e 2015 –, ou seja, em que houve redução da meta, com projeto de lei de redução da meta, em 2009 e em 2015, a meta foi alcançada ao

Página: 160/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> final do ano; já em 2001, a meta não foi alcançada. Mesmo assim, o Tribunal de Contas não recomendou nenhuma penalidade aos ordenadores de despesa e aos responsáveis pela execução orçamentária e ao não alcance da meta de então.
>
> Então, acho que é uma mudança. Eu acredito muito em inovação, em melhorias contínuas de tudo, de processos, da legislação. Agora, isso não pode valer para trás; ele vale para a frente.

O entendimento da ex-Ministra está de acordo com o que já pontuamos linhas atrás. Se a intenção é proteger a obtenção da meta, uma vez isso sendo ferido por abertura de crédito por decreto, o mesmo vício ocorreria com a abertura por lei. Logo, também não poderia ser realizado, o que engessaria a administração pública, tornando a interpretação dada pelo Relator e também pelo Procurador de Contas desarrazoada e prejudicial à administração da coisa pública.

#### 2.2.1.12.16 Depoimento do Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2015

Passemos direto às respostas do Sr. Orlando, inteligíveis por si quanto às perguntas que fizemos:

> "As fontes de arrecadação própria da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, no exercício do poder de polícia, podem ser destinadas a outros órgãos?" Não. Diz o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal: "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." Se ele ocorreu no ano, abro por excesso; se ocorrer no outro, abro para o superávit.
>
> "O crédito aberto a essas polícias alterou para maior o limite financeiro gasto dessas entidades policiais? Se sim, outro órgão teve seu limite reduzido?" **No Ministério da Justiça, nós tivemos redução do limite**. Só que eu pude atender a Polícia Federal e Rodoviária com esses créditos. Porém, tivemos um grande choque de gestão, de alteração de vários contratos de área meio, de terceirizados, de vigilância. Então, a economia que a gente teve, se não me falha a memória, foi em torno de R$20 milhões, de R$30 milhões. Algumas políticas públicas de outras áreas ainda não estavam amadurecidas para ir para frente. Então, a gente pôde, com esse limite interno do Ministério, dar para esses créditos específicos da Polícia Federal. Mas, pelo contrário, nosso limite caiu para R$2,8 bilhões, R$2,6 bilhões e R$2 bilhões até retornar com a alteração da meta fiscal.

SF/16649.45200-72
Página: 161/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

"Em 2015 foi a primeira vez que se abriu crédito?" **Não. Todo ano, isso é feito sistematicamente**. Por quê? Porque as polícias fazem projeções, na hora em que vão elaborar a lei, de quanto vão arrecadar com taxa de poder de polícia. Então, quando fica superior, elas podem abrir esse crédito. **E, sistematicamente, elas abrem, sempre – lembro – condicionadas à não ampliação de limites**.

[...]

"Desde quando é válida a possibilidade de abertura de crédito suplementar nessas mesmas condições que o crédito questionado foi aberto?" Eu acho que esse artigo da meta fiscal vem desde a Lei de Responsabilidade Fiscal. Realmente, eu não tenho essa informação.

"Qual dispositivo legal autorizava a abertura desse crédito?" **Foi o art. 4º da Lei Orçamentária.**

**[...]**

Os créditos abertos por decreto respondem mais rapidamente, porque eu só posso mexer até determinado limite por decreto; no caso de superávit, o superávit é apurado lá pela portaria da secretaria.

**A meta fiscal é anual**, isso está bem claro na LDO e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Os relatórios bimestrais e quadrimestrais previstos na lei são feitos para acompanhar justamente o comportamento dessas receitas**, para poder, como ocorreu nesses últimos anos, mandar um projeto de lei para tentar alterar. É por meio desses relatórios da receita que você faz uma avaliação se vai precisar, lá na frente, fazer algum ajuste na meta. Pela queda da arrecadação, pela desaceleração da economia, você pode ter de fazer esses ajustes.

**As respostas do Senhor Orlando somente reforçam a tese segundo a qual o processo é esquizofrênico, uma aberração**.

Repete o depoente o que todo o conjunto dos técnicos tem dito: o amparo legal para abrir os créditos suplementares é o art. 4º da LOA 2015, que o Relator considera infringido! Pode isso?

O Sr. Orlando ainda reforça o que já vínhamos argumentando também com amparo em vários outros depoimentos: as receitas próprias têm de ser destinadas ao órgão que as arrecada; as receitas vinculadas devem ser aplicadas no objeto da vinculação, não podendo ser utilizadas para pagar juros ou ficar retidas em caixa com a finalidade de reduzir a dívida líquida.

Página: 162/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

### 2.2.1.12.17 Depoimento do Ex-Ministro Pepe Vargas, em 21/06/2016.

Disse o ex-Ministro, especificamente sobre o decreto que favoreceu a pasta em que era titular, cujos créditos foram embasados em fontes específicas (doações):

> Como é o procedimento, Senadora Vanessa: o Tesouro Nacional, por meio de portarias, faz a apuração do superávit financeiro. Com base nisso, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República solicita a elaboração do crédito de suplementação, faz o pedido junto ao Siop, que, então, providencia essa suplementação.
>
> **Como é um superávit financeiro de recursos que haviam sido doados ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e ao Fundo Nacional do Idoso, superávit financeiro do exercício 2014, esses recursos têm que, necessariamente, ser suplementados no próprio fundo. Não há como destinar para outras finalidades.** Tecnicamente, na realidade, é uma mudança de fonte. Troca-se da fonte 196 para a fonte 396. Tecnicamente é isso. É só uma mudança de fonte. E a 396 permite, então, que se possa executar recurso de exercício orçamentário anterior nesse próprio exercício orçamentário.
>
> **Portanto, não há como utilizar esses recursos, até porque foram doações que contribuintes pessoas físicas e contribuintes pessoas jurídicas fizeram.** Foram doações aos fundos. Essas pessoas físicas e pessoas jurídicas, com base na lei, podem abater 3%, 6% – no caso do idoso, 1%, da pessoa jurídica – no Imposto de Renda a pagar.
>
> **Então, não há como se pegar esse recurso e destiná-lo para outra coisa.**
>
> São importantes essas doações para esses grupos? Sim, são importantes. Citei aqui, anteriormente, várias situações.
>
> No caso do idoso, por exemplo, houve recursos para a Federação das Fraternidades Cristãs de Pessoas com Deficiência. Então, além do aspecto da pessoa idosa, também tratou o idoso, que é pessoa com deficiência.
>
> São programas importantes em todo o Território nacional.
>
> No caso dos direitos da criança, do fundo, recursos para melhoria do sistema de atendimento socioeducativo, para capacitação de recursos humanos, recursos que, de fato, são importantes e cuja aplicação é decidida nos respectivos conselhos nacionais: no Conselho da Criança e do Adolescente e no Conselho da Pessoa Idosa.
>
> **Então, sequer o Poder Público tem o poder discricionário de dizer onde é que vai aplicar o dinheiro. Esse recurso é definido com a participação social em ambos os conselhos nacionais, como eu já fiz referência anteriormente.**

Página: 163/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

**[**...]

**Agora, concretamente, nessas questões, é fato que a lei orçamentária, no seu art. 4º – lei votada por este Congresso Nacional –, diz que pode suplementar com superávit financeiro? É fato. É fato que essas duas suplementações eram de superávit financeiro? Sim, é fato. Sempre foi assim? Sim, sempre foi assim. Nunca foi diferente em gestões anteriores.**

Esses recursos contribuíram para não se cumprir a meta fiscal? **Não; eles não contribuíram para o não cumprimento da meta, porque a meta foi, inclusive, cumprida**. Consequentemente. Se a gente pegar os números, então, fica tão claro! **Veja que, no Fundo Nacional do Idoso, nós tínhamos lá disponibilizados 15 milhões; na LOA, 12 milhões – estou arredondando os números aqui. Foram executados sabe quantos, Senadora? Foram executados 2,57 milhões do idoso**. Por quê? Porque passa pelo conselho.

[...]

Para o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, foram disponibilizados R$33,8 bilhões; na LOA, R$22,74 bilhões; foram executados R$16,89 bilhões.

Então, não contribuíram, quer dizer, é aquilo que eu já falei anteriormente. Você tem uma suplementação, porque foi o superávit do exercício anterior. Esse recurso fica disponibilizado, mas não necessariamente gera um empenho e uma despesa. Então, fica muito claro, quando a gente analisa esses números, essas três questões que coloquei.

É fato que a LOA prevê que pode suplementar superávit financeiro do exercício anterior; é fato que foi suplementação do superávit financeiro do exercício anterior; é fato que sempre o procedimento foi assim; e é fato que não contribuiu para o não cumprimento da meta, porque a meta foi cumprida.

[...]

Não tem como o governo não suplementar, porque são doações. As pessoas doam esses recursos para o apoiamento a projetos de promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente e da pessoa idosa. Então, só queria precisar esses dados mais concretos do fundo: na LOA, havia 12,19 milhões, e foram executados 2,57.

No que diz respeito à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no ano de 2015, Senadora Vanessa, Senadores e Senadoras aqui presentes, nós tivemos o mais draconiano e mais severo contingenciamento da história. No orçamento global da Secretaria, havia 182 milhões, e foram contingenciados 53 milhões – foi o maior contingenciamento da história da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República no ano de 2015, como, de resto, em outros

Página: 164/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> ministérios, também houve um forte contingenciamento naquele ano, justamente para contribuir para a meta fiscal.

O depoimento do ex-Ministro confirma, portanto, o que viemos falando por essas longas páginas: **a autorização para abertura dos créditos estava prevista no art. 4º da LOA 2015**; as fontes vinculadas têm de ser destinadas ao objeto da vinculação; e as alterações programáticas não foram incompatíveis com a obtenção da meta, inclusive porque a execução final foi inferior ao que já constou originalmente da LOA 2105.

O crédito teria de ser aberto, enfim, porque os recursos, sendo específicos, não poderiam ficar retidos em caixa, cumprindo outra finalidade.

Foi hígida legalmente e correta administrativamente, portanto, a decisão da Presidenta da República de abrir os créditos por decreto!

#### 2.2.1.12.18 Depoimento do Sr. Robson Azevedo Rung, em 22/06/2016.

Como técnico especializado em informática, o Senhor Robson saltou algumas questões específicas, formuladas por nós, porém respondeu outras na sua área de conhecimento, por ser analista de planejamento e orçamento na SOF. Nesses termos:

> **Pelo dispositivo legal que autorizava a abertura em 2015, nós temos, primeiro, a Lei Orçamentária Anual, que, no art. 4º, faz a sua autorização para esses créditos; em segundo lugar, temos a Portaria Anual da Secretaria de Orçamento Federal, que em 2015 foi a Portaria nº 16, de 29 de abril, que regulamentou a operacionalização desses créditos autorizados no art. 4º**.
>
> [...]
>
> Então, são esses dois instrumentos que autorizavam a abertura – a portaria da SOF, **em consonância com a própria Lei Orçamentária, no art. 4º**.
>
> **A autorização estava de acordo com o art. 167? Eu entendo que sim, porque, a partir do momento em que a Lei Orçamentária Anual é aprovada por esta Casa, pelo Congresso Nacional, é uma autorização legislativa para que, naqueles casos específicos do art. 4º, desde que haja o atendimento de todos os seus critérios, os créditos serão abertos sem que seja necessário serem remetidos para cá, para análise. Isso fica só para os casos excepcionais, que vêm para cá como projeto de lei.**

SF/16649.45200-72
Página: 165/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **Submete-se ao limite financeiro, sim, e isso está descrito claramente no decreto de programação orçamentário-financeira, e inclusive os créditos** suplementares são sujeitos aos limites constantes do **decreto de programação orçamentário-financeira.**
>
> E sim para a outra pergunta sobre se submete a esse limite. Todos os gastos submetem-se a esse limite.
>
> [...]
>
> Continuando aqui na lista de perguntas, eu só posso reforçar o que já foi dito aqui, de que realmente a Secretaria de Orçamento recebeu uma nova interpretação de algo que já estava bem sedimentado há bastante tempo. E essa mudança veio em 2015. Tanto é verdade que, em 2009, aconteceu situação semelhante e não houve nenhum tipo de apontamento de irregularidades por parte do TCU.

### 2.2.1.12.19 Depoimento do Sr. Luciano Carlos de Almeida, em 22/06/2016.

O Dr. Luciano, servidor da Justiça do Trabalho, embora não trabalhe diretamente com a operacionalização dos créditos, por isso mesmo não respondeu a todas as nossas questões, acabou por reforçar tudo quanto dito por todas as demais testemunhas, fora em parte as do TCU, quanto à legalidade da abertura dos créditos.

Além disso, reforçou que um pedido de crédito da Justiça do Trabalho é aprovado pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Ou seja, são os próprios Ministros que reconhecem a legalidade e aprovam as solicitações de crédito.

Disse o Senhor Luciano:

> As solicitações de crédito do Poder Judiciário, da Justiça do Trabalho, especificamente, têm que ser referendadas pelo Pleno, pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Só que isso geralmente acontece posteriormente ao envio, até pela questão de prazos – tanto de envio das propostas como os prazos internos, mesmo, de reuniões do Conselho. Mas são submetidas, sim, ao Pleno do CSJT.
>
> [...]
>
> Ele é analisado internamente pelo Pleno, mas a Constituição e a Lei de Diretrizes Orçamentárias determinam que o CNJ dê parecer de mérito em relação aos nossos pedidos.
>
> [...]

SF/16649.45200-72
Página: 166/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **Em relação às receitas diretamente arrecadadas, as receitas de convênios, se elas podem ser usadas para outra finalidade, a resposta é "não". Esses recursos estão vinculados às unidades da Justiça do Trabalho e somente elas podem utilizar esses recursos, mas para isso têm que haver o crédito correspondente, a parte orçamentária da coisa**.

### 2.2.1.12.20 Depoimento do Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, em 22/06/2016.

Passemos direto para as respostas do depoente, que são singelas, porém esclarecedoras, de que não havia qualquer ilegalidade na abertura dos créditos:

> As receitas próprias arrecadas pelo Ministério da Defesa, incluindo os seus fundos, podem ser destinadas a outros órgãos? **Não. As receitas próprias são vinculadas àquela arrecadação própria. Então, elas são usadas dentro do que foi previsto em lei, quando foi criado.**
>
> O crédito aberto a essas políticas alterou para maior o limite financeiro do gasto do Ministério da Defesa? **Não.**
>
> O controle do cumprimento do limite financeiro de gasto é feito na abertura do crédito ou na execução da despesa? Na execução despesa.
>
> Créditos abertos após a fixação do limite financeiro de gasto se submetem a esse limite? **Sim**, nós temos o LME, que dá nosso limite de crédito, e o LP, que dá o nosso limite financeiro. **E ficamos dentro disso independentemente de qualquer pedido**.
>
> Créditos abertos por decreto, por lei ou medida provisória se submetem ao limite financeiro fixado para o exercício financeiro? É o que eu falei: dentro do limite financeiro, já está pré-determinado; então, **os créditos não têm interferência no limite financeiro recebido**, a não ser que venha um crédito extraordinário, que vem junto com o limite financeiro e aumenta o nosso PL.

### 2.2.1.12.21 Depoimento do Sr. Anderson Lozi da Rocha, em 23/06/2016:

As respostas do Senhor Anderson também atestam nosso entendimento e de todos os técnicos do Poder Executivo e do Judiciário, segundo o qual a abertura dos créditos se deu dentro do estrito marco legal. Na verdade, os depoimentos se tornaram repetitivos, porém na linha da Defesa.

Vejamos mais este:

SF/16649.45200-72
Página: 167/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Respondendo objetivamente: "Qual a lei e o respectivo artigo que autoriza abertura de crédito em 2015?" **Nós temos a LOA 2015, especificamente o art. 4º**; temos a LDO 2015, no art. 51, inciso III, salvo engano, que diz que a abertura de crédito tem de respeitar o que é indicado no decreto de programação orçamentária e financeira, e temos uma portaria da SOF, de que eu não recordo a numeração, que também diz quais são os procedimentos para requisição e aprovação dos créditos.

"A autorização estava de acordo com o art. 167, inciso V, da Constituição, que veda abertura de créditos sem prévia autorização legislativa?" [...] **Então, pelo menos do que partiu do Ministério, essa primeira etapa eu posso garantir que estava de acordo com o art. 167 da Constituição.** Não é nossa função fazer as outras avaliações, mas, no que tange respectivamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, estava tudo correto.

"Créditos abertos por decreto, por lei ou por medida provisória se submetem ao limite financeiro fixado para o exercício financeiro?" **Sim, submetem-se**.

"Mesmo os créditos abertos depois da fixação do limite financeiro de gastos se submetem a esse limite?" **Sim. Todos os créditos abertos após se submetem a esse tipo de limite.**

"Usualmente, o limite financeiro é suficiente para pagar as despesas autorizadas, ou o mais comum é ser bastante inferior?" **Bastante inferior. Se tomarmos, por exemplo, 2016, nós temos aproximadamente quatro bilhões de restos a pagar e três bilhões de... Quatro bilhões de limite orçamentário**. É lógico que a gente não executa todo o limite orçamentário, e alguns restos a pagar podem ser cancelados. Pega-se uma necessidade de pagamento da ordem de cerca de sete bilhões, o nosso limite de pagamento é da ordem de quatro bilhões; então, é bastante inferior.

"Se a abertura de um crédito fosse possível somente quando houvesse recursos suficientes para pagar todas as despesas já autorizadas, o senhor acha que alguma vez haveria condição de se abrirem créditos?" **Eu creio que seria bastante dificultado o processo. Uma vez, se fosse necessário esse tipo de coisa, seria bastante dificultado todo o processo, haja vista que os limites são bastante inferiores**.

"Os gastos do Ministério foram superiores ou inferiores ao montante aprovado na LOA 2015?" O montante aprovado na LOA de 2015, eu entendo como a dotação aprovada. A dotação em 2015 foi da ordem de 7 bilhões. O nosso limite de empenho foi da ordem de 5 bilhões. **Então, é bastante inferior.** O limite de pagamento é 5, um pouquinho inferior ao limite de empenho; é 5 também, mas um pouquinho inferior, da mesma ordem.

Página: 168/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

"Depois que um crédito é aberto, necessariamente as programações autorizadas são executadas?" **De forma nenhuma. O crédito é só a primeira etapa necessária para a execução da despesa. Eu abro meu crédito... Então, após abrir o crédito, eu tenho que obedecer os limites de empenho para empenhar e depois o limite de pagamento. O empenho e a liquidação do pagamento têm que obedecer ao limite para o pagamento.**

"Depois que um crédito é aberto, quais os procedimentos necessários para a execução...? Ou seja, empenhar, liquidar e pagar uma despesa?"

A abertura do crédito apenas fornece a dotação necessária, a dotação orçamentária. Para empenhar, eu preciso ter limite de empenho. O que especifica o limite de empenho e o limite de pagamento do órgão é o decreto de programação orçamentária e financeira, também conhecido como decreto de contingenciamento. Então, há a dotação, há o determinado limite de empenho; se eu ainda não tiver utilizado todo aquele limite, eu posso empenhar a despesa. Posteriormente, após a etapa da liquidação, que é onde eu reconheço que ou eu recebi o serviço requisitado ou eu recebi aquele bem que me interessava, eu liquido a despesa, e, depois, há a etapa do pagamento após a liquidação. **Para pagar, eu também preciso de limite de pagamento. Se eu tiver limite de pagamento, eu pago**. Então, são etapas distintas.

Eu acho que essa era a última pergunta, Srª Senadora.

Só para concluir, já que há tempo, especificamente no crédito na Nuclep, houve a dotação, uma dotação adicional de cerca de 14,5 milhões. A dotação dela foi ampliada, **mas, devido a restrições no limite de empenho**, o crédito não foi executado em sua integralidade. Eu acho que apenas 300 mil, ou uma coisa assim, de 14 milhões foram executados, **um valor pequeno, devido à restrição da limitação de empenho**.

### 2.2.1.12.22 Depoimento da ex-Secretária da SOF, Sra. Esther Dweck, em 23/06.

Entregamos uma lista de perguntas à depoente, nos seguintes termos:

1) Aqui alguns perguntam o que aconteceria se a mudança da meta não fosse aprovada. Eu lhe pergunto: a meta é uma obrigação ou é uma diretriz?

2) Os próprios técnicos do TCU afirmaram que sequer existe pena para o caso de não cumprimento da meta. Haveria pena apenas para o caso de não contingenciamento, mas reprimenda administrativa? A senhora concorda com esse entendimento?

Página: 169/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

3) Alguns colegas seus afirmaram que levaram dias para entender a tese desenvolvida pelo TCU, em relação às condições para abrir o crédito. Eu lhe pergunto: eles, de fato, entenderam? Qual seria a conclusão?

4) Em suma, penso que a tese parece ser a de que somente se poderia abrir crédito quando a receita prevista para o exercício pudesse suportar as despesas já autorizadas para o mesmo exercício. Considerando que entre as despesas autorizadas incluem-se os restos a pagar, a senhora já verificou se, em algum ano, ocorreu esta condição de as receitas serem suficientes para todas as autorizações de gasto?

5) Se prevalecer essa tese, será possível administrar os orçamentos?

6) Especificamente quanto aos créditos suplementares: 1. Existe meta de resultado fixada por lei para período inferior ao do exercício? 2. Para que servem os relatórios bimestrais e quadrimestrais? 3. Qual o dispositivo legal que autoriza a sua abertura em 2015? 4. A autorização estava de acordo com o art. 167 da Constituição Federal? 5. Créditos abertos por decreto, por lei e por medida provisória se submetem ao limite fixado para o exercício financeiro? 6. Mesmo os créditos abertos depois da fixação do limite financeiro de gasto se submetem a esse limite? 7. Ao longo dos anos, a tendência do Congresso foi de ampliar ou de restringir os limites e as possibilidades de abertura de crédito?

7) Quanto à análise dos técnicos, seus colegas, houve mudança de interpretação do TCU quanto aos decretos? A nova interpretação do TCU em relação aos créditos com efeitos retroativos tem gerado insegurança e preocupação nos técnicos da SOF, em virtude de uma possível responsabilização deles?

8) A última, Sr. Presidente: a afirmação aqui feita que, no meu entendimento, é equivocada, mas vimos essa afirmação hoje, inclusive, por isso eu coloco entre aspas: "O crime não está no descumprimento da meta. O crime foi assinar os decretos quando a meta não estava sendo cumprida" – fecho aspas. Essa afirmação foi feita hoje aqui.

SF/16649.45200-72
Página: 170/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Em suas respostas, assim declarou a Senhora Esther, que merece toda atenção por se tratar da ex-Secretária de Orçamento da União, ou seja, a servidora que estava à frente da supervisão técnica necessária à elaboração e à alteração dos orçamentos:

> Em relação à primeira, em primeiro lugar, **a meta foi cumprida**. Eu acho que é importante dizer isso. Mesmo alterada, foi cumprida. [...]
>
> Quanto a se há ou não pena, pela Lei nº 10.028, se não me engano, o não contingenciamento ou um contingenciamento diferente daquele que seria do entendimento do art. 9º é uma infração administrativa. **De fato, não é um crime**.
>
> Ou seja, levaram dias para entender. Sim, porque, na verdade, o questionamento que veio fazia referência ao parágrafo único do art. 8º da LRF, que é sobre a vinculação das receitas. Fazia uma referência ao *caput* do art. 4º, mas também fazia uma referência ao parágrafo único do art. 8º. Isso realmente nos deixou dúvida sobre se estava se questionando a vinculação ou a questão do cumprimento da meta.
>
> De fato, uma coisa importante em relação às autorizações orçamentárias ou o que a gente chama de dotação orçamentária, como eu já disse. A parte da LRF que trata do cumprimento da meta é muito clara ao definir os instrumentos para isso. São três artigos na parte de cumprimento da meta na LRF: o art. 8º, o art. 9º e o art. 10º. O art. 10º tem a ver com sentenças judiciais, não se aplica tanto. O art. 8º é muito claro quando diz que, uma vez aprovada a lei, se faça uma programação financeira em 30 dias. Por que isso? Por vários motivos. Como os senhores sabem, a receita é apenas uma estimativa, mesmo na Lei Orçamentária. E, como a senhora descreve aqui, ela vai ter que fazer frente a uma série de despesas que não são apenas aquelas que estão na Lei Orçamentária.
>
> Elas têm de fazer frente a possíveis reaberturas de créditos especiais ou extraordinários, abertos no último quadrimestre do exercício anterior. Isso é uma autorização dada pela Constituição. E também fazer frente aos restos a pagar, que também é um exercício bastante comum em diversos orçamentos, porque, muitas vezes, especialmente em investimento, você empenha num ano, mas a medição é feita no ano seguinte. Portanto, pago no ano seguinte. Então, justamente porque você precisa fazer frente – a receita estimada tem de fazer frente a despesas que estão, inclusive, fora do que está autorizado na Lei Orçamentária, mas que têm autorização legal para isso –, é preciso fazer uma programação financeira para poder adequar a receita às despesas. E, bimestralmente, **o art. 9º define limitações de empenho e movimentação financeira e jamais um controle da dotação orçamentária**. Inclusive, o § 1º do art. 9º permite o descontingenciamento, caso a receita seja maior. Para descontingenciar, há justamente uma

Página: 171/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

dotação orçamentária acima do que está autorizado. E é o que normalmente acontece.

Senadora, eu queria até começar, vou mudar um pouquinho a ordem aqui. Acho que é importantíssimo não parecer, de jeito nenhum, que houve uma tentativa de passar por cima do Congresso Nacional. Ao contrário, quanto à pergunta 6.7, que a senhora fez, que é justamente se a tendência do Congresso foi ampliar ou restringir os limites à abertura de crédito, eu queria novamente aqui dizer que o art. 4º, na LOA de 2015, tinha 29 incisos, e cada um com mais duas, três alíneas no mínimo, e algumas com itens. Esse é um artigo que é muito discutido com o Congresso Nacional.

Eu não participei da elaboração da LOA 2015, mas participei, sim, como Secretária da LOA 2016 e tive intensas conversas com, na época, Deputado, e hoje Ministro Ricardo Barros, que era o Relator do Orçamento. E a gente discutiu, sobre cada um dos itens, qual seria o que o Congresso consideraria razoável de ser aberto, por meio de decreto, ou seja, por meio do Poder Executivo, para todos os Poderes, e não só o Poder Executivo, sem ter de voltar para o Congresso Nacional. Isso é feito por uma questão. Por que qual é a ideia de você fazer uma alteração na programação orçamentária? É basicamente melhorar o gasto público; essa é a ideia básica.

As programações são feitas com muita antecedência. A limitação que haverá de financeiro mesmo não se sabe, *a priori*, quando os Ministérios fazem as suas programações e, quando eles, de fato, se confrontam com qual é o limite que eles têm**, muitas vezes, eles optam por fazer uma mudança na programação e preferem suplementar uma determinada despesa, porque é aquela que eles irão executar, mesmo que não haja nenhum aumento no que eles vão ter de limite**.

Então, isso é uma questão que é muito associada à programação. Se os senhores olharem, a maior parte dos incisos do art. 4º dizem respeito a despesas obrigatórias, que são despesas que, na verdade, a União ou o Executivo não têm como não executar, tanto que a maior parte diz respeito a isso. Inclusive, uma das que talvez seja mais clara aqui, que não tem o que fazer, é a transferência para Estados e Municípios, que é uma repartição de receita, que é uma receita que nem pertence à União.

Então, todos aqueles incisos são debatidos, ano a ano, com o Legislativo, para que se defina qual é o grau de poder que o Executivo vai ter para isso.

Bom, eu vou responder bem rapidamente as do 6, porque eu queria guardar um tempo para o 7.

[...]

"Existe meta de resultado fixada por lei por período inferior a um ano?" **Não**! "Os relatórios bimestrais e quadrimestrais são essenciais para a gestão fiscal?" **Acho que o motivo principal deles é transparência e**

SF/16649.45200-72
Página: 172/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

**relação ao resultado fiscal, eles têm uma questão muito importante de transparência, de demonstrar para a sociedade qual está sendo o ritmo da execução e como estão também as prospectivas para frente**.

[...]

O artigo que autorizava é a combinação da Constituição com o art. 4º da lei. E todos os créditos abertos por lei e por decretos se submetem, sim – desde que sejam despesas discricionárias –, aos limites do decreto de contingenciamento. **Um projeto de lei também não pode descumprir a meta.** O art. 39 da LDO, no §4º – se não me engano, não tenho certeza absoluta –, diz que os projetos de lei devem também trazer um demonstrativo de serem compatíveis com a meta. E, como eu disse, usamos exatamente a mesma sistemática dos decretos.

Em relação à sétima pergunta, em relação à análise dos técnicos, dos meus colegas...

Sobre essa parte, novamente, **toda a sistemática, tanto na análise de mérito de compatibilidade com a meta feita na SOF quanto nas consultorias jurídicas, seguiu o mesmo rito de antes que, como eu disse, é o mesmo para decretos e para projetos de lei**.

Na nossa opinião, o mais complicado disso é que ficamos com uma sensação de que agora vamos ter sempre pensar qual poderia ser uma nova possível interpretação.

Página: 173/265 02/08/2016 18:57:25

### 2.2.1.12.23 Depoimento do Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, em 24/06/2016.

Assim como procedemos em relação à ex-Secretária da SOF, também dirigimos uma lista de perguntas ao Senhor Francisco, que assim respondeu:

Qual lei autorizava a abertura de crédito em 2015? **No meu entender, é a LOA. No seu art. 4º autoriza a edição dos decretos de créditos suplementares**.

Quando esses créditos foram abertos, a margem financeira do Ministério não foi ampliada. Porque são duas coisas. Uma, é você fazer a suplementação do orçamento do Ministério. **Mas para que possamos fazer a execução desse orçamento, nós estamos submetidos a um decreto de limite de empenho e** pagamento. Então, não houve alteração no decreto de limite de empenho e pagamento para o Ministério do Trabalho e Emprego à época.

A terceira pergunta é se foi questionada a abertura do crédito com base em fonte de superávit financeiro alguma vez. Durante o tempo em que eu estive no Ministério, que seja do meu conhecimento, **não houve**

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**nenhum questionamento em relação à abertura de crédito com base em fonte de superávit financeiro**.

[...]

A execução de uma programação aberta por decreto aberto é obrigatória? **Não! Você faz uma mudança no orçamento do órgão, e fica lá a previsão, que você pode executar ou não**. A execução de uma programação depende de que você siga os passos normais. Você empenha, liquida e paga.

E, mais uma vez, a simples alteração do orçamento do Ministério não implicou aumento no nosso limite de empenho e pagamento.

Como o Ministério fez para cumprir o limite financeiro de gasto, considerando que o crédito ampliou suas autorizações de despesas? Como o limite financeiro do Ministério é aquém do nosso orçamento, então **nós tivemos que fazer cortes em vários programas. Algumas ações não puderam ser atendidas ou tiveram que ter mitigada a sua implementação**.

Em quais despesas são aplicados os recursos específicos do FAT? Em relação ao crédito que foi aberto ao Ministério do Trabalho e Emprego do FAT, ele diz respeito a um recurso com vinculação constitucional.

De todas as arrecadações da contribuição do PIS/Pasep, 40% têm que ir para o BNDES, para que sejam aplicados em um dos programas diversos do BNDES de financiamento. Então, os recursos que foram objeto do decreto de suplementação foram destinados ao BNDES, para serem aplicados nos diversos programas que ele tem em sua carteira de empréstimos.

Esse recurso pode ser destinado para outros órgãos, como, por exemplo, pagamento de juros da dívida à União ou para outra despesa? **Não. Tem vinculação constitucional**. Esse recurso que foi suplementado não teria outra destinação, não poderia ter outra destinação, que não o repasse ao BNDES.

Os gastos do Ministério foram superiores ou inferiores ao montante aprovado na LOA 2015? [...] **Então, o executado foi bem inferior ao que estava previsto na LOA**.

A 12ª pergunta: como se verifica se o superávit financeiro é efetivo ou é uma fraude? Infelizmente, eu não tenho conhecimento técnico suficiente para fazer essa análise.

[...]

**Em relação à questão do superávit, porque havia a vinculação constitucional. Não há o que se discutir**. Então, por isso, o encaminhamento nessa questão dos créditos suplementares para o Ministério do Trabalho em 2015 ficou bem mais discutido na área técnica

SF/16649.45200-72
Página: 174/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> do que na Secretaria Executiva. Claro, tomamos ciência, tomamos conhecimento e demos a nossa anuência no seu prosseguimento.

#### 2.2.1.12.24 Depoimento do Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, em 24/06/2016.

Transcrevemos as respostas do Senhor Marcos, as quais já embutem nossas perguntas. Disse ele:

> 1) "Qual a lei que autorizava a abertura do crédito de 2015?" **A gente tem trabalhado sempre com a autorização contida na Lei Orçamentária Anual, chamada LOA, o art. 4º da LOA, este que está sendo objeto do questionamento**. No preâmbulo, diz que, desde que haja adequação com a meta de resultado primário, para a gente, os créditos se remetem aos decretos de programação e estão sujeitos aos limites vigentes que são estabelecidos. Portanto, esse é o entendimento que a gente tem para que se possa fazer a abertura dos créditos. Ou seja, **eu aumento a autorização de gasto, mas condiciono os limites desses créditos ao limite já estabelecido no decreto de programação**.
>
> 2) "A mera abertura de um crédito afeta a meta de resultado fixada?" **Eu já respondi: não!**

#### 2.2.1.12.25 Depoimento do ex-Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em 28/06/2016.

Dirigimos duas perguntas inicialmente ao Senhor ex-Ministro e colega de Partido, Aldo Rebelo, para saber se foi alertado pelo TCU, na forma do art. 59, § 1º, LRF, sobre alguma possível irregularidade na abertura dos créditos e se havia limite de contingenciamento para o Ministério, quando o crédito suplementar foi solicitado à Presidenta da República.

A Resposta do ex-Ministro, fazemos questão de transcrever na íntegra, não apenas por seu teor, mas também pela importância histórica de quem as enuncia – membro do Partido Comunista do Brasil, que ocupou cargos da mais alta importância na República, dentre os quais o de Presidente da Câmara dos Deputados:

> **Eu nunca recebi nenhuma advertência do Tribunal de Contas. Pelo contrário**. A ideia que eu tenho, depois de uma longa experiência no Poder Executivo de execuções orçamentárias, é que o orçamento obedece à lógica da figura geométrica de uma pirâmide invertida: inverta-se a figura de uma pirâmide e, naquilo que seria a base – que ficaria em cima, portanto –, estariam a LDO e a Lei Orçamentária. Aí é onde está o recurso.

SF/16649.45200-72
Página: 175/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> Em seguida, todo ano o governo faz um duro contingenciamento. E, aí, o recurso disponível fica ainda mais reduzido. Numa terceira fase dessa pirâmide invertida, quando vai se estreitando em direção ao vértice, você tem o limite orçamentário, que é uma parte ainda menor daquilo que foi contingenciado. Depois desse limite orçamentário que você consegue junto ao Ministério do Planejamento, você vai ao Ministério da Fazenda e consegue o limite financeiro, que é ainda uma fatia menor do que foi no orçamento, do que foi contingenciado, do que foi o limite orçamentário**. Assim é que você chega ao limite financeiro. Você transformar o limite financeiro em pagamento é outra luta**. Basta examinar, todo ano, no fechamento do orçamento, que nenhum ministério consegue executar o limite financeiro de que dispõe. Nenhum ministério consegue executar. É um milagre quando um consegue, porque, às vezes, há inadimplência por parte daquele que vai receber o pagamento; às vezes, há exigências técnicas que não são preenchidas e que impedem... Ou seja, o orçamento e os órgãos de controle, no Brasil, funcionam na lógica de não se executar orçamento. É para o orçamento não ser executado. É isso que nós vivemos nos últimos 20 anos.
>
> Portanto, a minha experiência vai exatamente no sentido inverso, no sentido contrário daquilo que tem sido debatido aqui. **Ou seja, não sei como encontrar, no âmbito do Poder Executivo – com todos esses filtros, com todas essas barreiras –, decretos que tenham ferido a rigidez... Porque a única coisa que não é avaliada aqui é a despesa financeira**. Ou seja, quanto aos juros, o Estado brasileiro pode pagar livremente. A última auditoria foi feita por um gaúcho, Oswaldo Aranha, nos anos 30 do governo de Getúlio. Para essa rubrica, o dinheiro é sagrado. Agora estamos discutindo aqui as pequenas migalhas: R$300 mil para comprar isótopos, radioisótopos e fármacos para tratamento de câncer. Foi o que nós conseguimos dar: R$300 mil! E isso se transforma num escândalo e, possivelmente, num fator que leva a se questionar até o mandato da Presidente da República.

"Vossa Excelência, que também foi Presidente da Câmara, como é medida uma meta? Se o exercício é anual, a meta tem de ser medida anualmente ou alguém pode dizer que feriu porque não cumpriu a meta antes do final do ano?", indagamos ao Ministro, que respondeu:

> Nós temos aqui Senadoras e Senadores que foram executivos: o Senador Fernando Bezerra foi Prefeito de Petrolina; a Senadora Simone Tebet foi Prefeita de Três Lagoas; o Senador Lindbergh foi Prefeito de Nova Iguaçu; temos aqui ex-governadores e alguns futuros prefeitos e governadores também, que assim Deus queira. E sabem que no Poder Executivo você depara com duas barragens de fogo para fazer qualquer coisa. Um prefeito uma vez me falou: "50% das coisas que eu quero fazer, o financeiro diz que não pode; os outros 50%, o jurídico não permite".

Página: 176/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

É quase essa a situação. **E os técnicos que passaram por aqui já referendaram que essas contas só podem ser apuradas definitivamente quando a despesa já foi executada, ou seja, quando o gasto foi realizado**.

### 2.2.1.12.26 Depoimento do Sr. Antônio C. Stangherlin Rebelo, em 28/06/2016.

Eis as respostas do Senhor Antônio, que pertence ao Poder Judiciário, às quais nossos questionamentos estão implicitamente acoplados:

> Se os decretos, se a abertura desses créditos se submete ao limite, aí existe um dispositivo na LDO, é o § 13 do art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2015. Vai depender da fonte de recursos que der suporte a essa abertura. Esse parágrafo fala basicamente o seguinte: que os créditos suplementares abertos têm que se submeter ao limite estabelecido para empenho em movimentação financeira. Mas ele dá uma exceção, e a exceção é o excesso de arrecadação de receitas próprias do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.
>
> Então, um decreto aberto, não sendo excesso de arrecadação de receitas próprias ele tem que se submeter ao limite de movimentação e empenho previamente estabelecidos. Mas se for com excesso de arrecadação, não se submete a esse limite.
>
> [...]
>
> Essa questão das fontes específicas, se podem ser utilizadas para outros pagamentos, eu penso até já ter respondido na questão anterior. **Novamente eu enfatizo a questão do art. 8º da LRF, que fala que as receitas vinculadas devem ser utilizadas apenas dentro dessa vinculação.**
>
> Se passa por um órgão colegiado. Aqui, nós temos uma diferença nas solicitações. Há as solicitações que são da proposta orçamentária. A Constituição, art. 99, prevê que as propostas orçamentárias sejam aprovadas pelos órgãos colegiados.
>
> [...]
>
> Mas em relação a ter recebido algum alerta sobre isso, não recebemos, eu particularmente, nem o CNJ, até porque não caberia.

### 2.2.1.12.27 Depoimento do ex-AGU, Dr. Luís Inácio L. Adams, em 28/06/2016.

Fizemos questionamentos jurídicos, por se tratar de um depoente jurista, na tentativa de encontrar respostas adequadas para a atuação do TCU

Página: 177/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

em todo o processo de prestação de contas presidenciais relativas ao exercício de 2014, o qual tem servido de base para esse processo torto e ilegítimo.

Disse o ex-Ministro:

> Em relação à questão 2, a praxe reiterada do ato para o gestor, sem contestação de qualquer ordem, tem relevância jurídica? Ou seja, o agente pode ser apenado por uma prática de ato conforme a praxe? Eu só não usaria a palavra "praxe", mas eu acho que a conduta se amolda ou não à lei. A lei é afirmada não pela leitura literal, simplesmente, mas também pela sua interpretação, pela sua aplicação interpretada.
>
> Na jurisprudência, não existe lei não interpretada – norma é norma interpretada. Como exercício de interpretação, você se socorre da jurisprudência. Então, o que eu digo é que não é que havia uma praxe – como a mesma coisa que um criminoso que sempre foi criminoso –, mas havia uma jurisprudência que se amoldava a essa prática, que dava esse entendimento, essa compreensão e que era executada por muitos e muitos anos. Aqui não é um problema de responsabilidade política de governo X, Y, Z. É uma questão de praxe administrativa recorrente.
>
> O processo orçamentário é quase automatizado. Os órgãos formulam as suas demandas via sistema, a SOF analisa, formula proposta, e o assunto chega, basicamente formatada a decisão, à aprovação presidencial. Isso vale para projeto de lei, vale para medidas provisórias e vale para esses decretos. Todos esses atos são objeto de questionamento jurídico, evidentemente. Nós tivemos várias ações diretas de inconstitucionalidade em que foram discutidos, por exemplo, os fundamentos das medidas provisórias de crédito. Houve crime ao editar o crédito? O Supremo nunca considerou isso. Sempre entendeu que era inconstitucional e encerrou o assunto. Agora, esse é um processo que é comum, e há uma evolução jurisprudencial do próprio Supremo ao analisar o assunto, que entendia diferentemente do passado.
>
> Rapidamente, a questão de operação de crédito, de fato, é um conceito que é muito abrangente na LRF, tanto que a LRF incluiu outras operações que não são operações de crédito, que não são usuais na operação de créditos, e ainda coloca "e outros assemelhados". Ora, esse contexto dá uma abrangência enorme que você tem que compreender em cima da realidade de execução.
>
> De novo, eu não rejeito que essa interpretação possa vir a ser adotada pelos órgãos de controle. A única coisa que eu ressalvo sempre é que, se os órgãos de controle, como fizeram no passado, entenderam que as cláusulas pactuadas eram legais – nunca impugnaram, todos os contratos foram analisados, a cláusula está lá, explícita, nunca foi objeto de qualquer ressalva –, como, agora, de um momento para o outro, vira, como se fosse uma prática de improbidade perene?

SF/16649.45200-72
Página: 178/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Então, essa é uma discussão que acho deve ser ponderada. Tenho preocupações, porque o Direito não é uma norma de conveniência. O Direito é uma norma de estabilidade e, como não há estabilidade, ela tem de ser aplicada sempre, de forma constante. Pode ser alterado, mas essa alteração sempre se projeta para o futuro.

Quanto à manifestação do Procurador de Contas no processo de contas presidenciais, disse o ex-Advogado Geral:

> Evidentemente, o Tribunal de Contas pode achar relevante processar, mas pode ignorar.
>
> **Não é obrigado a processar a manifestação do Procurador**. Ele é obrigado a processar a manifestação se for do Procurador-Chefe, porque esse tem, por disposição legal, competência para fazer a manifestação no processo de contas. É isso.
>
> Então, é uma questão de opção do Tribunal, mas ele não é obrigado a acatar. E, evidentemente, se acatar, é um direito dele, como qualquer pessoa pode representar e apresentar elementos para discussão.

O que fica claro, na visão de dois advogados de respeito, como o Senhor Luís Adams e o Dr. Ivo, é que **as decisões do TCU não podem surpreender e valer para o passado**. Adotada nova interpretação, ainda que pela primeira vez, tem de valer para a frente, haja vista o princípio da segurança jurídica.

Além disso, o Procurador de Contas compareceu na Comissão de **Impeachment**, na visão dos acusadores, como representante do TCU. Mas isso é falso, pois não tem qualquer Procurador de Contas competência para representar o Tribunal ou mesmo participar da análise das contas presidenciais. Ressalve-se a manifestação que o Procurador-Geral ofereça como subsídio à apreciação da Corte de Contas.

Na sua fala final, o ilustre ex-Advogado Geral da União foi taxativo, quanto à necessidade de ato da Presidente, para efeitos de sua responsabilização no processo, não valendo uma tal de "responsabilidade política geral" por todos os atos da Administração Federal. Disse:

> Eu só queria, na verdade, na primeira parte, só registrar rapidamente o seguinte. **A exigência constitucional do crime de responsabilidade é ato do Presidente.** Essa expressão é muito importante. A Constituição não usa palavras em vão.

SF/16649.45200-72
Página: 179/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

**Então, a exigência de um ato é que torna passível de responsabilização, e não uma responsabilidade política geral por atos de todos os seus administrados, que foram praticados autonomamente.**

### 2.2.1.12.28 Depoimento do Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos, em 29/06/2016.

O Senhor Marcel Mascarenhas foi mais um importante depoente que prestou esclarecimentos valiosos. Por atuar na área jurídica do Banco Central, fizemos a essa testemunha as as mesmas perguntas que faríamos ao seu colega, Dr. Fernando. Eis nossas perguntas:

1) Em 2014 e 2015 foram os primeiros exercícios em que os passivos da União a bancos públicos não integraram as estatísticas fiscais?

2) Por que o Banco Central não contabilizava até 2014 esses passivos nas estatísticas fiscais e não os divulgava?

3) A Presidente da República determinou alguma modificação na contabilidade realizada pelo Banco Central para distorcer ou ocultar dívidas?

4) Existe alguma lei que estabeleça metodologia de cálculo dos resultados fiscais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal?

5) Com base em que critérios o Banco Central calcula os resultados fiscais? Por que também cabe ao Banco Central o cálculo dos resultados fiscais?

6) Por quais motivos o Banco Central passou a divulgar, a partir de 2016, estatísticas fiscais contendo o passivo da União junto aos bancos públicos?

7) O setor jurídico do Banco Central entende ter havido operação de crédito?

8) Os passivos da União junto aos bancos públicos, embora não tenham sido considerados nas estatísticas fiscais desde 2001, eram públicos?

9) Desde que ano há passivo da União ao Banco do Brasil, no que tange ao Plano Safra?

10) A metodologia empregada pelo banco, há mais de 25 anos, era coerente com a inclusão dos passivos da União junto aos bancos públicos ou precisou de alteração para atender ao Tribunal de Contas?

Página: 180/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

11) Há algum impacto da determinação do Tribunal para o exercício autônomo do Banco Central como autoridade monetária?

12) Quais os fundamentos do Acórdão nº 825? Houve algum recurso do Banco Central? O senhor saberia nos dizer quando as decisões transitaram em julgado?

Respostas do Senhor Marcel Mascarenhas:

Deixe-me tentar fazer um pingue-pongue aqui: 2014 e 2015 não foram os primeiros exercícios em que esses passivos, especificamente, deixaram de constar das estatísticas. Como eu havia comentado anteriormente, há uma avaliação de que determinados passivos que não atendem simultaneamente aos requisitos de abrangência, ou seja, setor público não financeiro *versus* setor financeiro; quanto ao critério de caixa para contabilização; quanto à disponibilidade e tempestividade dos dados; quanto a outros procedimentos operacionais, enfim, **esses passivos não eram registrados, e o Banco Central tinha a convicção técnica de que não deveriam ser registrados**. Por isso que fez em relação à Caixa Econômica, os passivos decorrentes dos programas sociais, mas não em relação aos passivos junto ao Banco do Brasil, de equalização, a Finame, de equalização, junto ao FGTS.

Isso acaba já respondendo também à questão 2.

No caso do Plano Safra, por exemplo, esse passivo era contabilizado em uma conta Cosif, que é o Plano Contábil das Instituições Financeiras, de uso interno, **em que o próprio Banco do Brasil declarava que não tinha característica de operação de crédito**, pela descrição do Cosif colocada lá. Então, essa conta do Cosif especificamente não estava na captura automática, automatizada do processo de compilação das estatísticas fiscais. O que aconteceu? Quando o TCU nos indagou a respeito do assunto, nós dissemos: "Não consideramos por conta disso." O TCU discordou. Após a primeira decisão do TCU, nós recorremos, porque continuávamos entendendo que os critérios da metodologia não estavam preenchidos, e aguardamos a decisão final porque havia um efeito suspensivo dado pelo Ministro Vital do Rêgo, em julho de 2015, em que ele disse claramente que o descumprimento daqueles itens do acórdão inicial não geraria nenhuma sanção, porque, na verdade, era a primeira oportunidade de defesa que a União e o Banco Central tiveram no processo. Então, ele suspende a decisão e diz: "Agora vamos ouvir a defesa pela primeira vez."

Aí nós discutimos com recurso, aguardamos o julgamento, e o julgamento é em dezembro. **A partir dessa ocorrência do julgamento em dezembro, aí, sim, nós desistimos de um novo recurso ou de judicializar a questão, até porque nós não gostaríamos, do ponto de vista da segurança que deve reger a atuação das estatísticas, prolongar**

SF/16649.45200-72
Página: 181/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**ainda mais essa discussão, e acatamos**. O próprio Procurador-Geral, na tribuna do TCU, na ocasião, disse que não recorreria. De fato, não recorreu. Em janeiro, nós cumprimos essa determinação do TCU.

Acho que acabei já respondendo também à questão 5.

Quanto à questão 4, **não existe propriamente nenhuma lei que estabelece a metodologia de cálculo dos resultados fiscais. A LRF atribuiu essa competência ao próprio Senado Federal.**

Houve uma resolução sobre a questão do endividamento da União que não abordou a questão da metodologia. E o que fez, então, à época, o Presidente Fernando Henrique Cardoso? Passou, nas mensagens presidenciais que encaminham o projeto de lei orçamentária...

Então, continuando a questão 4: **essa legislação complementar da LRF não foi editada. O que existe é a mensagem presidencial, que orientou a utilização da estatística do Banco Central como referência para cálculo do resultado primário, nominal, que é feito com base em metodologia e, como eu citei antes, com base no *Manual de Estatísticas Fiscais***. O TCU entendeu que o Banco Central teria descumprido o seu próprio manual. **Nós temos um entendimento diverso**, mas – digamos assim –, com base na determinação do Acórdão nº 3.297, de dezembro, passamos a fazer da forma que o TCU determinou.

Passando à questão 6: passou a divulgar, então, a partir de 2016, justamente por conta da decisão do TCU. **Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos**. Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras.

Então, no caso, por exemplo, do Banco do Brasil, **a própria auditoria do TCU buscou esse dado nos balanços publicados pelo Banco do Brasil**.

[...]

Desde que ano há passivo da União ao Banco do Brasil no que tange ao Plano Safra? Eu não saberia dizer exatamente, mas eu passei os olhos na tabela que foi divulgada em janeiro de 2016 e me parece que é algo que remonta a 2001, mas os valores exatos... Talvez o colega do departamento econômico os tenha mais de memória.

A metodologia empregada há mais de 25 anos era coerente com a inclusão? **Eu respondi que, na nossa avaliação, não**.

Há algum impacto da determinação do TCU para o exercício autônomo do BC como autoridade monetária? Essa é uma questão de difícil mensuração. A gente entende – ou defendeu – que deveríamos ter certa liberdade e discricionariedade técnica para não só editar o manual, mas para interpretá-lo. Essa posição ficou vencida no TCU. Então, não cabe mais a gente discutir isso.

SF/16649.45200-72
Página: 182/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Quanto às questões que transitaram em julgado: no caso do Banco Central, como não houve recurso, todas as questões transitaram em julgado. Estamos aguardando apenas a responsabilização, o processo quanto à responsabilização dos gestores.
>
> Eu gostaria só de complementar a questão 12, que foi a última que eu respondi, muito rapidamente.
>
> Então, houve o trânsito em julgado, pelo fato de o Banco Central não ter interposto novo recurso, em dezembro de .... Como a gente foi intimado no início de dezembro, lá pelo dia 20 de dezembro, eu não sei a data precisamente...
>
> Quanto ao Acórdão nº 825, é só para comentar que, realmente, elas estavam com as suas determinações suspensas por decisão... O efeito suspensivo, na verdade, decorre da lei, a própria Lei nº 8.843, do TCU, prevê o efeito suspensivo quando há interposição do recurso, mas há uma necessidade de confirmação desse efeito suspensivo pelo ministro-relator, que, no caso, era o Ministro Vital do Rêgo, e ele deu essa decisão, em julho de 2015, suspendendo e alegando que o caso era inédito, complexo, que não havia jurisprudência firme do TCU sobre o assunto, e não ensejava, portanto, medida cautelar, e que caberia ouvir a Defesa pela primeira vez para, então, decidir, dada a complexidade da causa.

O que fica evidente do testemunho do Dr. Marcel Mascarenhas é que as informações relativas aos passivos da União junto a bancos públicos, apesar de não terem sido consideradas nas estatísticas publicadas pelo Banco Central até a decisão do TCU, **eram públicas, sim, ao contrário do que defendeu o Senhor Tiago e o Senhor Antônio D'Avila, do Tribunal, falseando a verdade.**

Também fica claro que a Senhora Presidenta nunca mandou esconder informação ou manipular dados, para fazer parecer que as contas públicas estavam em melhor situação. Essa é a história inventada pelo Senhor Procurador de Contas, em seus memoriais indevidos, porque não tem competência legal para atuar em contas presidenciais.

A consideração de determinados passivos nas estatísticas fiscais não ocorria, primeiro, porque o Senado Federal não se desincumbiu de elaborar as normas previstas na LRF (art. 30); segundo, porque o Banco Central entendia que a metodologia de apuração dos resultados fiscais, desenvolvida pelo próprio órgão, não comportava a inclusão de passivos sem que tivesse havido o correspondente ingresso de recursos no caixa do Tesouro Nacional.

SF/16649.45200-72
Página: 183/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Prolatado o Acórdão nº 3.297, de 09/12/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015, a partir daí o Banco Central passou a publicar as estatísticas da forma como entendeu o Tribunal.

#### 2.2.1.12.29 Depoimento do Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, em 29/06/2016.

O Senhor Fernando, por ser técnico do Banco Central, pôde nos esclarecer por que as estatísticas fiscais não capturavam os passivos da União junto a bancos públicos. Ficou muito claro que isso se devia à metodologia empregada pelo Bacen, que é o órgão responsável pela apuração do resultado primário do exercício, valor oficial a ser cotejado com a meta fiscal estabelecida com vistas à verificação do seu cumprimento.

Além disso, ficou bem esclarecido que a Senhora Presidente não tem qualquer interferência nessas questões, que são absolutamente técnicas. Eis o que disse:

> Em relação a se 2014 e 2015 foram os primeiros exercícios em que os passivos da União não integraram as estatísticas, aqui há uma divergência de entendimento sobre qual é o critério para compilar as estatísticas.
>
> Esse tipo de despesa primária, com subvenções econômicas, equalizações de taxas de juros, sempre incorporou as estatísticas fiscais, **mas elas eram apuradas a partir de um evento**. Em qualquer estatística, é preciso ter um evento que dê ensejo à compilação. **Esse evento era a redução das disponibilidades do Governo da União na Conta Única. Então, essa metodologia não foi alterada**.
>
> Em relação à pergunta dois, ou seja, por que o Banco Central não contabilizava, até 2004, esses passivos, digo que ele contabilizava pelo critério de caixa.
>
> Se a Presidente da República determinou alguma modificação ao BCB para compilação estatística, **digo que não**.
>
> Existe alguma lei que estabeleça metodologia de cálculo par o Banco Central? O Banco Central começou a fazer essa estatística de moto-próprio, em 1991. Quando chegou em 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei dizia que era preciso haver metas para os resultados fiscais. E, para essas metas, a LRF previa que seriam desenvolvidas metodologias e conceitos próprios, condizentes com a LRF, para essa apuração; e que caberia ao Senado Federal estabelecer essa metodologia. Como essa metodologia não foi estabelecida ainda, **as**

SF/16649.45200-72
Página: 184/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **mensagens presidenciais que encaminhavam o Projeto de Lei Orçamentária Anual estabeleceram que a metodologia fiscal do Banco Central seria usada para fins de verificação de meta**. Ela não impunha nenhuma modificação. **Essas mensagens se repetem idênticas desde 2000** – aproximadamente idênticas, o sentido é o mesmo – **e não estabeleceram qual é a meta. A metodologia é definida pelo próprio Banco Central** e o resultado, ao final, é visto se está de acordo com o valor numérico estabelecido pelo Congresso Nacional.
>
> Em 2006, como o TCU precisava fiscalizar metas e não tinha parâmetros, houve um acórdão que determinou que o Banco Central publicasse sua metodologia. O Banco Central o fez, publicando o Manual de Estatísticas Fiscais, que, ao longo do processo, no TCU, **foi tratado como norma regente das estatísticas, embora não tivesse poder normativo**.
>
> [...]
>
> "Enquanto o exercício não se encerra é possível afirmar quais serão os respectivos resultados fiscais?" **É claro que não. Só se podem fazer projeções a respeito**.
>
> "Antes do encerramento do exercício, podem ocorrer eventos que impactem positiva ou negativamente nos resultados?" **Sim, sem dúvida**.

A partir desse depoimento, pôde-se perceber que sequer há uma metodologia legal de apuração da meta de resultado fiscal, sendo utilizado para tanto a desenvolvida pelo próprio Banco Central. Esse órgão, na condição de Autoridade Monetária, tem todo o interesse em informações precisas sobre a política fiscal efetiva, uma vez que inevitavelmente tem efeitos sobre a política monetária.

Outra importante conclusão é que, enquanto não se encerra o exercício financeiro, não se pode afirmar o cumprimento ou descumprimento da meta fiscal prevista, pois, por lógico, como evidencia o depoimento do Dr. Fernando, podem até lá ocorrer eventos que impactem o resultado primário.

#### 2.2.1.12.30 Audiência da Junta Pericial, em 05/07/2016

Essa foi uma das audiências mais decepcionantes, porque os peritos não foram eficazes na audiência quanto o foram por meio do Laudo Pericial.

Perguntamos a eles, com base no item 3 do Laudo que produziram, por quais razões um crédito suplementar que não pudesse ser aberto por decreto, poderia, na visão deles, sê-lo por lei, já que, se houvesse impacto n

SF/16649.45200-72
Página: 185/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

obtenção da meta num caso, no outro também haveria. Vejam como respondeu o Coordenador da Junta, Sr. João Henrique Pederiva:

> Vamos começar pela diferença entre decreto e lei. O art. 4º da Lei Orçamentária Anual para 2015 regulamenta, regula, disciplina a edição de decretos presidenciais para abertura de créditos suplementares. Outra forma de promover, de abrir esses decretos é por projeto de lei. Só que a disciplina está nas diretrizes orçamentárias, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015. Então são disciplinas diferentes.
>
> As condicionantes da apresentação, da submissão, do tratamento de cada um, do processo legislativo, do devido processo legislativo orçamentário seguido por cada um desses meios de editar então o crédito suplementar são diferentes, e as condicionantes são diferentes.
>
> Portanto, a comissão entende que não se pode equiparar o decreto a uma lei, porque o devido processo legislativo orçamentário que seguem são diferentes.

O que se entende desses esclarecimentos? Nada! Cadê a diferenciação entre decreto e lei, que o perito na sua resposta disse que faria? Não existem! Que condicionantes de apresentação, submissão e tratamento de cada um são esses? Não disse! O que tem a ver o processo legislativo de um e de outro com o impacto na obtenção da meta? Nada, mas ele afirmou que esse é um dos motivos!

O Senhor Diego Prandino, em socorro, tentou esclarecer do seguinte modo:

> O segundo questionamento é se por lei poderia ser aprovado o crédito suplementar e por decreto, não. O art. 4º, *caput*, estabelece que a alteração na programação orçamentária deve ser compatível com a obtenção da meta. E aí estamos falando de programação orçamentária, não estamos falando de execução financeira.
>
> Quando o crédito é aberto por lei, no art. 39 da LDO, § 4º, exige-se, na exposição de motivos, que o Poder Executivo declare que a execução das despesas do decreto será compatível com a meta. E a junta deixou bem claro, nos esclarecimentos, que uma regra de hermenêutica é que não há expressão ou palavra na lei que seja em vão. Então, se em um momento o legislador – inclusive por proposta do Poder Executivo – utiliza a expressão "execução de gastos" e na outra utiliza "programação orçamentária", os conceitos devem ser interpretados de formas distintas.

SF/16649.45200-72
Página: 186/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Quanta infelicidade! O Senhor Prandino isola as palavras que quer, para interpretá-las fora do contexto legal, na tentativa de encontrar alguma justificativa para a aberração que tentam produzir.

Ora foi a Junta e o Senhor Relator que disseram que a obtenção da meta deve ser aferida num tal de "plano orçamentário", pois a meta precisa ser garantida nesse momento. Como se poderia, então, aprovar projetos de lei sem se considerar esse tal plano orçamentário? Qual a lógica?

A Junta omitiu nessa oportunidade, no entanto, que, no **caput** do art. 4º da LOA 2015, a questão da compatibilidade deve ser averiguada na execução, pois exige-se que as "alterações na programação" devem ser compatíveis com a "obtenção" da meta. Como muito foi repetido, a "obtenção" da meta somente ocorre pela execução, pelo aspecto "financeiro", o que esvazia todo o discurso da Junta na audiência sobre esse ponto.

Por essa razão é que os créditos poderiam ser abertos, seja por decreto, seja por lei.

A própria Junta, por meio do Laudo, já havia reconhecido que a apuração da meta se dá pelo aspecto financeiro. A propósito:

> Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, relaciona-se com o aspecto financeiro. *(fl. 59, Laudo compl.)*

Inclusive, a seguir, o Senhor Diego Prandino, para esclarecer se os decretos causaram algum impacto ao final do exercício, afirmou que a Junta solicitou informações sobre a execução à SOF e à STN. Disse:

> Por isso, perguntamos à SOF, pedimos esses dados à STN, que nos indicassem se haviam sido executadas orçamentária e financeiramente exclusivamente as dotações suplementadas. Infelizmente, esses dados não nos foram encaminhados. Mas, para não deixar o quesito sem resposta, pegamos, por amostragem, uma suplementação de cada decreto e conseguimos demonstrar que pelo menos uma de cada decreto foi executada financeiramente, causando o resultado fiscal negativo ao fim do exercício.

Ora, essa é uma clara confissão de que, para saber se efetivamente há impacto na obtenção da meta, tem de ser analisada a execução.

Página: 187/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Infelizmente, agiu mal a Junta, ao apresentar no Laudo dados parciais da execução orçamentária (fls. 70/73, tabela 14 a 16), sem esclarecer que, para que tenha ocorrido execução de despesa à conta de crédito suplementar aberto pelos decretos, outras despesas deixaram necessariamente de ser executadas. Isso é consequência dos limites de empenho e de pagamento impostos pela programação financeira, estabelecida pelos comumente denominados decretos de contingenciamento. Então, a informação divulgada ficou definitivamente distorcida, explicitando a parcialidade da Junta na questão!

Apesar desse episódio, as tabelas consolidadas produzidas pela Junta, que comentamos anteriormente, **informam claramente que os decretos não impactaram em nada a obtenção da meta**, tanto que a execução final foi inferior ao montante aprovado originalmente na LOA 2015 e que **a meta foi respeitada ao final do exercício de 2015**.

Os esclarecimentos da Junta na audiência realmente mais confundiram que esclareceram. Vejam o que nos disseram, em relação às doações:

> Srª Senadora, o impacto, na verdade, é definido pela programação orçamentária nos exatos termos do art. 4º. Então, o fundamento e o que está em discussão é exatamente o art. 4º. E o art. 4º fala em programação orçamentária. E o argumento que tem sido usado é que essa programação orçamentária seria estipulada pelos limites de contingenciamento que já estavam postos à época da edição do decreto.
>
> Ocorre que esse Decreto 8.456, de 22 de maio de 2015, excepciona desses limites as despesas custeadas com receitas oriundas de doações de convênio, que, circunstancialmente, equivalem à metade do efeito fiscal negativo que foi apurado pela Comissão, não na parte financeira, mas na parte orçamentária. Então, a compatibilidade orçamentária, quando mais não seja, nesse montante, não estava sendo observada nos termos. Então, fica, praticamente, metade da programação orçamentária...

"*Para que servem, então, os decretos de contingenciamento*?", indagamos.

> Não servem para doações e convênios, porque estão excepcionados. Segundo o art. 1º. *(respondeu o Sr. João Henrique Pederiva)*

Estava certíssimo o Senador Lindbergh Farias, quando, imediatamente retrucou: "*não é para aceitar doação? Isso é uma loucura!*".

Página: 188/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Em outro momento, asseverou o Senhor Pederiva:

> Então, do ponto de vista da Junta, primeiro: **a compatibilidade tem que ser orçamentária**, isso não envolve movimentação financeira. Segundo, compatibilidade deve ser aferida pelos decretos, pela dotação e não pelo limite. Sendo que um dos motivos é justamente que apenas esses limites excluem exatamente as despesas custeadas com receitas oriundas de doações e de convênio, ou seja, eles não estão no limite.

Afirmam que a compatibilidade tem de ser orçamentária, mas admitem que os créditos possam ser aprovados por lei, independente da observância dessa tal meta no plano orçamentário... É muito confuso, dando razão aos técnicos da SOF, que levaram dez dias para compreender a pretensão do TCU, em que se embasam os peritos.

O que quis dizer o Senhor Pederiva? As doações e convênios deveriam ser consideradas independentes dos decretos de contingenciamento, ou não? Ora, se a LDO os exclui da incidência dos limites de empenho e de pagamento (art. 52, § 1º, II), do mesmo modo que o fazem os decretos de programação financeira, é óbvio que estão fora do contingenciamento.

Contudo, esquece-se o Sr. perito que, nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgados bimestralmente, o efeito de previsões de ingressos e de dispêndios relativos a convênios e doações são necessariamente considerados. Havendo desbalanceamento, a consequência será o aumento do contingenciamento de outras despesas discricionárias por meio da redução dos limites de empenho e de pagamento. Verificando-se algum descompasso entre receitas e despesas, a divulgação do novo relatório redundaria na atualização da programação financeira, o que é feito, no âmbito do Poder Executivo, por meio de decreto.

#### 2.2.1.12.31 Audiência do Assistente da Defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro, em 05/07.

Pela precisão das conclusões do Senhor Ricardo Lodi, transcrevemos a integralidade dos esclarecimentos que nos prestou.

Seu depoimento se coaduna com os dos técnicos do Poder Executivo e do Judiciário que compareceram na Comissão na qualidade de testemunhas, portanto juramentados.

SF/16649.45200-72
Página: 189/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Não se harmoniza, no entanto, com os depoimentos de técnicos do TCU e do Procurador de Contas, o que não chega a ser surpresa. Foi destes justamente de onde brotou todo o imbróglio que aqui se discute para cassar a Presidenta. Mas esses técnicos do TCU, que por certo não são representativos dos técnicos da Corte, não conseguiram, apesar da boa vontade, explicar suas conclusões. Quem tentou segui-los, como a Junta em alguns pontos, também fez confusões como as que vimos acima.

Eis o que disse o Dr. Ricardo Lodi Ribeiro:

> É importante esclarecer a interpretação do art. 4º da Lei de Orçamento. Estabelece-se aqui a necessidade de compatibilização da programação orçamentária. **Quando se fala da programação orçamentária, estamos falando do próprio decreto que abre o crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário, que, obviamente, tem fins financeiros**. Aqui hoje já se disse que essa interpretação nossa levaria à inocuidade dessa condição. Na verdade, essa interpretação nossa vem desde a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Isso mudou a partir do ano passado**.
>
> E é preciso lembrar que o decreto que abre o crédito suplementar não compromete a meta se houver contingenciamento. E hoje, a partir da LDO de 2014, a partir do seu art. 52, § 13, esse contingenciamento é automático. Então, esse art. 4º vem tendo a sua redação reproduzida ano a ano. Hoje, já há o contingenciamento automático com base na LDO, mas antes não, e a redação continua sendo a mesma. **Então, se não houver flexibilização da meta de contingenciamento, a abertura de crédito suplementar não compromete o atingimento da meta**.
>
> E aí, Senadora, **tanto por lei quanto por decreto, se formos tomar como base a interpretação da Acusação, haveria a mesma violação**. Mas não é essa a interpretação que deve prevalecer porque a abertura de crédito não se relaciona com a obtenção da meta primária, porque não flexibiliza a regra do contingenciamento.
>
> Por fim, a questão dos recursos vinculados. **De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os recursos vinculados devem ser observados mesmo em caso de superávit e excesso de arrecadação**.
>
> Eu queria aproveitar para esclarecer um ponto. **Foi dito aqui, hoje de manhã, a respeito de doações e convênios, que são considerados como despesas obrigatórias já pelos decretos de contingenciamento. Quer dizer, se eles já entram como despesas obrigatórias, naturalmente, há necessidade de contingenciamento de outras despesas discricionárias**. Tem de haver essa compensação. E no final do exercício se verificou que não houve aumento de gasto nem nessas ações, nem nesses decretos, nem no Governo como um todo.

Página: 190/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Uma coisa que deixa dúvida, no laudo pericial, é a afirmativa de que o decreto impacta negativamente na meta. **A Comissão, a Junta esclareceu que utilizou como base para essa afirmativa a identificação, a investigação de uma das fontes de cada uma das ações, de cada um dos decretos. Só que, evidentemente, isso não é mecanismo hábil para chegar a essa conclusão, porque eu posso ter tido um aumento de gasto em determinada fonte e uma redução em outra. E foi exatamente isso que aconteceu em todos os três, não; em todos os seis decretos, como o próprio laudo comprova através das tabelas**.
>
> Quer dizer, naquelas ações, naquelas fontes em que houve um gasto maior do que a rubrica original, isso foi compensado pela redução em outras rubricas. É importante que, no final do ano, a gente chegue a um resultado que esteja não só abaixo do que foi previsto com a suplementação, mas, como nós tivemos, abaixo do que foi previsto originalmente pela Lei de Orçamento. É importante ressaltar isso.
>
> **Ficou comprovado com a perícia que os decretos suplementares não levaram à elevação do gasto geral do Governo**, não levaram à elevação do gasto geral contido em cada decreto e nem em cada ação de Governo.
>
> Portanto, **eu não consigo enxergar como é possível, a partir da investigação de uma única fonte, se concluir que um decreto tem o condão de comprometer a meta, porque já vimos que o decreto se relaciona à previsão orçamentária e a meta, à execução orçamentária, como sempre se interpretou neste País.**

Esses esclarecimentos são importantes, também, porque nos ajudam a contraditar a conclusão da Junta.

Como vimos acima, os peritos, com base na execução orçamentária de apenas uma parte (uma fonte) de cada um dos créditos suplementares que examinaram (tabelas 14 a 16, fls. 70/73 do Laudo inicial), afirmaram ter havido impacto na obtenção da meta de resultado primário. Não esclareceram que, por se tratar de créditos suplementares, não criaram despesas, mas apenas aumentaram o valor das dotações que já constavam da LOA 2015. Deixaram de informar, também, que a execução orçamentária somente pôde ser viabilizada pela necessária inexecução de outra despesa, anteriormente autorizada no orçamento.

Tanto é verdade, que a meta de resultado fixada foi finalmente cumprida, como reconheceu a própria Junta (fl. 16, Laudo inicial):

SF/16649.45200-72
Página: 191/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> 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.

Além disso, a Junta elaborou diversas tabelas, aqui reproduzidas, em que claramente ficou demonstrado que as alterações orçamentárias decorrentes dos decretos não exerceram nenhum impacto na obtenção da meta.

### 2.2.1.13 Conclusão quanto à abertura dos créditos por decreto

Em razão de todo o exposto e do declarado nos depoimentos das testemunhas, nossa conclusão quanto à edição dos decretos de abertura de crédito suplementar é oposta à do Parecer do Senado. Para nós, não havia qualquer ilegalidade ou contrariedade ao ordenamento jurídico vigente, porque:

a) **quanto ao art. 10, item 4, da Lei nº 1.079, de 1950**: (a.1) a ação delitiva seria "infringir" (violar, transgredir, ofender), de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja "patente" (explícita, notória, manifesta) e "de qualquer modo" a lei orçamentária, mas não se identificou qualquer "infringência" a dispositivo da LOA 2015, menos ainda de forma "patente", porquanto a abertura dos créditos por decreto estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015, conforme a orientação dos pareceres técnicos e jurídicos dos setores competentes e os depoimentos dos técnicos do Poder Executivo e do Judiciário, que testemunharam na Comissão; (a.2) as fontes de recursos utilizadas eram específicas, com previsão constitucional e legal, razão pela qual deveriam ser destinadas às despesas indicadas nos decretos, não podendo ficar retidas para fazer caixa, ou reduzir a dívida líquida, tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, de acordo também com os depoimentos colhidos e com decisões do TCU; (a.3) os decretos não tiveram impacto na obtenção da meta, tanto na sua abertura, pois o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, não admite considerar programação orçamentária como sendo despesa do exercício, quanto na posterior execução, pois os valores finalmente pagos ficaram abaixo dos montantes originalmente aprovados na própria LOA 2015, segundo atestou a

SF/16649.45200-72
Página: 192/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Junta Pericial por escrito (fl. 16, Laudo inicial) e em diversas tabelas (v.g. tabelas 38 e 39, fl. 127, Laudo inicial);

b) **quanto ao art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950**: (b.1) a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais, mas os seis decretos analisados atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, segundo a interpretação vigente por ocasião da abertura dos créditos manifestada pelos depoentes; (b.2) além disso, também visaram cumprir dispositivos constitucionais e legais, em relação à aplicação específicas das fontes utilizadas nos créditos suplementares, não havendo outra conduta esperada da Presidência da República que não a abertura dos créditos (art. 8º, parágrafo único, LRF), restando patente a consonância da abertura dos créditos com o ordenamento jurídico; e

c) **quanto aos artigos 85, VI, e 167, V, da Constituição Federal**: como a abertura dos créditos foi realizada de acordo com as leis orçamentárias e financeiras, especialmente com os arts. 8º, parágrafo único, e 9º da LRF, o art. 4º da LOA 2015 e o art. 52, § 1º, II, e 13 da LDO 2015, não foi constatada qualquer afronta ao inciso V do art. 167 da Constituição, o que não habilitaria fazer uso do disposto no art. 85, VI, para dar seguimento ao processo de **impeachment**.

### 2.2.2 Do passivo da União ao Banco do Brasil relativo ao Plano Safra

Em relação a esse ponto, o Parecer do Senado o acolheu nos seguintes termos:

> Ofensa aos art. 85, VI, *[da Constituição Federal]* 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.

Detalhamos essa questão apenas para efeitos de argumentação, pois, como dito no início deste voto, o MPF já opinou que não há "operação de crédito" na relação da União com o Banco do Brasil sobre o Plano Safra, mas tão somente inadimplemento, razão pela qual mandou arquivar o inquérito respectivo. Logo, não há crime a ser apurado.

Página: 193/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Em relação à alegada existência de "operação de crédito" no âmbito do Plano Safra, a nobre Senadora Kátia Abreu foi fulminante, por ocasião da audiência na Comissão da Sra. Maria Fernanda, em 28/06/2016. Disse com muita propriedade a Senadora, espancando a alegação:

> Gostaria apenas de reafirmar alguns pontos que aqui foram colocados na ocasião em que estive fazendo a defesa da Presidente no quesito Plano Safra, mas eu só gostaria de insistir com relação à questão de operação de crédito. Primeiro, que banco não tem prejuízo, não conheço banco que dá alguma coisa para alguém. Eu até gostaria de conhecer. Mas, nesse caso específico, **quem passa e quem faz o empréstimo aos produtores não é a União**, que recebeu dinheiro dos bancos emprestado e repassou aos produtores. A União contratou apenas e viabilizou a operação de crédito subvencionada, aprovada em lei pelo Congresso Nacional. Então, nesse momento, **quem assina a operação de crédito é o produtor rural junto ao Banco do Brasil, junto à Caixa Econômica e demais bancos**. À União fica, a seu encargo, operar e repassar a subvenção.
>
> [...]
>
> A regra do Banco Central, a da portaria, diz que o banco que vai receber a subvenção tem que apresentar ao governo a conta fechada a cada seis meses, mas o próprio relatório diz aqui, claramente, que definem explicitamente o prazo de pagamento, **mas o fazem de forma implícita**. Eu gostaria de conhecer um contrato de empréstimo, de operação de crédito que tem data implícita, porque quero tomar esse crédito. Crédito com data implícita eu gostaria demais de ter. Só conheço contrato de empréstimo com data explícita, e todos os empresários que estão aqui sabem disso. **Então, com data implícita, não pode ser operação de crédito**, ou nós vamos ter que mudar todo o arcabouço jurídico. Então, eu só quero lembrar mais uma vez que **o TCU, inclusive, não fala, em nenhum momento, em nenhuma linha, em nenhuma vírgula, na responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff sobre o Plano Safra e sobre a subvenção do Plano Safra, porque é de responsabilidade integral do Ministério da Fazenda via Tesouro Nacional**. *(negritamos)*

A essência da questão consiste em saber se há conduta ilegal (ato) da Presidenta afastada, determinando a retenção dolosa dos pagamentos de passivos de 2015 da União junto ao Banco do Brasil, em relação ao Plano Safra, o que configuraria a alegada operação de crédito.

Para o ex-Advogado Geral da União, em depoimento na Comissão no dia 28/06/2016, a existência de "ato" praticado pelo agente é indispensável à configuração do crime de responsabilidade. Disse o Dr. Luís Inácio Adams:

Página: 194/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Eu só queria, na verdade, na primeira parte, só registrar rapidamente o seguinte. **A exigência constitucional do crime de responsabilidade é ato do Presidente.** Essa expressão é muito importante. A Constituição não usa palavras em vão.
>
> **Então, a exigência de um ato é que torna passível de responsabilização, e não uma responsabilidade política geral por atos de todos os seus administrados, que foram praticados autonomamente.**

A Acusação sustenta que a conduta presidencial, consistente no atraso do pagamento de dívidas ao Banco do Brasil S.A. referente à operacionalização do Plano Safra de 2015, caracterizaria a ocorrência de crime de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito.

A Denúncia fala abertamente que a conduta da Senhora Presidenta da República é de natureza comissiva. Nesses termos (fl. 36 da Denúncia):

> A conduta da denunciada, Dilma Rousseff, na concretização destes crimes, é de natureza comissiva, pois se reunia, diariamente, com o Secretário do Tesouro Nacional, determinando-lhe agir como agira.

A própria Junta Pericial concluiu taxativamente, no entanto, **de modo demolidor**, que não há ato presidencial comissivo nessa questão, nos seguintes termos (fl. 215, item 4.2.12, Laudo inicial):

> Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativas 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**. *(negritamos)*

Além disso, a mesma Junta também identificou que o Ministério da Fazenda, em resposta a solicitação da Comissão, já havia informado que (fl. 158, Laudo inicial):

> "...**não há ato assinado pela Presidenta da República** no processo de concessão e pagamento da subvenção." (DOC 101, p. 2)

Portanto, não há o que ser apurado.

Como a equalização de taxas de juros relativos ao Plano Safra é assunto extremamente técnico e bastante árido, traremos, inicialment

SF/16649.45200-72
Página: 195/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

considerações de ordem conceitual e factual para esclarecer o caso concreto, nos valendo da exposição do ex-Ministro da Fazenda Nelson Barbosa, no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que assim se manifestou[34]:

> Também tem sido objeto de questionamento a existência de passivos da União junto a bancos públicos e junto ao FGTS, passivos decorrentes de programas de equalização de taxas de juros - é o caso do Plano SAFRA, (...) Na opinião do Governo, esses adiantamentos e essa metodologia de equalização de taxa de juros não consistem em operação de crédito. Nós apresentamos esses argumentos ao TCU e estamos apresentando esses mesmos 20 argumentos à CMO, que ainda vai julgar as contas de 2014, independentemente desse questionamento, desse recurso por parte da União. Ao analisar as contas de 2014, o TCU entendeu necessário também aperfeiçoar a metodologia de pagamento tanto de equalização de taxa de juros (...) Quando esse entendimento foi formalizado? Nesse caso, senhoras e senhores, houve, na verdade, dois processos que correram no TCU sobre o mesmo assunto, Presidente. Um primeiro processo foi o relatado pelo Relator José Múcio, que foi objeto de um pedido de recurso do Governo, recurso esse julgado em dezembro de 2015. **Em dezembro de 2015, esse recurso foi julgado e, então foi feito um acórdão recomendando que a União mudasse a metodologia de pagamento e regularizasse todas as pendências anteriores - dos exercícios anteriores. Em paralelo a isso, no julgamento das contas conduzido pelo Ministro Nardes, também foi recomendado à União que mudasse essa metodologia e regularizasse esses pagamentos. Quando essa decisão do Ministro Nardes se transformou em acórdão? Em outubro de 2015. A partir dessa decisão final do TCU, e apesar de discordar dessa interpretação - e o Governo está apresentando as razões dessa discordância na CMO -, o Governo resolveu aplicar, de imediato, as recomendações do TCU, a partir do acórdão do TCU. Então, o Governo modificou a sistemática de pagamento de equalização de taxa de juros (...) da Portaria 336, de 2014, diga-se de passagem, ainda do Ministro Mantega, que versa sobre o pagamento de equalização de taxa de juros em programa de safra agrícola. O Governo estabeleceu uma metodologia em linha com as recomendações apresentadas pelo TCU. O que é essa metodologia? A apuração de equalização de taxas de juros deve se dar a cada 6 meses ... Essas portarias estabeleceram a seguinte metodologia: as despesas de equalização de taxa de juros são apuradas de modo semestral, porque envolvem várias operações; ao final de cada semestre, as instituições financeiras apresentam o valor a ser pago pela União em equalização de taxa de juros; e o Tesouro tem até 6 dias úteis para pagar esse valor. De modo que não há mais um descasamento excessivo entre o momento em que é**

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

SF/16649.45200-72
Página: 196/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **remetido e apurado o valor da equalização e o momento em que ele é pago**. E o que é mais importante: os valores apontados pelo TCU no final de 2014, os quais, teoricamente , deveriam ter sido objeto de pagamento de exercícios anteriores, atualizados, correspondiam, no final de 2015, a 55,6 bilhões de reais. **Ao final de 2015, através de uma autorização que nós pedimos autorização ao Congresso Nacional para fazer esse pagamento, a qual foi concedida - motivo por que quero agradecer aqui a todos os Parlamentares que votaram a favor dessa autorização -, nós não só mudamos a metodologia do pagamento para frente, mas também acertamos todas as pendências para trás. Pagamos todas as pendências de exercícios anteriores, sejam de equalização de taxa de juros, sejam de reembolsos necessários ao BNDES. Isso resultou no pagamento de 55,6 bilhões de reais feito ao final de 2015.** De modo que essa questão se encerrou, do ponto de vista administrativo e do ponto de vista legal e jurídico, ainda no ano de 2015.

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

Em segundo lugar, o TCU tinha uma orientação sobre a matéria e a alterou no final de 2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015 (Aviso nº 487-GP/TCU, de 17/06/2016, à CEI).

A partir desse Acórdão, o Governo Federal passou a adotar a sistemática sugerida pelo TCU.

Por oportuno, trazemos as reflexões de Paulo de Tarso Cabral Violin sobre as supostas "pedaladas fiscais"[35]:

> Lembre-se que nas chamadas "pedaladas fiscais" os bancos estatais foram remunerados com juros pelo atraso nos pagamentos, ou seja, não houve prejuízos para o Estado brasileiro, para os bancos estatais e nem para a população brasileira, o que seria caso claro de possibilidade de convalidação. **Mesmo se algo, supostamente, não for uma boa prática na área das finanças públicas, isso não quer dizer que seja um crime de responsabilidade passível de Impeachment. Note-se que não é uma operação de crédito a existência de débitos com bancos decorrentes do**

[35] Disponível em: https://blogdotarso.com/2015/12/12/oito-razoes-juridicas-para-ser-contra-o-impeachment-de-dilma.

SF/16649.45200-72
Página: 197/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **inadimplemento de obrigações contratuais, mas sim um crédito em decorrência de um inadimplemento contratual. A União simplesmente deve responder pelo atraso com os bancos, ainda que seja controladora dessas entidades, mas de forma alguma isso seria um crime de responsabilidade por violação da lei orçamentária**. É uma manobra contábil já utilizada desde o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mesmo que em valores menores, sempre com a aceitação do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional, sem nunca ser considerada violação da Lei Orçamentária Anual (LOA). **Mesmo se fosse uma violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, isso não é automaticamente a violação da LOA. E mesmo se a LOA fosse violada, não necessariamente isso seria um crime de responsabilidade previsto no art. 10 da Lei 1.079/50, que teria que ser baseado em atos comissivos e dolosos graves.** Além disso, não há fundamento jurídico para se considerar que exista uma dos arranjos financeiros necessários a composição do superávit primário em detrimento das prioridades sociais definidas pela sociedade e pela Constituição Social e democrática de 1988. Qual a lesão, qual o dolo grave, capaz de retirar do Poder alguém que foi eleita democraticamente?

É importante reafirmar: a **denúncia e a instrução probatória não conseguiram demonstrar a participação direta e dolosa da Presidenta da República com o intuito de atentar contra a Constituição e contra a lei orçamentária** na operação de **equalização de juros no âmbito do Plano Safra de 2015.**

Tomando-se como fundamento o Parecer Prévio às contas presidenciais de 2014 (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 07/10/2015), a Corte de Contas não fez ressalvas ou apontou qualquer irregularidade, no que tange a dívidas da União ao Banco do Brasil S/A - BB. O único apontamento existente (irregularidade 1) se refere à ausência de registro, nas estatísticas da dívida pública de 2014, de passivos da União junto a esse Banco.

A Denúncia fez referência expressa apenas a parecer de Procurador junto ao Tribunal (fls. 23/24). No entanto, no rito constitucional estabelecido para as contas presidenciais, não há previsão normativa para tal parecer, e o entendimento do Ministério Público de Contas não supre nem substitui o do TCU.

A Denúncia afirma, ainda, que esse parecer teria sido acolhido em acórdão de 15/04/2015, do TCU (fl. 24). Pela data, referir-se-ia ao Acórdão 825/2015-TCU.

SF/16649.45200-72
Página: 198/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Mas dito Acórdão não se refere à Presidente da República, tampouco as conclusões nele alcançadas foram integralmente acolhidas no Parecer Prévio das contas de 2014, tendo ficado de fora a questão dos passivos ao BB relativos ao Plano Safra.

O Plano Safra foi estabelecido pela Lei nº 8.427, de 1992. Desde esse remoto ano, em que jamais foram questionados a regra ou o prazo de pagamento dos valores correspondentes, o Poder Executivo foi autorizado a conceder "subvenção econômica", que é uma despesa corrente prevista nos orçamentos anuais, aos beneficiários do programa (produtores rurais, inclusive familiares, e suas cooperativas).

Não se trata de um favor ou escolha do Executivo aos tomadores dos empréstimos, que são beneficiados com a equalização da taxa de juros inerentes ao Plano, mas de uma previsão legal, que determina o pagamento de subvenção na forma regulada pelo Ministério da Fazenda.

O pagamento das subvenções pelo Tesouro devia se enquadrar nas etapas inerentes a todas as despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), em razão do disposto no § 2º do art. 1º da referida Lei.

**O pagamento da subvenção econômica devia obedecer, ainda, às disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes**, cujos limites, condições, critérios e forma devem ser estabelecidos pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 3º).

Logo, a transação financeira relativa ao Plano Safra nenhuma relação de semelhança tem com tomada de empréstimo ou financiamento realizado pelo Tesouro Nacional para pagar despesas públicas, até porque não ingressam recursos dos bancos no caixa do Tesouro, tampouco os bancos pagam despesas da União.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento), como bem analisou a Senadora Kátia Abreu. O governo não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.

Página: 199/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

**Segundo a legislação, os pagamentos ao Banco do Brasil podem ser feitos de uma só vez ou não**, dependendo das disponibilidades orçamentárias e financeiras[36], e **contemplam a correção pela taxa Selic** até o dia do efetivo pagamento. **Não existe sequer o pagamento de juros**, conforme esclareceu a testemunha, Senhora Maria Fernanda Ramos Coelho, respondendo aos Senadores Ronaldo Caiado, Dário Berger e Simone Tebet, em depoimento no dia 28/06/2016:

> ...**não houve pagamento de juros**, o que houve foi o pagamento da atualização monetária, que são coisas bastante distintas.
>
> [...]
>
> Entendemos que não existe atraso, porque a Portaria 420, que prevê a equalização, que disponibiliza os valores, os limites para as instituições financeiras operarem, no caso, especificamente aqui, para o Banco do Brasil, não prevê prazo de pagamento.
>
> Então, não cabe falar em atraso. Se houvesse atraso, você teria o pagamento da pena, que é o juro de mora. **O que cabe aqui é a atualização monetária em relação aos valores.**
>
> [...]
>
> O questionamento que é feito ao Tesouro exatamente é se houve o pagamento de juros. E a resposta, a tabela que é apresentada pelo Tesouro Nacional se reporta ao principal, ao valor pago e à atualização monetária.
>
> Por que não cabe falar em juros? Aqui está no item 13, que foi referenciado ontem pelo Senador Cássio, ao me fazer um questionamento. A pergunta é o item 13, página 40 de 223.
>
> Então, quando se vê a composição dos pagamentos feitos pelo Tesouro ao Banco do Brasil, há o principal, o valor pago e a título de atualização do principal. Ou seja, para que se tenha o pagamento de juros, juro é uma pena; para existir essa pena precisaria haver um contrato, contrato com prazo definido para pagamento.
>
> Então, o que se tem é uma atualização monetária. A atualização monetária é a correção dos valores, um valor que está devido e você faz essa atualização. É uma mera atualização do valor principal. **Não é juros**.

[36] Lei nº 8.427/1992: 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. *(negritamos)*

SF/16649.45200-72
Página: 200/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Portanto, no caso concreto, não houve assunção de compromisso financeiro por parte do Poder Executivo, já que esses passivos decorrem de expressa disposição legal.

Além disso, conforme já assentado, eventuais atrasos ou mora no pagamento de despesas orçamentárias, **NÃO** se constituem em modalidade de operação de crédito, pois o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF não contempla "atrasos" ou "inadimplência" no pagamento como uma de suas modalidades.

O Parecer do Senado enquadrou o caso em apreço equivocadamente nos conceitos abrangentes de operação de crédito firmados na LRF. Contudo, nem a interpretação autêntica fornecida por essa Lei, nem o Direito Financeiro amparam minimamente tal interpretação.

Como se pode verificar, a LRF não alterou, em essência, o conceito doutrinário vigente ao longo dos anos sobre "operação de crédito", pois dispõe, **in verbis**:

> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
>
> [...]
>
> III - operação de crédito: **compromisso financeiro** assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;
>
> [...]
>
> § 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, **o reconhecimento ou a confissão de dívidas** pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.
>
> [...]
>
> Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:
>
> I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;
>
> II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

Página: 201/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
>
> IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. *(negritamos)*

Conforme se observa da LRF (art. 29, III), "operação de crédito" é um "compromisso financeiro", ainda que nas modalidades equiparadas ou assemelhadas. A abertura que o dispositivo admite, para abarcar as operações assemelhadas, tem que se conter na descrição do dispositivo. Não admite a Lei uma interpretação extensiva totalmente livre, com vistas a punir penalmente o gestor, porque a legislação penal não admite ampliação interpretativa em desfavor do acusado.

Portanto, é fácil perceber, o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido pela LRF não contempla "atrasos" ou "inadimplência" no pagamento de compromissos financeiros como uma de suas modalidades.

Não se realiza no Relatório, no entanto, o devido cotejo entre o pagamento de subvenções econômicas relativas ao Plano Safra com os tipos legais de operação de crédito expressamente dispostos na citada Lei.

Obviamente, o Tesouro não realizou nenhum contrato com o Banco do Brasil visando financiar despesas orçamentárias. As despesas inerentes à equalização das taxas de juros do Plano Safra decorrem da lei e são financiadas com recursos orçamentários; ou seja, por fontes ordinárias.

Do nosso ponto de vista, a conclusão sobre a alegada existência de operação de crédito deveria contar com a análise prévia dos órgãos legalmente competentes.

Conforme se constata, a CF (art. 74, III) e a LRF (arts. 32, § 1º, e 59, **caput**) valorizam os órgãos de controle interno e os órgãos técnicos e jurídicos dos entes da Federação. Inclusive é atribuída atuação relevante ao Ministério da Fazenda, no que tange à verificação de limites e condições para realização de operações de créditos.

Para esses órgãos especializados do Poder Executivo, e são muitos deles, a exemplo das unidades jurídicas da Casa Civil, dos Ministérios d

SF/16649.45200-72
Página: 202/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário e da Previdência e Assistência Social, da Caixa Econômica Federal, do Conselho Gestor do FGTS, da AGU, **não havia relacionamento ilegal entre o Tesouro e os bancos públicos, tampouco a ocorrência de operações de crédito**[37], porquanto tudo sempre transcorreu com base em contratos antigos ou em lei, sobre os quais jamais se levantou qualquer suspeita.

Ora, esse entendimento técnico massivo, amparado no ordenamento jurídico, dava ao Poder Executivo tranquilidade para gerenciar a questão como sempre se fez. O Senador Anastasia, porém, não levou tal entendimento em consideração.

O que se constata, em verdade, no que tange à relação do BB com o Tesouro é uma prática sistemática, prolongada e sem óbice de qualquer órgão de controle ou do Congresso Nacional, razão pela qual a questão se consolidou diante da boa fé objetiva dos agentes dos órgãos técnicos envolvidos e pela segurança jurídica da conduta.

Por oportuno, foi esse o entendimento que manifestou a Junta (fl. 140, Laudo inicial):

> 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**.

Não se quer com isso dizer que a prática de atrasos contínuos e crescentes seja desejável e, a longo prazo, saudável para as contas públicas. Como bem pontua Baleeiro:

> Uma dívida flutuante vultosa e em contínua ascensão geralmente é sinal de administração financeira frouxa ou inepta. Racionalmente compreendida, não deve exceder de certos limites proporcionais ao orçamento, nem crescer aos saltos em tempos normais. Por isso mesmo, já tem sido apontada como sintoma infalível de finanças avariadas. *(BALLEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Forense, 14. ed., rev e atualizada por Flávio Bauer Novelli, 1996, p. 484)*

[37] O mesmo pode se dizer em relação aos créditos abertos por decreto, que são totalmente preparados pelas equipes técnicas dos ministérios, em especial relevo a Secretaria de Orçamento Federal, composta por serviços de inegável saber técnico.

Página: 203/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Contudo, atrasos nos pagamentos de compromissos financeiros da Administração não podem ser de uma hora para outra transformados em operação de crédito, ao sabor do intérprete, especialmente quando visa penalizar alguém.

Não parece passível de acolhimento a interpretação adotada pela Denúncia e pelo Parecer, que mistura e funde dois institutos jurídicos distintos, como o são as subvenções econômicas e as operações de crédito, como sendo um só, ignorando as disposições expressas da lei, da jurisprudência e da doutrina.

O Relatório do Senador Anastasia alega que não é razoável supor que a Chefe do Poder Executivo "*não soubesse que uma dívida da ordem de R$ 50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União, até mesmo porque esse endividamento foi utilizado como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias*" (fl. 117).

Com todo respeito, mas esse argumento é que parece não ser razoável, porque fundamentado em subjetivismos e mera desconfiança. É plausível imaginar que tal autoridade soubesse da dívida, mas nada havia, até a decisão do TCU, que apontasse que eventuais atrasos ou inadimplência no pagamento de despesas orçamentárias, ocorrências naturais e usuais na execução orçamentária e financeira, se constituíam em ilegalidades, menos ainda com **status** de crime de responsabilidade.

A própria Junta Pericial, vale repetir, concluiu que as condutas ocorreram sob a presunção de legitimidade daqueles que a praticaram, condutas essas que nem mesmo foram praticadas pela Senhora Presidenta.

Por outro lado, se pagamentos, conquanto não seja isso desejável, podem ser atrasados em relações a inúmeros outros contratantes com o setor público, esdrúxulo que não pudessem sê-lo em relação às instituições financeiras estatais. O entendimento do Parecer cria, portanto, um privilégio a essas instituições estatais.

Tivessem ocorrido os alertas do Tribunal de Contas, nos termos do art. 59, § 1º, LRF, inclusive com apresentação de dados elucidativos sobre os potenciais vícios que agora se alega e sobre a tendência interpretativa da Corte,

Página: 204/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

a certeza imperaria e a transparência sobre a real situação do Erário determinaria as providências de toda ordem para sanar as possíveis falhas.

Desde 2001, vinha se verificando a ocorrência de passivos perante bancos públicos federais relativos a despesas decorrentes de contratos de prestação de serviço ou instituídas por leis específicas. Esses passivos, contudo, até onde se sabe, jamais haviam sido considerados operação de crédito. O TCU, portanto, mudou sua visão em relação a esses atrasos, considerando-os ilegais a partir de dezembro de 2015.

Em depoimento, servidores do TCU alegaram que a Corte não tomou conhecimento antes desses atrasos, porque os dados não eram divulgados. No entanto, outros depoentes, como o procurador junto ao Banco Central, Sr. Marcel Mascarenhas, deixaram absolutamente claro que as instituições envolvidas publicavam seus balanços considerando os passivos.

Em outra vertente, não se desconhece que no período alegado no Relatório, especialmente a partir de 2010, os passivos aumentaram significativamente. No entanto, conforme afirmado pelo Senhor ex-Ministro da Fazenda em audiência na CEI, isso se deve ao fato de que foi nesse período que se implantaram políticas mais fortes de sustentação e de fomento econômicos, inclusive com benefícios sociais, como o programa Minha Casa Minha Vida.

No mínimo, no entanto, é preciso reconhecer que jamais existiu má-fé, diante da omissão da Corte de Contas de alertar quanto a essa possível irregularidade na condução da coisa pública.

Por outro lado, em todo o processo, em todos os documentos, jamais se encontrou a participação da Senhora Presidenta da República, quanto à prática de qualquer ato, para atrasar os pagamentos de que aqui se trata, conforme também concluiu a Junta Pericial.

Nessa mesma linha foram os diversos depoimentos colhidos das testemunhas convocadas para depor sobre o fato. Aliás, oportuno salientar, o que se colheu foram relevantes informações negando não somente a existência de "operação de crédito" na relação da União com o Banco do Brasil, por conta do Plano Safra, mas a revelação da inexistência mesma de atrasos, porquanto não havia data prefixada para os pagamentos.

SF/16649.45200-72
Página: 205/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Enfim, depois das conclusões do TCU por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenáro, de 09/12/2015, que, repita-se, somente transitou em julgado em 29/12/2015, o Poder Executivo acolheu esse entendimento, de tal modo que todos os passivos do Tesouro ao Banco do Brasil, relativos ao Plano Safra, foram integralmente pagos ainda em 2015, antes do trânsito em julgado.

Importante esclarecimento final, diz respeito à conclusão da Junta Pericial, quanto à obediência à ordem jurídica em razão das subvenções do Plano Safra de 2015. Sabe-se que, para existir crime de responsabilidade, é indispensável ofensa direta à Constituição. A esse respeito, a Junta também foi taxativa mais uma vez, no sentido de que não há violação à LOA 2015, à LRF nem à Carta Política (fl. 43, Laudo inicial):

> 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.
>
> [...]
>
> 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 milhões) e pago (R$ 6,09 bilhões) ao Banco do Brasil.

Página: 206/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

#### 2.2.2.1 Depoimentos quanto às subvenções do Plano Safra:

##### 2.2.2.1.1 Depoimento do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, dia 08/06.

O depoente pouco contribuiu para os esclarecimentos dos fatos. Como participou de toda a elaboração conceitual, no âmbito do TCU, dos entendimentos que a Corte manifestou sobre os passivos da União junto a banco públicos, não se poderia esperar isenção da parte dele. O que se viu, portanto, foram respostas apaixonadas, desacompanhadas do devido suporte legal e doutrinário, **o que não fica adequado para um fiscal da lei**, menos ainda operando como testemunha.

Questionado pelo Relator sobre "como foram detectadas e em que consistiram as chamadas pedaladas fiscais" e "quais são as condutas apontadas

como irregulares pelo Tribunal e que autoridades estão sendo responsabilizadas", respondeu sem esconder suas paixões:

> As pedaladas foram detectadas a partir de uma representação oferecida pelo Ministério Público de Contas em 2014, que deu ensejo a uma auditoria do Tribunal de Contas nas instituições financeiras federais, BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica, auditoria essa que detectou que essas instituições financeiras estavam funcionando como linha de financiamento, estavam funcionando como um cheque especial para gastos e despesas primárias do Tesouro, do Poder Executivo Federal.
>
> Em junho de 2015, o Ministério Público de Contas, para verificar a continuidade ou não dessas práticas no exercício de 2015, enviou pedidos, requisição de informações às instituições financeiras federais, Caixa, BB e BNDES, e também informações sobre o FGTS, que também estava sendo usado como fonte de recursos, e, com base nas informações oficiais recebidas da Caixa, do BB e do BNDES, ofereceu uma representação, já em outubro de 2015, ao Tribunal de Contas, apontando a continuidade dessa prática ilegal de utilização de bancos federais como fontes de financiamento.

Vejam que a testemunha, além de declarar sua participação direta na condução da interpretação inovadora para fatos antigos, não se restringe ao objeto do processo (Plano Safra 2015), mas inclui outras possíveis irregularidades, para potencializar a negatividade que dá aos procedimentos da administração.

Lamentavelmente, o depoente não explica os fatos! Já os apresenta como irregulares. Ao usar expressões como: "as instituições financeiras estavam *funcionando como linha de financiamento, estavam funcionando com um cheque especial para gastos*"; "a continuidade dessa *prática ilegal* de utilização de bancos federais como fontes de financiamento!", não permite aos juízes, Senadores, tirarem suas conclusões.

Ora, o mínimo que se esperava da testemunha era que se reportasse às circunstâncias fáticas, pois a qualificação de irregularidade ou ilegalidade compete aos membros e será decidida por esta Comissão e pelo Plenário do Senado.

Quando perguntado objetivamente pela ilustre Senadora Gleisi Hoffmann por que razão o TCU não colocou em seus relatórios de 2013, 2014, os problemas relativos aos passivos da União junto ao Banco do Brasil, já que

SF/16649.45200-72
Página: 207/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

eram de conhecimento da Corte, o tom de desrespeito e deboche do depoente pelos que estão em defesa da Senhora Presidenta afastada se manteve, pois respondeu que:

> Não foi colocado em relatório, porque era **uma fraude que não constava das dívidas registradas**...

Vejam que visou constranger a Senadora, demonstrando parcialidade, o que é inadequado para uma testemunha! Sua resposta nem mesmo condiz com a verdade, pois diversas testemunhas, inclusive o Laudo Pericial, atestam que as dívidas eram registradas nos balanços bancários e eram públicas, sim!

Lembremos que, em etapa anterior na Comissão do **Impeachment**, quando consultado por nós se o TCU havia expedido "alerta" à Senhora Presidenta nos termos do art. 59, § 1º, da LRF, respondera que aquela Corte não seria "babá" do Governo, o que **não se coaduna com a responsabilidade inerente a um "fiscal da lei"**.

Em resposta a pergunta do Senador Humberto Costa, da Senadora Marta Suplicy e do advogado da Defesa, o Procurador falseou a verdade, quando afirmou, respectivamente:

> Esse atraso do Tesouro com o Banco do Brasil **gera um pesado pagamento de juros**.
>
> Ao final, quando houve o pagamento, **pagaram-se juros, também, de um montante elevado**.
>
> E tanto é uma dívida, tanto é uma operação de crédito que **gera juros diários**.

Ora, pelos depoimentos de diversas testemunhas, entre os quais o da Dra. Maria Fernanda e o do Sr. João Guadagnin, abaixo reproduzidos, a União jamais pagou juros ao Banco do Brasil, mas apenas atualização pela taxa selic, o que descaracterizaria a existência de "operação de crédito".

Em resposta ao Senador José Medeiros sobre o Plano Safra, mais uma vez o depoente demonstra ser passional e parcial, ao transmitir seus sentimentos em vez de se reportar às ocorrências fáticas:

Página: 208/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **Isso é o Tesouro apenas abusando do seu poder de controlador** e não fazendo o pagamento que é devido ao Banco do Brasil.

A paixão se torna flagrante no seguinte trecho de resposta à Senadora Lúcia Vânia, em que também se percebe o prejulgamento da causa por aquele que, como fiscal da lei, deveria zelar por ela:

> **A omissão foi essencial para que o plano de fraude fiscal desse certo**. É um elemento que **tem um dolo evidente**. O dolo grita nos autos. Essa é aquela situação em que **o dolo grita**, porque sem essa omissão o espaço para **manobra** não existiria.

...E prejulga mais uma vez, entre tantas, em resposta ao advogado da Defesa, respectivamente:

> O dolo é a vontade consciente de praticar a conduta. **E não há dúvida de que os atos foram praticados com o desejo de financiar outras despesas e promover um crescimento, uma expansão fiscal e obter com isso gastos públicos superiores aos que seriam possíveis**. *(respostas ao advogado da Defesa)*
>
> [...]
>
> **Isso é uma fraude**! E é uma fraude corroborada pela omissão desses valores nas estatísticas fiscais do Banco Central. E é justamente com essa omissão que a fraude produzia os efeitos perseguidos e desejados.
>
> [...]
>
> Então, como isso não é uma operação de crédito? Isso é uma evidente operação de crédito e uma operação de crédito vedada. **Uma operação de crédito feita não por acidente, mas com intenção de fazer**. Então, o dolo é evidente, porque foi **feito com intenção, com o querer**.
>
> [...]
>
> É realmente uma grave fraude que foi cometida e que causou danos à gestão fiscal no Brasil, em proporções sérias.

...E mais uma vez, quando responde à Senadora Marta Suplicy:

> A conduta é da maior gravidade. Por meio dessas **fraudes fiscais**, que envolveram o uso dos bancos federais como um cheque especial e a omissão desses passivos junto ao Banco Central – o que fraudou as estatísticas fiscais e permitiu gastos que não seriam passíveis de execução –, **fraudou-se o processo democrático, porque criou-se uma falsa ilusão de governo** capaz de realizar despesas para as quais não havia arrecadação suficiente, e danificaram-se os alicerces da economia.

SF/16649.45200-72
Página: 209/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

O que torna ainda mais grave, desqualificando por completo as declarações, não são suas conclusões, mas a ausência de referência ao ocorrido, aos atos alegadamente burladores da norma, aos eventos que seriam delituosos. Não descreve a conduta, mas apresenta tão somente suas conclusões. Esses vícios em depoimento são inaceitáveis! A testemunha ainda se imiscuiu em assuntos econômicos, que não é da sua alçada.

Perguntado por nós a respeito da base legal quanto a sua atuação nas contas presidenciais, divagou, não respondendo especificamente:

> Base legal para a minha atuação é a Constituição Federal, que prevê o Ministério Público de Contas, que atua perante o Tribunal de Contas da União; a Lei Orgânica do TCU, que prevê a carreira e os cargos, e a nossa organização interna, que prevê competência geral de todos os membros do TCU para atuar em todos os processos.

Ora, a Lei nº 8.443, de 1992, arts. 81 e 82, não estabelece competência para o Procurador atuar nas contas presidenciais. Há previsão legal apenas para que o Procurador Geral atue, mas somente nas causas de competência da Corte. O julgamento das contas presidenciais, no entanto, é de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, IX).

Portanto, lamentável que se diga isso em relação a uma autoridade com tamanha responsabilidade, mas o depoimento do Procurador é imprestável neste processo. Já previámos isso, quando apresentamos "contradita" ao seu testemunho, já antevendo toda sorte de exacerbação de suas próprias conclusões, mas vazias da demonstração das ações objeto delas!

A testemunha ficou devendo, ainda, a demonstração de que atuou por delegação do Procurador-Geral de Contas.

#### 2.2.2.1.2 Depoimento do Sr. Antônio Carlos Costa D'Ávila C. Júnior, dia 08/06.

O depoente também foi arrolado pela Acusação, assim como o Senhor Procurador de Contas. Teve participação direta, no âmbito do TCU, no desenvolvimento de teses sobre as questões aqui discutidas. Possivelmente por isso, o seu depoimento foi também carregado de paixão, parcialidade e prejulgamento.

Página: 210/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Basta ver que, em resposta a pergunta do Sr. Relator, sobre "qual a gravidade dessa prática para as finanças públicas", disse, porém sem descrever os fatos:

> Em relação à gravidade, o que foi identificado no relatório das pedaladas, no meu ponto de vista, **é de gravidade altíssima**. Foram identificadas ali **ofensas seriíssimas aos mais fundamentais princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Ora, essa não é uma conclusão deixada ao sabor da testemunha, a qual tem de se reportar às condutas, aos fatos. As conclusões são dos juízes. Quando ela se reporta ao relatório, está se referindo a relatório por ele próprio preparado no âmbito do Tribunal, logo não tinha isenção alguma para depor.

Em resposta à ilustre Senadora Gleisi Hoffmann, sobre o porquê de "o Tribunal de Contas nunca" ter feito um "alerta" ao governo, com base no art. 59, § 1º e seus incisos, da LRF, disse:

> Com relação ao alerta, a pergunta é excelente pelo seguinte. Do meu ponto de vista, e acho que eu me lembro muito bem da redação desse dispositivo, o Tribunal deve alertar se a despesa de pessoal está no limite prudencial, se os limites de operação de crédito estão ultrapassando 90% e se está ocorrendo algum indício de irregularidade na gestão orçamentária. Nós estamos falando de uma gestão financeira. No caso, há um vazio lógico, do meu ponto de vista, que é o seguinte: como é que eu vou alertar alguém sobre o cometimento de uma operação de crédito irregular antes de ele cometer a operação de crédito irregular?
>
> Eu não consigo antever o que o gestor vai fazer daqui a um mês. Eu só consigo verificar se ele cometeu uma operação de crédito irregular depois que ele a cometeu. Então, eu estou impossibilitado logicamente de alertá-lo em relação a esse tipo de conduta. Eu não posso falar para o gestor: "Olha, eu estou achando que você vai fazer uma operação de crédito irregular. Não faça, está bom?". Eu não posso fazer isso.

A testemunha, pela sua clara parcialidade, vê argumentos para liberar o Tribunal a que serve de cumprir a lei em assunto tão fundamental.

O dispositivo citado da lei determina que sejam alertados os "indícios" de irregularidades na gestão orçamentária. Quando o servidor observa que as tais "operações de crédito" se situam não na esfera da gestão orçamentária, mas na esfera da gestão financeira, entra em contradição com o que alega sobre

Página: 211/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

débitos junto a bancos, parecendo querer eximir o TCU da obrigação de emitir alertas para o caso.

Ora, se "operações de crédito" pudessem ser, como alega a Acusação, constituídas em decorrência de meros atrasos de transferências a instituições financeiras federais, que teriam, com recursos próprios, pago e/ou suportado despesas da União, dois fatos contábeis não poderiam escapar do reconhecimento.

Um seria a ocorrência de despesas orçamentárias pagas e/ou suportadas por terceiros. O outro, a ocorrência de receitas orçamentárias de capital arrecadadas em decorrência de operações de crédito realizadas. Então as tais "operações de crédito" estariam sim na esfera da gestão orçamentária e, vislumbrando o TCU indícios de irregularidades nos atrasos de transferências, deveria obrigatoriamente emitir alertas.

Também não é procedente o argumento de que não se podia antever a conduta do gestor que pudesse "fazer uma operação de crédito irregular". Como a ocorrência dos fatos a que a testemunha se reporta já vinham de muitos anos, não há qualquer desculpa que suavize o desrespeito à LRF pelo Tribunal. Inclusive pelo montante da despesa. Admitir que o Tribunal não fiscalize valores tão elevados da execução é praticamente selar a dispensabilidade da Corte.

A falha do Tribunal é de tal monta relevante, que se tivesse ocorrido os alertas a tempo e modo, todos os possíveis vícios alegados não teriam ocorrido, haja vista que, assim que o TCU decidiu em definitivo pela existência de irregularidades, as condutas não mais aconteceram.

E não se trata de antever uma possível prática dolosa. Tanto a edição dos decretos como os atrasos de pagamento aos bancos públicos vinham se verificando ao longo de anos, mais do que década, sem qualquer sinal ao menos de dúvida com relação à sua licitude. A boa-fé objetiva imperou, de tal modo que não se poderia alegar dolo.

Mais revelador da paixão e prejulgamento do depoente foram as palavras dele para se referir aos vícios alegados, em resposta ao Senador Ronaldo Caiado:

Página: 212/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Atuar em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no meu ponto de vista de professor da área, de estudioso, de amante da matéria, é gravíssimo.
>
> É gravíssimo a tal ponto de, ao longo da auditoria, eu não acreditar nos achados que eu estava encontrando. Eu confesso isso a V. Exª. **Eu não acreditava que eu estava diante daquela situação**, de tal sorte que, ao receber o contraditório, os argumentos da outra parte, **me dava um frio na barriga tão grande**, porque eu falava: "Não é possível. Eu devo estar errado. Eu devo ter cometido alguma falha no processo. Não é possível. Eu devo estar errado".
>
> Mas, infelizmente – e eu não fico feliz em relatar o que vou relatar agora –, o que eu estava vivenciando era o cometimento de atos que, no meu ponto de vista pessoal, repito, contrariavam os mais fundamentais, os mais sensíveis, os mais caros fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como testemunho, são absolutamente imprestáveis. O depoente não descreve os fatos, mas seus sentimentos até de *frio na barriga* a respeito do que viu, que não se sabe o quê, pois não informou à Comissão! Curioso que não teve o mesmo desconforto, quando ajudou seu órgão a descumprir dever legal previsto na mesma LRF!

Em resposta a pergunta nossa, também falseou a verdade, quando afirmou que:

> O Tribunal não tinha conhecimento dessas informações, porque omitidas nas estatísticas fiscais publicadas pelo Banco Central.

Essa versão, com toda vênia, não se coaduna com a verdade. É fato que o Banco Central não considerava determinados passivos da União junto a bancos federais em suas estatísticas fiscais, não porque simplesmente não quisesse, mas sim porque o procedimento não estava de acordo com a metodologia empregada, desenvolvida pelo próprio órgão.

Na condição de Autoridade Monetária, o Banco Central é um dos maiores interessados em conhecer com exatidão os resultados fiscais. É que esses resultados revelam o caminho trilhado pela política fiscal adotada pelo Governo, a qual pode influenciar decisões no âmbito da política monetária, cuja implementação está a cargo da instituição.

SF/16649.45200-72
Página: 213/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

De qualquer forma, o Banco Central não é a única fonte de informações disponível, especialmente para o TCU, no que se refere a débito da União junto a instituições financeiras. Com efeito, as instituições financeiras federais publicavam, assim como publicam, seus balanços com todas as informações de que o TCU precisasse e precisa. E assim o fazem em observância a normas expedidas pelo Banco Central, em especial a que obriga a observância do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), aprovado pela Circular/Bacen nº 1.273, em 29/12/1987.

Portanto, apresentou uma desculpa, um falso argumento, segundo o qual os dados não estavam à disposição do TCU. O Dr. Marcel Mascarenhas, Procurador junto ao Banco Central, apesar de depor na condição de informante, explicou que essas informações estavam disponíveis nos balanços dos bancos, que são públicos:

> Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos. Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras. *(depoimento em 29/06/2016 – resposta a perguntas nossas)*

Além disso, a própria Junta Pericial concluiu que, apesar de não aparecerem nas estatísticas fiscais, os valores eram registrados pelo Banco do Brasil em seu balanço patrimonial:

> 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 ficais elaboradas pelo Banco Central. *(fl. 21, item 3, Laudo inicial)*

#### 2.2.2.1.3 Depoimento do Sr. Adriano Pereira de Paula, dia 08/06.

O Senhor Adriano de Paula, técnico de carreira do Tesouro Nacional, Coordenador-Geral de Operações de Crédito, deu uma importante informação para a questão dos pagamentos.

Questionado pelo Senhor Relator sobre "quem tomou a decisão de suspender os pagamentos devidos", respondeu:

> Como faz parte inclusive do processo de defesa do Governo no Acórdão nº 825, existe uma nota assinada pelo então Secretário do Tesouro, Sr. Arno Augustin, em que ele chama a si a responsabilidade por

Página: 214/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> autorizar os volumes de recursos que serão destinados aos programas públicos.

Portanto, o que querem mais? Não existe operação de crédito. Não há ato da Senhora Presidenta e, segundo esse depoimento, há nota do antigo Secretário do Tesouro Nacional se responsabilizando pelos volumes de recursos a serem destinadas aos programas públicos. Isso, por si, já nos permite encerrar as discussões.

Em complemento à resposta ao Relator, mas agora atendendo ao Senador Ronaldo Caiado, o depoente afirmou que o Banco do Brasil e também o BNDES expediram, sim, documentos de cobrança dos valores em atraso, porém não houve autorização do Secretário do Tesouro Nacional para providenciar os pagamentos naquele momento, certamente por insuficiência na arrecadação:

> Nós respondemos. Assim que chegou o documento, levei-o ao conhecimento dos meus superiores. **Como a decisão de não liberar os recursos para o pagamento é uma decisão do Secretário do Tesouro**, em minha resposta às duas instituições – eu posso fornecer as cópias, não sei se faz parte do processo documental – foram respondidas, inclusive, com essa informação. **Como não foi autorizada pelo Secretário do Tesouro a liberação de recurso financeiro, não seria feito pagamento até que eu recebesse ordem formal e os recursos para tal.** E foi formalizada junto ao Banco do Brasil e junto ao BNDES essa informação.

Essa insuficiência na arrecadação é inclusive corroborada pelas conclusões da Junta Pericial, que concluiu ter havido forte queda da receita em 2015. Nos termos da tabela 23 (fls. 79/80, Laudo inicial), que traça a trajetória da receita em 2015, a frustração total na arrecadação desse exercício foi de creca de R$ 200,0 bilhões. Eis a reprodução da tabela:

**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 |

SF/16649.45200-72
Página: 215/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

| | |
|---|---|
| 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

O Senhor Adriano também confirmou que a ocorrência de passivos junto aos bancos passou a ser sistemática, pelo menos a partir de 2011, mas não apenas a partir de 2014, conforme havia sugerido o depoente do TCU:

> Então, assim, a partir do momento em que começou, em 2011, 2012 e 2013, pode-se dizer que são sistemáticos.

Confirmou essa mesma informação em resposta a pergunta nossa, quando disse:

> Eu vou me permitir, se não houver nenhum problema, me restringir ao período em que tomei posse e me tornei responsável pela área. Eu tomei posse em maio de 2010 chefiando essa área. Então, a partir desse momento, já se iniciava um processo de constituição desses débitos. Anteriormente, havia um registro de 2009 para 2010, não era relevante, até onde posso me lembrar, no entanto, ele começou e iniciou-se um processo de constituição sistemática nos anos seguintes.

O Sr. Adriano confirma também que todos os débitos vencidos até 2015 foram quitados naquele ano:

> Iniciamos o pagamento e, ao final do exercício, após a mudança da aprovação do PLN 5, todos os pagamentos foram quitados, inclusive os valores do exercício.

O depoente, técnico do Tesouro, repita-se, deu mais uma grande contribuição ao esclarecimento dos fatos. Em resposta a indagação da ilustre Senadora Gleisi Hoffmann, sobre se havia um prazo, um momento determinado pela lei para serem pagas as equalizações de taxas de juros, respondeu com toda convicção:

**Não!**

SF/16649.45200-72
Página: 216/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Essa afirmação de um técnico do Tesouro Nacional que lida diretamente com o pagamento das contas é fundamental, porque se coaduna com idêntica afirmação da Sra. Maria Fernando e do Sr. João Guadagnin e contraria alegação de depoentes do TCU.

Enfim, respondendo à manifestação dos advogados da Acusação, o Sr. Adriano foi mais uma vez taxativo em afirmar que **todos os pagamentos dos passivos exigíveis em 2015 foram pagos ainda em 2015**, até 28/12, tão logo o TCU decidiu em definitivo sobre a questão, por meio do Acórdão 3.297/2015, de 9/12/2015:

> Respondendo à questão de até que data, se **nós considerarmos tecnicamente o pagamento de todo o passivo, foi 28 de dezembro – tecnicamente, liquidação de todo o passivo**. O processo de pagamento ocorreu durante todo o exercício. Como eu expliquei em uma fala anterior, os recursos... Antes de fazer a quitação, nós tínhamos de fazer uma organização em ordem cronológica de todo esse passivo e tínhamos de fazer a verificação, ou seja, um processo que é parte da liquidação da despesa para poder fazer o pagamento. Então, se formos considerar a quitação plena do passivo, ela, primeiro, só foi possível após a manifestação do TCU, a partir da manifestação do TCU, ao não acatar o recurso, a aprovação do PLN 05, e aí, sim, abrir espaço fiscal para que toda a quitação fosse feita.
>
> A partir daí, alguns atos administrativos foram baixados, alguns institutos, inclusive a própria portaria do programa do PSI, que tinha um gatilho de postergação de despesa de 24 meses. Ele teria que ser revogado e, ao ser revogado, ele traria para aquele exercício imediatamente um volume expressivo desse passivo.
>
> Então, **ele só pôde ser completamente saldado no dia 28 de dezembro. Tecnicamente, liquidação completa, extinção do passivo foi no final de dezembro**. *(negritamos)*

#### 2.2.2.1.4 Depoimento do Sr. Otavio Ladeira de Medeiros, dia 08/06.

Em atenção ao Senhor Relator, o depoente esclareceu sobre os pagamentos da equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, em total concordância com o que afirmara o seu colega, Dr. Adriano, que:

> Então, em relação aos fluxos do Plano Safra, eles foram regularizados o mais rápido possível. **Ao longo de 2015, foram feitos os pagamentos referentes a 2015. Quanto ao estoque é que houve... Esperou-se a decisão do TCU para que pudéssemos fazer o pagamento**. *(negritamos)*

Página: 217/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Tendo a ilustre Senadora Ana Amélia insistido, como insistira com várias testemunhas anteriores, em tratar de uma alegada nota técnica que para ela teria servido de alerta sobre a situação das contas públicas (ela não diz em que diploma legal encontra sustentação normativa para afirmar que uma nota técnica de servidores substitua o dever legal fixado no art. 59, § 1º, da LRF), o Senhor Otavio foi taxativo, em sepultar a questão, ao dizer que:

> Como eu relatei, a reunião que ocorreu em novembro de 2013 foi com o Secretário do Tesouro Nacional, todos os coordenadores, mais os subsecretários com o Secretário do Tesouro Nacional. Foram colocadas as preocupações. **Não foi debatido o risco específico de não cumprimento de metas, mas sim o risco de que a deterioração fiscal levaria à perda do grau de investimento**. Era a preocupação mais em relação à sustentabilidade da dívida pública, ao financiamento da dívida pública. Essa era a grande preocupação levada, e a perda de todos os ganhos alcançados até então.
>
> O Secretário fez uma outra apresentação, contrapondo a apresentação dos coordenadores, **e a reunião terminou sem nenhum encaminhamento em particular**.

Em resposta a questionamentos da ilustre colega Senadora Gleisi Hoffmann sobre se a meta é financeira ou orçamentária, o Sr. Otávio Ladeira espancou todas as dúvidas, assim como já haviam feito outras testemunhas. Disse o depoente:

> **A meta é o financeiro. Não é o orçamentário.**
>
> **Ao final, a meta é capturada pelo impacto financeiro de uma despesa**. Então, **quando ela ocorre, reduz a disponibilidade do Governo**. Olhando na análise do chamado abaixo da linha – acima também o reflexo é o mesmo –, **é o impacto financeiro**. Então, se eu postergo algum pagamento, **se eu não pago em um determinado exercício, aquela despesa não aparece como parte do resultado primário**.

A nobre Senadora emendou a seguinte pergunta: "*posso ter a meta cumprida no bimestre ou não. O que importa, do ponto de vista de apuração da meta, é o ano?*" Resposta do depoente:

> **Isso.**
>
> O relatório bimestral não é uma comprovação de meta bimestral. **O relatório bimestral, ele se presta a tentar antecipar riscos para o**

Página: 218/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **alcance da meta ao final do exercício**. Então, você estima receitas, estima despesas a cada dois meses e avalia se é necessário ou não um contingenciamento em relação àquele bimestral. **A meta é anual, e o bimestral se utiliza dela**; o bimestral existe para ter a certeza de que as pessoas, os gestores são diligentes em antecipar os riscos fiscais.
>
> **[...]**
>
> **O bimestral não tem o objetivo de ser uma regra. A meta é anual.**
>
> **[...]**
>
> **O decreto de contingenciamento limita o total de empenho do ano.**

Enfim, ainda atendendo à mesma Senadora, que pediu esclarecimentos sobre se o excesso de arrecadação aplicado em despesas primárias geraria algum impacto na meta, disse:

> **...se você tem um excesso de arrecadação e esse excesso de arrecadação é utilizado para pagar uma despesa primária, isto não afeta o resultado primário.**

**Ou seja, está em tudo por tudo de acordo com o que defendemos em todos os nossos pronunciamentos. Como as fontes utilizadas para abrir os créditos suplementares questionados são de excesso de arrecadação e de superávit financeiro (excesso de arrecadação em anos anteriores), então nada de errado com os créditos, mais ainda porque se referem a fontes de recursos específicas, cuja aplicação deve se dar necessariamente no objeto da vinculação.**

Questionado por nós sobre se os passivos de 2015 e de exercícios anteriores haviam sido totalmente pagos ainda em 2015, afirmou que sim, nesses termos:

> O Tesouro Nacional trabalhou para pagar as despesas do ano de 2015 em 2015 e, em dezembro, com a confirmação do TCU, pagou os débitos referentes aos anos anteriores.

Essa resposta desdiz a falsa fala da acusação, em suas alegações finais, para quem as dívidas de 2015 não teriam sido totalmente pagas. Disse a Acusação (Alegações Finais, fls. 121/122, item 249):

SF/16649.45200-72
Página: 219/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **De outra parte, deixou-se de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro de 2.015 [...]**

**São várias inverdades pronunciadas em tão curto trecho de texto. Não houve operação de crédito, pois o disse o MPF e diversas testemunhas; os juros também fazem parte da ficção da advogada, pois vários depoentes confirmaram a existência de mera atualização monetária quando do pagamento dos passivos; e não restou qualquer saldo exigível em 2015 a pagar, pois assim o disseram o Sr. Otávio e o Sr. Adriano, ambos do Tesouro Nacional, enterrando mais essa deslealdade da Acusação.**

**O Sr. Otávio foi tão contundente em suas respostas, que se mostraram e em total harmonia como as do Sr. Adriano, seu colega, inclusive para quem os advogados da Acusação se recusaram a fazer perguntas, embora tenham sido arrolados pelos apoiadores da cassação da Presidenta!**

#### 2.2.2.1.5 Depoimento do Sr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, em 13/06/2016.

O Depoente é funcionário do TCU e foi arrolado pelo Relator.

Mais uma vez, registramos nosso protesto, pois o depoente não poderia ter sido arrolado como testemunha, já que interessado no desfecho da questão em desfavor da Senhora Presidenta, pois atuou no Tribunal no fomento das mudanças interpretativas que dão base ao processo em discussão.

O Senhor Relator dirigiu as seguintes perguntas à testemunha, no que interessa comentar:

> Primeira: as fiscalizações promovidas pelo Tribunal de Contas da União concluem pela reiteração das chamadas pedaladas fiscais em 2015? Caso positivo, quais montantes e prazos de postergação de pagamento dizem respeito às alegadas operações de crédito da União e o Banco do Brasil, no âmbito do Plano Safra?
>
> Segunda: como se sabe, no episódio das chamadas pedaladas fiscais, formou-se uma grande dívida do Tesouro com os bancos públicos. Quanto desse montante pode ser atribuído ao inadimplemento original do

SF/16649.45200-72
Página: 220/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Tesouro? E quanto teria sido acumulado após esse momento, ou seja, após já caracterizada a inadimplência?

Quanto à primeira pergunta, assim respondeu o depoente:

> ...sobre a primeira pergunta, se houve ou não reiteração das chamadas pedaladas fiscais em 2015, quais seriam os montantes e os prazos: no âmbito da fiscalização realizada no Tribunal de Contas, a partir de uma representação feita pelo Ministério Público, em outubro de 2015, **a unidade técnica concluiu, por meio de um relatório preliminar, que as operações de crédito junto a bancos públicos controlados pela União continuaram em 2015, no montante de R$2,6 bilhões, que deveriam ter sido pagos em janeiro de 2015 e que foram pagos com um atraso de 11 meses – apenas no dia 28 de dezembro de 2015 –, e no montante de R$3 bilhões, com um atraso de cinco meses, com mais de cinco meses, pagos somente no dia 28 de dezembro.** Isso somente o Plano Safra.

Seguramente, o depoente deu um testemunho falso e, como já esperávamos, tendencioso.

Conforme se poderá concluir dos depoimentos daqueles técnicos e gestores que participam diretamente da elaboração e da sistematização do Plano Safra, não havia na legislação prazo de vencimento para pagamento das equalizações de taxas de juros previstas em lei. Até compreendemos que, nesse aspecto, pode até haver falha na legislação, mas é a lei. Ainda que falha, é a lei!

Então, não se poderia considerar que existissem atrasos. Ademais, o TCU somente se posicionou definitivamente sobre o caso em 09/12/2015, por meio do Acórdão 3.297/2015, que somente transitou em julgado em 29/12/2015 e que sequer determinou o pagamento do que seriam passivos em atraso. Ainda assim essa posição definitiva se referia aos fatos de 2014, sendo que não há decisão em relação a 2015.

O Tribunal determinou apenas a elaboração de um cronograma de pagamento, isto sim! O Governo, no entanto, resolveu quitar até o dia 28/12 todos os passivos exigíveis em 2015, atendendo desde logo a pretensão da Corte de ver os débitos pagos. Portanto, que a verdade seja estabelecida, inclusive com amparo nos demais depoimentos tomados de testemunhas isentas.

SF/16649.45200-72
Página: 221/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Em relação à segunda pergunta do Relator, disse a testemunha:

> Bom, principal e os juros, a diferença é mais ou menos a seguinte: até dezembro de 2015, foram pagos R$15 bilhões. Desses R$15 bilhões, R$2 bilhões referentes a juros; e R$3 bilhões referentes ao principal. Desses R$15 bilhões, aproximadamente R$10 bilhões, em 28 de dezembro de 2015, e o restante, pago ao longo de 2015, entre abril de 2015 e, se não me engano, outubro de 2015.

Desses dados, extrai-se claramente a afirmação do depoente de que tudo, toda a dívida, foi pago dentro de 2015. Está correto, porque, apesar de não ter sido exigido pelo Tribunal a plena quitação em 2015, o Governo achou por bem resolver em definitivo a questão.

Contudo, a afirmação de que houve pagamentos de juros não está de acordo com o que declararam todos os outros depoentes que falaram sobre a questão. Esse ponto é objetivo, podendo ser claramente verificado na legislação a inexistência de previsão legal para pagamento de juros. De fato, tanto a Lei nº 8.427, de 1992, quanto as portarias regulamentadoras não se referem a pagamento de juros, mas tão somente a atualizações.

A propósito, vejam os depoimentos da Senhora Maria Fernanda e do Senhor João Guadagnin, que afirmam não ter havido pagamento de juros!

Entende-se a insistência na afirmação do depoente, porque, não havendo juros, como de fato não houve, fica difícil sustentar o entendimento de que haveria "operação de crédito" no caso. Tanto é verdadeira a tentativa do depoente de fazer essa conexão, que, não se contendo durante seu depoimento, concluiu a resposta ao Relator da seguinte forma, mesmo sem lhe ter sido perguntado:

> Porém, esses pagamentos referentes a abril de 2015 até outubro de 2015 são de passivos de anos anteriores, 2010, 2011 e até 2012. Os valores referentes que deveriam ter sido pagos em janeiro de 2015 e em julho de 2015 só foram pagos no dia 28 de dezembro, **o que caracterizaria a operação de crédito**...

Ora, quem deve concluir se houve ou não operação de crédito é esta Comissão. Até esse momento, ninguém pedira a opinião do declarante sobre o ponto, que, aliás, foi totalmente contrariado pelos demais depoentes, estes sim isentos, e pela manifestação do Ministério Público Federal, a que fizemos

Página: 222/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

referência no início deste voto, cuja conclusão foi pelo arquivamento do processo quanto à existência de "operação de crédito" no âmbito do Plano Safra.

Em sua tentativa de responder às nossas indagações, a testemunha sempre emitia opinião pessoal, o que não lhe foi demandado.

Por exemplo, perguntado sobre a existência de passivos junto a bancos públicos desde 2001, conforme divulgado pelo Banco Central, respondeu:

> Primeiramente é bom deixar claro que o Banco Central só divulgou esses dados no dia 29 de janeiro de 2016 devido a uma determinação do Tribunal de Contas da União. Portanto, **antes disso não havia transparência sobre essas estatísticas fiscais**. **Não havia conhecimento por parte dos órgãos de controle sobre o impacto que essas transações teriam nas estatísticas fiscais**. Portanto, em relação a tudo que foi divulgado, é bom deixar claro o seguinte. De 2001, principalmente, até 2010, **há um conjunto de pequenos atrasos, que são normais**, da prestação de serviços feita pela Caixa Econômica Federal, que somam alguns milhões de reais. **É um atraso perfeitamente normal**.

Vejam que a testemunha extrapola tanto sua condição de depoente, quanto de auditor. Falamos isso com todo respeito, mas não podemos deixar de expor a intenção translúcida do depoente de influir no julgamento com opiniões.

Como testemunha, não lhe foi questionado se um pequeno atraso é ou não normal. Como técnico, a lei não lhe reserva, a ele e nem a qualquer outro, espaço para interpretar se determinado período de tempo e se determinado valor em atraso são ou não **normais**. Esse subjetivismo não encontra respaldo legal.

É por posicionamentos como esses que estamos nesse embate político, discutindo a retirada do poder de uma Governante legitimamente eleita!

É por coisas como essas que criticamos a decisão do TCU, que não possui fundamento legal ou racional, tendo sido emitida apenas para dar aparência de legalidade à cassação da Senhora Presidenta!

Nosso inconformismo se dá não somente com a condição de testemunha do depoente, mas especialmente com o que ele vem aqui dizer, sem amparo legal ou técnico.

Página: 223/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Mais adiante, ainda em resposta a nossas indagações, novamente vem com suas opiniões para a Comissão:

> Após a utilização desses dados em um gráfico, é perfeitamente possível verificar que esses dados são irrisórios se comparados ao tamanho dos programas. Não é possível caracterizar operação de crédito, porque não há atrasos permanentes, resistentes, sistemáticos desses repasses. O que caracteriza a operação de crédito é o tempo, é o fato de ser sistemático. Se ele deixa 30 dias sem pagar, faz parte do prazo operacional que é necessário.
>
> [...]
>
> E, com toda a vênia, não concordo que tenha havido operação de crédito de 2001 até os anos em que começaram os atrasos sistemáticos aos bancos públicos. **As operações de créditos começam quando há os atrasos significativos no tempo**. **Então, é isso que vai caracterizar operação de crédito.**

Vejam que o depoente inventou uma nova caracterização de "operação de crédito", não encontrável em qualquer doutrina: atrasos que não são permanentes, não seriam relevantes para caracterizar operação de crédito; empréstimos de 30 dias seriam normais, e não caracterizariam operação de crédito!

Essas transcrições são importantes, porque com o passar dos anos esses registros serão consultados mais e mais vezes, analisados com a frieza e a isenção necessárias e permitirão que muitos conheçam a aberração jurídica e técnica produzida no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Faltou à testemunha mencionar a base legal para suas conclusões. Com manifestações iguais a essas, ficamos com uma preocupação maior ainda sobre como a Corte de Contas tem tomado decisões até aqui e como as tomará no futuro!

Tivemos de colocar imediatamente as coisas nos seus devidos termos, com amparo inclusive em informações prestadas pelo Banco Central a pedido nosso:

> Em relação à operação de crédito, Sr. Presidente, eu repito, está aqui a tabela. Foi o Banco Central quem disse, não sou eu que estou dizendo, respondendo a um questionamento e fazendo um trabalho a pedido do Tribunal de Contas, que desde 2001 há atraso. A lei é clara, vale para um,

Página: 224/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> vale para todos; ou há crime ou não há crime. Não é porque você matou alguém com uma facada que não é crime, agora, se matou com cinco facadas, há crime.
>
> Então, é óbvio, desde 2012. E isso começou a crescer quando nós começamos a viver uma crise econômica, a partir de 2008. A partir de 2008, 2009, 2010 e 2011. Por que, então? O senhor me diga qual é a lei em que o senhor se baseia, qual é o dispositivo legal que define qual é o quantitativo que pode ficar em débito e não é considerado operação de crédito. Qual é o máximo desse quantitativo? Porque, a partir daí, é considerado operação de crédito. Diga-me qual é o dispositivo legal em que o senhor se baseia para chegar a esta conclusão.

Faz-se oportuno transcrever trecho da decisão do Ministério Público Federal, que pede o arquivamento do processo sobre apuração de crime em relação a débitos da União junto a bancos públicos e confirma, em termos aproximados, o que havíamos dito. Afirmou o Procurador responsável pelo caso, embora no trecho ora destacado se refira à Caixa Econômica Federal, mas que se aplica ao Banco do Brasil:

> **Assim, não há que se concordar com a afirmação do TCU de que seria a reiteração no atraso, aliada ao montante dos valores, que transformaria o contrato da CEF com a União em uma operação de crédito**.
>
> [...]
>
> De modo que, desde o ano de 2000 esse crime vem sendo praticado e todos seus praticantes devem ser responsabilizados ou nenhum o deve, no caso de se entender que não tinham conhecimento de que o tipo penal criado no ano de 2000 se amoldava àquela praxe preexistente e que permanecera até 2015 sem qualquer questionamento por parte das autoridades de controle (TCU, MPF, etc).

Mais à frente, o depoente presta uma informação relevantíssima, que vai de encontro ao que ele próprio havia dito, mas que já era do nosso conhecimento e se conforma com os demais depoimentos:

> A terceira questão é sobre a decisão definitiva. Após o recurso apresentado em abril de 2015, a decisão definitiva foi no dia 7 ou 9 de dezembro – não lembro exatamente a data. E não há prazo para quitação, o Tribunal apenas sugere um cronograma tendo em vista não possuir todas as informações necessárias para avaliar o impacto desse pagamento na gestão fiscal e na gestão orçamentária.

SF/16649.45200-72
Página: 225/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Ora, antes ele havia afirmado que o Tesouro fez a quitação dos passivos ao Banco do Brasil com atraso. Agora, ao contrário, diz, nesse caso reproduzindo a verdade, que não havia prazo para quitação, pois o Tribunal apenas sugeriu, mediante acórdão, um cronograma de pagamentos!

Portanto, entendemos que sequer precisamos continuar esclarecendo as confusões que a testemunha produziu em seu depoimento.

O que mais importa nesse tópico, confessou o depoente, é que, após a decisão definitiva do TCU, por meio do Acórdão 3.297/2015, de 09/12/2015, ocorreu a quitação total dos débitos ainda em 2015, no que tange a tudo que havia sido apurado até o primeiro semestre desse ano:

> Há quitação dos passivos apurados no primeiro semestre de 2015, são pagos dia 28 de dezembro. E o valor referente ao segundo semestre de 2015 é pago logo em janeiro de 2016. Portanto, houve a regularização, em 2016, apenas após a decisão do TCU.

O depoente também acabou por esclarecer que, em decorrência do baixo limite estabelecido na programação financeira, os pagamentos de 2015 não foram realizados antes, haja vista a necessidade de cumprimento da meta fiscal fixada. Somente foi possível quitar os passivos depois que o Congresso Nacional aprovou o PLN 5/2015, alterando a meta do exercício e abrindo espaço para os pagamentos. Disse:

> Porém, já que há tanto interesse, é importante esclarecer também que esse valor só foi quitado em 28 de dezembro de 2015, graças a uma solicitação de alteração da meta, feita por meio do PLN 5, em julho, e houve uma alteração, no final de outubro de 2015, solicitando que esse déficit chegasse a aproximadamente R$120 bilhões. **E somente por isso, ao criar espaço fiscal, ao ter autorização orçamentária, foi possível fazer a quitação financeira desses passivos.**

Nisso o declarante estava correto, pois, para pagar os bancos públicos no segundo semestre, só seria possível se o Governo deixasse de lado obrigações da maior relevância, sacrificando parcial ou integralmente a prestação dos serviços públicos. Logo que o espaço fiscal foi ampliado, com a aprovação do PLN 5/2015, o pagamento pode ser realizado, pondo fim à questão.

Página: 226/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Lamentável, enfim, um depoimento parcial e passional, com eivas de prejulgamento, o que se pode extrair mais uma vez das seguintes afirmações a Senadores favoráveis à cassação da Presidenta, onde não se descrevem os fatos, mas a visão emocionada do depoente:

> **Trata-se de uma questão muito grave, muito séria, tem uma característica intencional muito forte**.
>
> A diferença entre um erro e uma fraude é a intenção. E ficou consignado, no meu despacho, que se tratava de um artifício deliberado para maquiar as estatísticas fiscais e, portanto, impedir que decisões orçamentárias e fiscais fossem tomadas de forma correta, a partir de informações mais verdadeiras e confiáveis. *(em resposta ao Senador Ronaldo Caiado)*

> Então, já havia uma série de atrasos, já estaria configurada a operação de crédito, e com a portaria há a institucionalização, a aparência... **a vontade de dar aparência de legalidade** a essas operações, por meio da Portaria 122... *(resposta à Senadora Simone Tebet)*

Ao final de sua fala, fica demonstrado que esse declarante não poderia mesmo ter prestado depoimento como testemunha, pois participou, como ele confessa, da fiscalização e elaboração de parecer contrário à Senhora Presidenta.

Enfim, em resposta a questionamento da ilustre Senadora Fátima Bezerra, manifestou-se no sentido de que o órgão não precisaria se pronunciar para que a LRF fosse cumprida. Disse ele, inclusive a outros Senadores:

> Em relação ao TCU sempre ter autorizado, nenhuma lei depende de manifestação do Tribunal para passar a valer. Então, a LRF está valendo independentemente do processo que está tramitando no Tribunal.
>
> [...]
>
> Não é necessária a decisão do Tribunal para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. *(nesse caso, resposta ao Senador Ricardo Ferraço]*
>
> [...]
>
> Mas a legislação tem eficácia plena e imediata desde a sua publicação. Então, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem de ser atendida desde o início. *(resposta ao Senador Lindbergh Farias)*

Página: 227/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Lamenta-se um discurso como esse, porque mostra o despreparo técnico de quem o pronuncia. As leis e normas valem conforme os tribunais as declaram! O que parece ser uma obviedade necessária ao desempenho das funções do depoente, surpreende, porque passa ao largo do conhecimento dele.

**É fato que a LRF precisa ser cumprida. No entanto, no caso concreto, o TCU está criando a lei, está mudando o percurso do entendimento consolidado até então, por meio de interpretação inovadora, que repercute na segurança jurídica**!

As ideias do depoente e dos poucos que com ele concordam, não se podem extrair de modo algum da legislação vigente, nem de qualquer tribunal ou doutrina! Tanto é verdade que foram totalmente refutadas no Relatório do Senador Acyr Gurgacz na CMO. Aqui mesmo, nenhum, mas nenhum dos técnicos dos demais Poderes que depuseram como testemunhas, expressou entendimento sequer próximo ao dos técnicos da Corte!

Durante o depoimento, a nobre Senadora Gleisi Hoffman lembrou o crescimento anual do débito da União com bancos públicos, enquanto o TCU se mantinha em silêncio absoluto:

> O demonstrativo apresentado pelo Sr. Relator, Anastasia, demonstra mesmo que, no período de dezembro de 2001 a dezembro de 2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de um bilhão – havia débitos, não passou –, o que é explicável pelo tamanho dos programas sociais que esses bancos administravam. Eram bastante pequenos ainda, estavam iniciando, principalmente depois de 2004/2005.
>
> Já em 2008, segundo o próprio parecer, o débito anual com os bancos públicos mais que duplicou, passou para R$2,3 bilhões, um aumento de 130%. De 2008 a 2009, passou R$4 bilhões, quase 100% a mais. De 2009 a 2010, passou para R$8,4 bilhões, aumento de 110%. A partir de dezembro de 2010 até 2012, início de 2013, chegou a R$36 bilhões.

Dito isso, questionou a ilustre Senadora:

> Eu lhe pergunto se isso era uma constante crescente, por que o Tribunal de Contas da União não utilizou o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, § 1º, inciso V, para alertar o Poder Executivo sobre esse crescimento dos débitos?

Página: 228/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Em resposta à Senadora, mais uma vez a testemunha faltou com a verdade, tendo afirmado:

> Bom, em relação a por que o TCU não alertou a evolução desses saldos, como eu já mencionei, de fato, na evolução desses saldos se caracterizam os atrasos. E possivelmente, desde essa época, estariam irregulares. Não há nenhuma manifestação dessa natureza, não há nenhum trabalho dessa natureza. E por que o Tribunal não identificou?
>
> **Porque essas informações só foram púbicas, só entraram nas estatísticas fiscais em janeiro de 2016**, porque o próprio Tribunal determinou ao Banco Central que computasse isso nas estatísticas fiscais.
>
> Então, nós temos uma dinâmica de monitoramento das estatísticas fiscais lá na Secretaria de Macroavaliação Governamental, e, com certeza, **se esses saldos estivessem lá registrados, teriam identificado lá na origem**. Então, 2008, 2009, 2010 já teriam tido uma atuação do Tribunal se esses saldos estivessem registrados. **Infelizmente, não estavam** e, aí, nós vimos esse saldo chegar a 60 bilhões no ano passado.

Ora, a ausência de verdade está em querer justificar a omissão do Tribunal por meio de fatos inverídicos. Quando diz que a Corte de Contas silenciou porque as informações não eram públicas, falta honestidade, pois os balanços dos bancos eram e são fielmente publicados e continham todas as informações de que o Tribunal precisava. Essa publicação é confirmada pela Junta Pericial e por outros depoentes, como se poderá verificar adiante.

Portanto, das duas uma: ou o Tribunal não reconhecia o atraso como irregularidade, ou foi omisso quando não deveria!

Apenas para contextualizar mais ainda, vejam o que descreve a NT 109/2015, de consultores de orçamento do Senado (fls. 71/73):

> Preocupa que os órgãos de controle, numa questão que é do interesse do Estado e não do Governo, como se afirmou no Relatório, não tenham detectado tamanha variação, ao longo dos anos, de passivos que somente agora se pretende realçar e imputar à responsabilidade única da Chefe do Poder Executivo.

Página: 229/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Tentando minimizar o fato de que somente se chamou a atenção para o caso nas Contas de 2014, o Relatório sugere que em anos anteriores os valores eram irrisórios, não passando da casa de R$ 1 bilhão.

O gráfico mostra que realmente, de dez/2001 a dez/2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de R$ 1,0 bilhão ao ano. Mas tal média não se poderia chamar de desprezível, especialmente para valores da época, e considerando as políticas públicas então em vigor.

Já em dez/2008, contudo, segundo o gráfico do Parecer, o débito anual da dívida com os bancos públicos mais que duplicou em relação ao ano anterior, tendo passado para R$ 2,3 bilhões (aumento de 130%), sem qualquer alerta ou atuação dos órgãos de controle.

De dez/2008 a dez/2009, o valor volta a praticamente dobrar mais uma vez, passando a R$ 4,0 bilhões, quadruplicando em relação a 2007, também sem qualquer observação desses mesmos controladores.

De dez/2009 a dez/2010, o valor do débito novamente mais que duplica, passando a R$ 8,4 bilhões (aumento de 110% em único exercício). Num curto período de quatro anos (dez/2007 a dez/2010), o débito anual em atraso com os bancos públicos (BB, BNDES e CEF) e com o FGTS se multiplica, tendo variação de 740%, porém sem qualquer apontamento de irregularidade por parte de qualquer órgão de controle.

Nos três anos seguintes, ou seja, de dez/2010 a dez/2013, a dívida da União mais que quadruplicou, saltando de R$ 8,4 bilhões para R$ 36,1 bilhões. Mesmo assim, todas as contas presidenciais contaram com o "parecer prévio" favorável à aprovação, sem qualquer alegação de irregularidade, referência a existência de "operação de crédito" ou demanda de registro nos passivos das estatísticas fiscais. Tampouco se conhece qualquer procedimento adotado para apurar conduta dos gestores, até essa data.

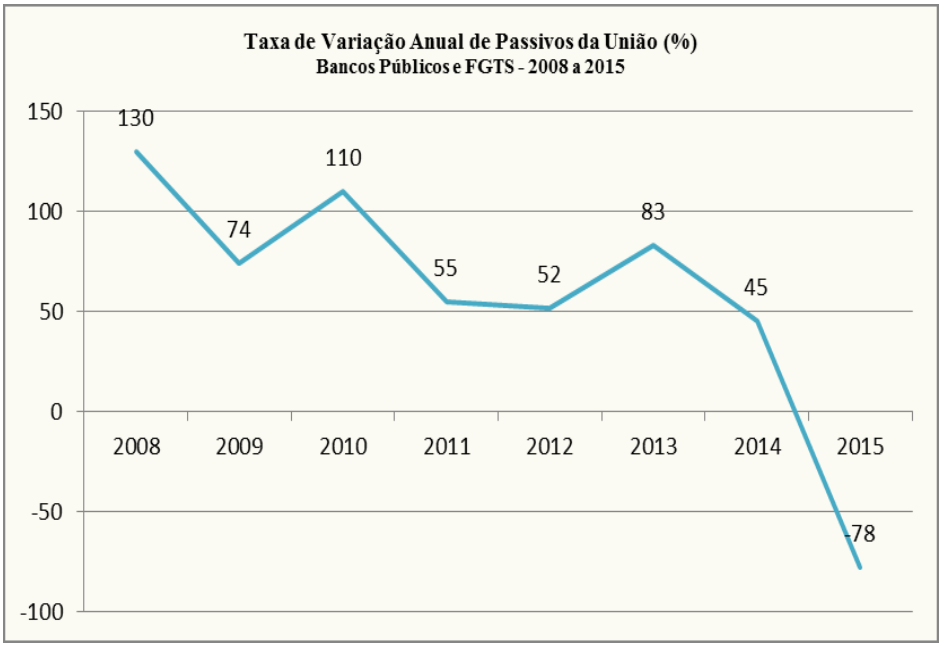
**Dívida do Tesouro junto a Bancos Públicos**
**Variação % durante os anos 2007 a 2015**

Tabela 8 — R$ bilhões

| Período | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Δ% em relação ao ano anterior** | 130 | 74 | 110 | 55 | 52 | 83 | 45 | -78 |
| **Δ% em relação a 2007** | 130 | 300 | 740 | 1200 | 1870 | 3510 | 5120 | 1030 |
| **Valor no final do Exercício** | 2,3 | 4,0 | 8,4 | 13,0 | 19,7 | 36,1 | 52,2 | 11,3 |

Página: 230/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

O gráfico a seguir apresenta a variação anual, em relação ao ano anterior, dos débitos da União juntos às instituições financeiras federais[38].




Surpreendentemente, contudo, apenas nas contas de 2014, quando o exercício já se encontrava encerrado e os acréscimos aos passivos em queda, chega-se a conclusões bastante diferentes, taxando-se tais débitos de "operação de crédito", que, como consequência, deveriam ter efeitos sobre as estatísticas fiscais.

Registre-se, por fim, que, de tão parcial, o depoente foi advertido pelo Presidente Raimundo Lira, para não mais usar a expressão "fraude" em suas declarações.

Mais ao final do seu depoimento, já em resposta à advogada da Acusação, a testemunha, sem nenhuma dificuldade, anuncia que teve a coragem de propor a responsabilização dos gestores públicos, com base no entendimento esdrúxulo que teve.

Nós não aceitamos isso! O Tribunal pode alterar o entendimento que quiser, estabelecer nova jurisprudência, mas não pode, por sugestão de uma

[38] Considerando, ainda, os dados constantes do gráfico à página 67 do Relatório.

SF/16649.45200-72
Página: 231/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

testemunha, querer responsabilizar, especialmente os técnicos de carreira, com fundamentos que não encontram um mínimo de sustentação técnica ou jurídica.

Ao fim e ao cabo, restou evidente que o depoente não veio depor, não veio apresentar fatos, veio defender sua paixão pessoal já anteriormente manifestada no Tribunal. Portanto, foi parcial.

#### 2.2.2.1.6 Depoimento do Sr. André Nassar, dia 14/06/2016.

Embora tenha sido econômico em suas respostas, tendo em vista afirmar não ter participado diretamente dos fatos ligados à operacionalização financeira do Plano Safra, o depoente foi categórico ao informar que **o TCU não fez qualquer alerta** sobre a eventual irregularidade na gestão do Plano:

> Não me lembro de ter recebido nenhum alerta. Várias coisas sobre o TCU eu recebi, mas não referente à equalização do Plano Safra, obviamente.

#### 2.2.2.1.7 Depoimento do Sr. Gilson Alceu Bittencourt, dia 14/06/2016.

O Senhor Gilson, em atenção a nossa primeira indagação, sobre se as subvenções econômicas relativas ao Plano Safra decorrem da lei ou de contrato de operação de crédito da União com o Banco do Brasil, foi objetivamente conclusivo:

> No meu entender, **não é uma operação de crédito e, sim, uma prestação de serviço, na medida em que a operação é feita pelo banco com seus recursos e a União só vai reembolsá-lo, só vai pagar ao banco efetivamente se a operação deu certo**, se a taxa de juros foi menos e, portanto, resultou numa diferença e somente a partir do momento que o banco encaminha essa cobrança, que é de seis em seis meses, para a União, e só passa a ser devida, efetivamente, com a cobrança e não com a efetiva contratação da operação de crédito. Muitas vezes, é só seis meses depois que isso acontece.

Essa resposta se coaduna com o que afirmamos em todas as audiências e com o que há poucos dias afirmou o Procurador Federal Ivan Cláudio Marx, mandando arquivar a apuração de existência de crime nessa questão, pela evidente inexistência de "operação de crédito".

SF/16649.45200-72
Página: 232/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Não se poderia distorcer os conceitos, como pretende a Acusação, apenas com o propósito de cassar a Senhora Presidenta. Se os débitos da União ao banco decorrem de imposição legal, então efetivamente não há "operação de crédito", mas obrigação *ex lege*. Ainda que ocorressem atrasos de pagamento em relação a uma data de vencimento, estaríamos diante de inadimplemento da obrigação, jamais operação de crédito.

A seguir, o depoente foi mais uma testemunha que esclareceu que os passivos até 2015 foram pagos totalmente em 2015, salvo os do segundo semestre, que, no entanto, somente venceriam em 2016.

Em relação à conduta da Senhora Presidenta, a testemunha foi taxativa de novo:

> **Não há ato da Presidente.**
>
> [...]
>
> Então, **não há nenhum ato da Presidenta ligado ao Plano Safra** definindo equalização ou qualquer outra questão. [...] **Não há nenhuma informação, não conheço nada que diga que a Presidenta tenha instruído o Banco Central a mudar a forma de prestação de contas**. Pelo contrário, o próprio Banco do Brasil deixava explícito qual era a expectativa dele em relação aos serviços prestados relacionados ao Plano Safra, inclusive no seu balanço. Então, não há nada escondido em relação a isso.

A Presidenta apenas participa do anúncio do Plano Safra a cada ano, como todos os Presidentes fizeram, foi o que, em síntese, disse.

O declarante fez questão inclusive de esclarecer a composição do financiamento do Plano Safra, o que foi oportuno, para que pudéssemos compreender um pouco mais do que estávamos tratando:

> Agora, a minúcia: num Plano Safra de R$ 200 bilhões, por exemplo, cerca de R$ 80 bilhões é custo zero, efetivamente, para a União, porque é recurso do depósito à vista. Uma parte é poupança, uma parte é FAT, uma parte é BNDES, uma parte é Fundo Constitucional. Um é regido pela TJLP, outro pela Selic, outro pela TR mais 6%, 6,17%. Então, a cada ano, essa composição da soma das diferentes fontes dá um custo, e isso é tratado diretamente pelo Ministério da Fazenda junto aos bancos.

Página: 233/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Contrariando o que havia afirmado no dia anterior o Sr. Tiago, do TCU, o Sr. Gilson esclareceu, **de modo muito assertivo e seguro**, que **o conceito de operação de crédito independe do valor da operação e evidenciou que esse conceito não se vincula ao período do atraso**. Acabou por asseverar também que, em relação ao Plano Safra, **sequer havia prazo fixado para o vencimento das parcelas**.

Essa afirmação é importante, porque, além de ser confirmada por várias outras testemunhas, retira todo o discurso sobre o atraso no pagamento dos passivos:

> **E operação de crédito é uma operação de R$ 1 ou de R$ 1 milhão**. **Ou é operação de crédito ou não é. O valor não é o que determina**. Sempre existiu essa variação em relação à data do pagamento. Tanto que a própria portaria de equalização não define um prazo exatamente para você... de vencimento!
>
> Ela define um momento a partir do qual se torna devida aquela prestação de serviços exatamente porque aí depende muito do fluxo durante o ano do recurso financeiro, que permite que o Tesouro vá fazendo o seu balanço, exatamente para equilibrar os pagamentos, de acordo com a expectativa de receita que ele tem. Então, na minha expectativa, ela não é uma operação de crédito, e **uma operação de crédito independe do valor**.

Mais uma vez, suas assertivas estão no mesmo entendimento que já havíamos manifestado por diversas vezes, e que também acabou sendo o do Senhor Procurador Ivan Marx, do Ministério Público Federal, que determinou o arquivamento da apuração criminal em relação ao Plano Safra.

Não podíamos perder a oportunidade de chamar a atenção para a seriedade e postura da testemunha. Equilibrado, seguro e imparcial, seu depoimento destoou de modo significativo do que foi dito nos depoimentos dos servidores do TCU e do Procurador de Contas.

#### 2.2.2.1.8 Depoimento do ex-Ministro Patrus Ananias, em 27/06/2016:

Formulamos as seguintes perguntas ao depoente:

1) Primeiro, o Tribunal de Contas alguma vez informou, que V. Exª tenha tido conhecimento, que o atraso do Plano Safra se referia a

Página: 234/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

alguma operação de crédito? Ou seja, o senhor recebeu alguma informação, algum notificado?

2) Segundo, algum órgão de controle interno ou órgão jurídico chegou à conclusão sobre a existência de operação de crédito nessa relação da União com os bancos públicos em relação à equalização do Plano Safra?

3) Por último, o Ministro de Estado é quem decide quando e quais bancos devem pagar subvenções econômicas, ou essa é uma definição do Tesouro mediante múltiplas contas?

As respostas foram proferidas numa direção que somente ajuda a desconstituir a famigerada Denúncia:

> Comecemos pela última questão, Senadora Vanessa: os recursos relacionados com o Pronaf, como eu disse, já vinham se desenvolvendo – V. Exª se lembra bem disto – há alguns anos. É importante lembrar – já mencionei e quero reiterar – que, pelo menos há aproximadamente 20 anos, nós temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
>
> Então, nós encontramos o Programa já com sua estrutura básica, inclusive com sua estrutura de financiamento, que tem como referência principal, mas não exclusiva, o Banco do Brasil, operando também, em nível menor, com outros bancos, eventualmente até com cooperativas, em algumas situações também com bancos públicos, como o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia.
>
> **Nunca, pessoalmente, como Ministro, recebi qualquer informação do Tribunal de Contas da União, com o qual sempre mantive uma relação de diálogo, inclusive visitando os ministros e recebendo-os também, sempre buscando orientações. Em nenhum momento, recebi qualquer informe sobre esse aspecto, como também, até onde sei, os órgãos do Ministério, nossos órgãos de avaliação, consultoria jurídica, controladoria, até onde estou informado, em nenhum momento, foram esclarecidos sobre isso**.
>
> [...]
>
> O que eu posso dizer é que toda a energia do Ministério do Desenvolvimento Agrário estava voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar. Quer dizer, como nós sequer tínhamos uma relação direta com os recursos, esses eram repassados diretamente pelos bancos, especialmente o Banco do Brasil, mas não exclusivamente, às agricultoras e aos agricultores familiares, na verdade, o Ministério, que tem – aliás, tinha, esperamos que volte a ter – uma estrutura muito precária, pequena de poucos recursos, na verdade, toda a nossa energia estava muito ma

Página: 235/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> voltada não para as questões contábeis, porque já existem os órgãos do Governo que fazem isso, as áreas econômicas, de planejamento, da fazenda, etc., mas a nossa motivação e o nosso trabalho eram no sentido de implementarmos, como estávamos implementando e ampliando, as políticas de apoio e desenvolvimento da agricultura familiar.

SF/16649.45200-72

#### 2.2.2.1.9 Depoimento da Sra. Maria Fernanda R. Coelho, em 27 e 28/06/2016.

A Sra. Maria Fernanda prestou um dos depoimentos mais contundentes em relação ao Plano Safra. A ausência de participação da Senhora Presidenta nos fatos ficou indene de dúvidas. A depoente, por ter presidido a Caixa, conhece como ninguém o mecanismo da subvenção inerente ao Plano.

O Relator, Senador Anastasia, perguntou se a depoente saberia informar as razões pelas quais "*o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos ao Banco do Brasil, tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros*".

Veja-se que, mais uma vez, o Relator não se constrange de fazer indagação capciosa, maliciosa, pois já parte do pressuposto de que os pagamentos eram devidos e não teriam sido realizados.

Perguntas como essa não podem ser formuladas, porque induzem a testemunha a erro. Mas foi feita, porque favorável à pretensão do Relator. Imaginem se a testemunha simplesmente dissesse "não sei"! Poder-se-ia entender que ela estaria concordando que os pagamentos não teriam sido realizados, apenas não sabendo o porquê!

Nesse caso, no entanto, a testemunha atenta e conhecedora profunda dos procedimentos, taxativamente respondeu que os pagamentos foram realizados. Nesses termos:

> Em relação à segunda questão, quais os motivos pelos quais o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos ao Banco do Brasil tão logo se encerrou, **o que podemos afirmar é que, no ano de 2015, todos os pagamentos foram efetuados no que se refere à apuração da equalização das taxas de juros**...

...E reforçou a afirmação, quando atendeu indagação do Sr. advogado da Defesa, Eduardo Cardozo:

Página: 236/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Agora, sem dúvida, há uma questão que é inequívoca: em 2015, todos os valores foram pagos. Não existe dívida de 2015 em relação às instituições financeiras pela equalização, pelas planilhas que foram apresentadas.

Essa resposta está em linha com o que disseram todas as outras testemunhas, razão pela qual não caberia discutir se ficaram passivos de 2015 exigíveis da União a descoberto, pois todos foram pagos tão logo o TCU, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, concluíra ser ilegal sua existência. Lembre-se, no entanto, que os valores referentes à equalização apurados no segundo semestre de um exercício financeiro somente são devidos no início do ano seguinte.

Registre-se também que, por meio desse Acórdão, que somente transitou em julgado em 29/12/2015, o Tribunal não determinou o imediato pagamento dos passivos. Exigiu apenas a elaboração de cronograma para quitar as despesas. O Governo, no entanto, resolveu pagar tudo até o encerramento de dezembro/2015, no que diz respeito aos valores apurados até o primeiro semestre de 2015.

Na sua última resposta no dia 27/06 a questionamento do Senador Ronaldo Caiado, foi precisa a depoente, em relação à inexistência de "operação de crédito", quando disse:

> Segundo, em relação à observação sobre se houve operação de crédito. **Nosso entendimento é que não se trata de operação de crédito**, porque não há contrato entre a União e o Banco do Brasil. O que você tem é a Lei nº 8.427, que regula essas relações, e, no caso do MDA, a Portaria nº 420.

A testemunha complementou a questão, quando respondeu à advogada da Acusação, esclarecendo que há operação de crédito apenas na relação do banco com o tomador direto do crédito (os agricultores):

> Bom, acho que é importante salientar o que foi comentado anteriormente no que se refere à operação de crédito: **a operação de crédito se dá entre as instituições financeiras e os agricultores familiares que acessam o Pronaf**. Então, **é exatamente nesse momento que você tem uma operação de crédito**.

SF/16649.45200-72
Página: 237/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Há de se ver que a Srª Maria Fernanda tem toda a autoridade para falar do tema, pois foi Presidente da Caixa Econômica Federal.

Continuando a resposta, no dia seguinte, emendou a testemunha:

> Bem, a portaria que prevê a equalização para o Plano Safra do período 2015/2016 é a Portaria nº 420. A portaria é um ato em que o Ministro da Fazenda autoriza as instituições financeiras à equalização. Então, no nosso entendimento, **essa não é uma operação de crédito**, **sequer a portaria prevê prazo de equalização**.

E encerrou a resposta, confirmando que todos os passivos de 2015 foram quitados ainda naquele ano:

> E, em relação à observação de hoje, o que nós temos é que, **durante o ano de 2015**, todas as – está aqui, inclusive por ofício da Secretaria do Tesouro Nacional -, que **as equalizações devidas foram pagas**.

Ainda a uma última indagação do Senador Caiado, foi enfática, em relação à inexistência de pagamento de juros no âmbito do Plano Safra, o que também desmente o testemunho do Procurador de Contas:

> ...**não houve pagamento de juros**, o que houve foi o pagamento da atualização monetária, que são coisas bastante distintas.

Em relação às nossas perguntas, vejamos o que disse a depoente no pequeno trecho disponível na ata, lamentando, desde logo, que não exista a fala por completo, tendo em vista falhas na gravação da audiência:

> Bem, em relação a algum alerta do Tribunal de Contas de União, não. Durante o exercício, **não recebemos nenhum alerta, nenhuma observação, nenhum documento, ou de quaisquer outros órgãos de acompanhamento de gestão, de monitoramento ou de avaliação em relação a que fosse uma operação de crédito**.
>
> Em relação à discussão da operação de crédito, eu acho que é importante salientar que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que, **para que exista operação de crédito, você precisa ter alguns requisitos, dentre eles um contrato de mútuo, e é preciso que haja prazo**. Então, eu me reporto à Lei nº 8.427 e à Portaria nº 420, que exatamente previu nela o processo de equalização. **Em nenhuma das duas está caracterizado nem o contrato de mútuo nem o prazo**. Além disso, o próprio parecer que ontem veio a público, e eu tive a oportunidade de ver especificamente esse item hoje pela manhã...

Página: 238/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Retomadas as gravações, em atenção a indagações do Senador Dário Berger, que é favorável ao impedimento da Presidenta, a Srª Maria Fernanda, muito delicadamente, o constrangeu, no sentido de que as respostas vieram em sentido contrário ao esperado pelo Senador. **Reforçou a inexistência de pagamento de juros**, tendo em vista a inexistência de relação contratual no caso:

> O pagamento a que V. Exª se refere foi o pagamento da atualização monetária, que é uma mera correção dos valores. **Não se trata de juros**. Nos juros, o que se dá é uma pena sobre o atraso, quando você tem uma relação contratual. **O que nós tivemos aqui foi uma atualização monetária dos valores.**

A depoente reforçou para esse Senador e para os Senadores Ataídes de Oliveira e Simone Tebet, também favoráveis à cassação, o que dissera ao Senador Caiado, quanto à inexistência de atrasos nos pagamentos:

> Entendemos que **não existe atraso**, porque a Portaria 420, que prevê a equalização, que disponibiliza os valores, os limites para as instituições financeiras operarem, no caso, especificamente aqui, para o Banco do Brasil, não prevê prazo de pagamento.
>
> Então, **não cabe falar em atraso**. **Se houvesse atraso, você teria o pagamento da pena, que é o juro de mora. O que cabe aqui é a atualização monetária em relação aos valores**. *(resposta ao Senador Dário Berger)*
>
> [...]
>
> Acho que é importante reiterar aqui um aspecto em relação à diferença entre a atualização monetária e juros. Os juros representam uma pena diante do atraso de pagamento. A atualização monetária é uma mera correção dos valores, que se dá normalmente por base do índice inflacionário.
>
> Então, essa é a grande diferença que há entre juros... E essa pergunta foi feita pelos Srs. Senadores. **Na realidade, não se trata de juros, trata-se de atualização monetária**. *(resposta ao Senador Ataídes de Oliveira)*
>
> O questionamento que é feito ao Tesouro exatamente é se houve o pagamento de juros. E a resposta, a tabela que é apresentada pelo Tesouro Nacional se reporta ao principal, ao valor pago e à atualização monetária.
>
> Por que não cabe falar em juros? Aqui está no item 13, que foi referenciado ontem pelo Senador Cássio, ao me fazer um questionamento. A pergunta é o item 13, página 40 de 223.

Página: 239/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> Então, quando se vê a composição dos pagamentos feitos pelo Tesouro ao Banco do Brasil, há o principal, o valor pago e a título de atualização do principal. Ou seja, para que se tenha o pagamento de juros, juro é uma pena; para existir essa pena precisaria haver um contrato, contrato com prazo definido para pagamento.
>
> Então, o que se tem é uma atualização monetária. A atualização monetária é a correção dos valores, um valor que está devido e você faz essa atualização. É uma mera atualização do valor principal. Não é juros. *(resposta à Senadora Simone Tebet)*

Cabe informar, por fim, que lamentavelmente a Senadora Ana Amélia mais uma vez fez uma série de afirmações sobre temas de competência da Srª Maria Fernanda, mas em linha contrária ao que a testemunha já havia dito. No entanto, em vez de fazer perguntas, inclusive para beneficiar o esclarecimento da população e propiciar que a testemunha se manifestasse, resolveu nada indagar. Proferiu, o que é lamentável, um curto:

> Eu não tenho nem perguntas a fazer à Dra. Maria Fernanda Coelho.

#### 2.2.2.1.10 Depoimento do Sr. João Luiz Guadagnin, em 29/06/2016.

O Senhor João Luiz Guadagnin foi mais um dos depoentes a contrariar as manifestações dos técnicos do TCU e o Parecer. É por isso que, claramente, provocou desespero nos acusadores.

O Senador Cássio Cunha Lima, sincero com suas intenções de afastar a Presidenta, preferiu não ouvir as verdades do depoente. Poderia pelo menos ter brindado o eleitor com indagações de interesse do povo. No entanto, preferiu sair-se com essa:

> Então, eu, para contribuir com a economia processual, dispenso-me da formulação de perguntas.

A ilustre Senadora Ana Amélia, por exemplo, podendo aproveitar a experiência e conhecimento desse técnico, preferiu, no momento em que era ouvido, fazer referência ao depoimento dirigido do Sr. Procurador de Contas. A nobre Senadora também perdeu a chance de ser juíza. Ao invés de trabalhar pela sociedade, pelo País, ainda que mantivesse seu posicionamento a favor da cassação, deveria requerer esclarecimentos para orientar o cidadão. Mas não, apenas declarou:

SF/16649.45200-72
Página: 240/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> ... eu não tenho perguntas a fazer à testemunha, Dr. João Luiz Guadagnin.

Tais palavras se aplicam ao nobre Senador Fenando Bezerra, também apoiador da destituição da Presidenta, que fez diversas observações na ocasião do depoimento. Temeroso de ouvir a verdade, preferiu se esconder na omissão, ao laconicamente declarar:

> Sr. Presidente, eu também não tenho nenhuma pergunta a ser endereçada à testemunha, ao Dr. João Luiz.

Em resposta às perguntas da colega Senadora Gleisi Hoffmann, o depoente foi claro e objetivo, tendo dirimido todas as dúvidas quanto à não participação da Senhora Presidenta da República em relação a pagamentos das subvenções.

Nessa oportunidade, ainda ajudou a desmentir o Sr. Procurador de Contas, ao afirmar taxativamente que no Plano Safra, **além de não haver prazo prefixado para os pagamentos**, **não havia a incidência de juros sobre os valores apurados**, eliminando todas as chances de existência de operação de crédito na relação. Afirmou, ainda, que não recebeu qualquer comunicado do TCU sobre possível irregularidade no Plano Safra. Eis o que disse:

> **Essa lei não estabelece nenhum prazo**, não há nada que diga, nas portarias de equalização, quando esse pagamento tem que ser feito.
>
> **Não há nenhuma responsabilidade da Presidenta nesse processo**, até porque uma ação que passa, primeiro, pelo Congresso Nacional, quando aprova a Lei Orçamentária Anual, depois, pelo Ministério da Fazenda, que estabelece, com a área técnica do Ministério, o volume de recursos que vai ser equalizado, o máximo de recursos que os agentes financeiros podem emprestar. E isso está definido em portaria, a lei assim determina.
>
> **Não há, portanto, nenhum processo de prazo, não é crédito**.
>
> [...]
>
> A outra questão que eu gostaria de emendar, embora não tenha sido perguntado, é que **correção monetária não é juro.**
>
> [...]
>
> Eu reafirmo: também **não tenho nenhum conhecimento em relação à comunicação de nenhum órgão de controle**. E, vejam, nós temos auditorias agora mesmo do TCU e da CGU tanto no Pronaf quanto

SF/16649.45200-72
Página: 241/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> nas outras políticas de Garantia-Safra, que nós desenvolvemos na Secretaria, desenvolvíamos lá, e **não há nenhuma comunicação em termos disso, nem do agente financeiro, nem dos órgãos de controle**.
>
> Por quê? Porque **não há na lei um dispositivo que estabeleça esse prazo, essa forma e um juro moratório**.
>
> **O juro moratório não incide sobre os atrasos**.
>
> [...]
>
> Sobre a participação de Presidente na ação, eu lembro que, em 20 anos de Governo Federal, sempre trabalhando na mesma área, a única reunião que mantive com o Presidente foi com o Presidente Fernando Henrique em 2000, quando se discutiram créditos para os assentados da reforma agrária.
>
> Nós não tivemos em nenhum momento nenhum contato nem com o Presidente Lula e nem com a Presidenta Dilma em relação ao Plano Safra. Nunca fizemos reuniões sobre isso.

Ora, nos perguntamos: se o preço da operação de crédito é o juro que se paga, não havendo juro poderia existir operação de crédito? Parece-nos que não! Mais ainda: não há contrato, nem prazo de vencimento! Onde se praticaria operação de crédito nessas condições?

Foi a própria Junta Pericial que concluiu não haver prazo definido explicitamente nas portarias para o pagamento de equalizações de taxas de juros no âmbito do Plano Safra (fl. 214, Laudo inicial), mas sugerindo que o prazo estaria implícito:

> 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.

A respeito da possibilidade de um prazo implícito, foi a Senadora Kátia Abreu quem já havia refutado definitivamente essa possibilidade, em sua fala do dia 28/06/2016, depois de ter tomado conhecimento do Laudo Pericial:

> A regra do Banco Central, a da portaria, diz que o banco que vai receber a subvenção tem que apresentar ao governo a conta fechada a cada seis meses, mas o próprio relatório diz aqui, claramente, que definem explicitamente o prazo de pagamento, **mas o fazem de forma implícita**. Eu gostaria de conhecer um contrato de empréstimo, de operação de crédito que tem data implícita, porque quero tomar esse crédito. Crédito

SF/16649.45200-72
Página: 242/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> com data implícita eu gostaria demais de ter. Só conheço contrato de empréstimo com data explícita, e todos os empresários que estão aqui sabem disso. **Então, com data implícita, não pode ser operação de crédito**, ou nós vamos ter que mudar todo o arcabouço jurídico. Então, eu só quero lembrar mais uma vez que **o TCU, inclusive, não fala, em nenhum momento, em nenhuma linha, em nenhuma vírgula, na responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff sobre o Plano Safra e sobre a subvenção do Plano Safra, porque é de responsabilidade integral do Ministério da Fazenda via Tesouro Nacional**. *(negritamos)*

Ao final, ficou muito claro que a testemunha constrangeu os acusadores, desnorteando-os com seu conhecimento sobre o tema! A própria advogada da Acusação, depois de divagar sobre o "conjunto da obra" e de possíveis "alertas", que no seu entender não precisariam ter sido feitos (em flagrante desconsideração para com o art. 59, § 1º, da LRF), preferiu dispensar a testemunha sem fazer perguntas. Foi desconfortante para sua posição, de quem acusa e tem muito a provar, dizer:

> Não tenho perguntas!

Enfim, a testemunha ainda pontuou o seguinte entendimento, em resposta ao Senhor advogado da Defesa, Dr. José Eduardo Cardozo:

> Em relação às perguntas do Dr. Cardozo: **não é uma operação de crédito, é uma prestação de serviço!** Há uma competição enorme entre os agentes financeiros privados desde 92, que também querem fazer essa prestação de serviço, porque, é lógico, existindo recursos equalizados, havendo condições de atrair clientes – porque a equalização favorece –, isso oportuniza aos bancos vários negócios.

#### 2.2.2.2 Conclusão quanto aos passivos da União ao BB – Plano Safra

Em razão de todo o exposto e do declarado nos depoimentos das testemunhas, nossa conclusão quanto à operação do Plano Safra é oposta à do Parecer do Senado. Para nós, não havia qualquer ilegalidade ou contrariedade ao ordenamento jurídico vigente, porque, além de o Ministério Público Federal já ter solicitado o arquivamento do processo que trata da questão:

a. **quanto ao art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950**: a conduta viciada consiste em contrair empréstimo, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal, no entanto, os atos praticados pela administração em 2015, e não pela Chefe do Poder Executivo, dize

SF/16649.45200-72
Página: 243/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

respeito a passivos de despesas correntes (subvenção econômica), que há mais de 13 anos se repete com essa configuração; não seria operação de crédito, porque não há repasse de dinheiro dos bancos à União, tampouco contrato entre as partes nesse sentido, visto que a obrigação decorre de imposição legal; e não se poderia converter mero inadimplemento de pagamento em "operação de crédito" com a finalidade de impor pena, porque as leis penais não admitem interpretação extensiva em prejuízo ao réu;

b. Em nenhum ponto do Parecer é demonstrada a existência de atos da Presidência da República em relação à matéria, cuja competência é definida por lei ao Ministério da Fazenda, tendo ocorrido, na verdade, constatação pela Junta de que tal ato é inexistente;

c. Não foi apresentada a prova de existência da conduta delituosa aqui referida, conforme exige o art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950, tampouco havia decisão pelo menos do TCU até 9/12/2015 (Acórdão 3.297/2015), quanto à existência do possível vício na relação da União com o Banco do Brasil, por causa do Plano Safra, o que permite deduzir inexistir justa causa para a Denúncia, que fora apresentada ainda em outubro de 2015, cabendo aduzir que referida decisão do TCU trata de fatos de 2014, não havendo nada a respeito de 2015 até o momento; e

d. No que se referes ao **artigo 85, VI, da CF**: a Constituição, neste inciso, estabelece como crime de responsabilidade os atos que atentem contra a lei orçamentária. Contudo, o atraso ou inadimplemento de obrigação legal não caracteriza contratação de "operação de crédito", nos termos definidos no art. 29, III, da LRF, segundo se posicionaram diversos técnicos depoentes e conforme concluiu o MPF, que requereu o arquivamento de pedido do TCU nesse sentido; ainda que caracterizasse, a ofensa seria, como se vê, à LRF e não à lei orçamentária, como requer o dispositivo constitucional pretensamente violado.

SF/16649.45200-72
Página: 244/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

## 3. ALEGAÇÕES FINAIS DA ACUSAÇÃO

Em respeito à sociedade, não poderíamos em nosso voto deixar de comentar, ainda que de modo breve, sobre as frágeis "alegações finais" da Acusação. Ataca um genérico "conjunto da obra" e abandona na maior parte da sua fala o objeto das discussões: a edição dos decretos de crédito suplementar e o alegado atraso no pagamento de equalização de taxas de juros em decorrência do Plano Safra. Quando se atreve a debatê-los, demonstra o desconhecimento da matéria, incorrendo em imprecisões e distorções conceituais, e enquadramento jurídico duvidoso.

É uma peça que faz afirmações inverídicas, mesmo sabendo que se encontram em patente contradição com os autos. É desleal, ainda, porque em inúmeras passagens não especifica claramente em que ponto dos autos se localizam as referências que faz, o que praticamente inviabiliza a Defesa e até a análise histórica dos autos, tendo em vista a magnitude do processo. É desleal, de novo, porque considera pronunciamentos preliminares do TCU sobre as contas presidenciais de 2015 como certeza, como prova robusta! (v. fls. 38/44 das alegações finais).

Ignora quase que por completo os depoimentos das cerca de quarenta testemunhas, quando se reduz a mencionar apenas diminuta parte daqueles que ela própria convocou. Não faz um apanhado das perguntas que fizeram os defensores da cassação, justo pela falta de conteúdo; não valoriza, nem debate o que disseram os depoentes da Defesa. Pelo contrário, dedica parte do seu discurso para agredir a honestidade e convicção das declarações, que, na sua esmagadora maioria, lhe foram contrários. Esse comportamento requer nosso mais veemente repúdio; é o que fazemos!

Por isso, as alegações finais da Acusação são destituídas de qualquer crédito, do pouco que já tinha.

Vejamos o que disse de essencial, que merece comentários.

1) Quanto à edição dos decretos:

> 117. Não bastasse o ocorrido no ano de 2.014, a mesma conduta da denunciada foi praticada no ano de 2.015. *(fl. 63)*

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 245/265 02/08/2016 18:57:25

> 129. Esta constatação diz respeito às práticas ilegais intentadas pela denunciada no ano de 2.014. Além dos pareceres técnicos do TCU, de suas Notas Técnicas, dos pareceres do Ministério Público de Contas anteriores aos Decretos de 2.015, a Presidência da República recorrera da decisão e em junho de 2.015 fora – por ofício do presidente do TCU – alertada para não mais emitir Decretos de Suplementação de Verba sem autorização legislativa, conforme voto de Ministro do Tribunal de Contas e Parecer do Ministério Público de Contas. Alertada, a Presidente ROUSSEF insistiu no erro, demonstrando **dolo intenso**, é dizer: conhecimento da ilicitude e determinação na prática delituosa. *(fl. 69)*

Nesse primeiro bloco de afirmações da Acusação, percebe-se não somente o desconhecimento pelos denunciantes da matéria sobre a qual debatem, mas má-fé mesma. Fiam-se unicamente na decisão política que já demonstrou lhe ser favorável, independente do que diga. Não há o menor zelo com o acerto jurídico e com a fidedignidade dos fatos apresentados. Tudo vale para afastar a Presidenta.

Nos parágrafos 117 e 129, a Acusação quer dar a entender que em 2015 teria havido a continuidade dos fatos alegadamente viciados e que teria havido decisão do TCU sobre a edição dos decretos da qual a Presidenta teria sido informada.

É verdade que em 2015, assim como em todos os exercícios anteriores, houve a edição de decretos presidenciais de abertura de créditos suplementares, bem assim a continuidade da relação com bancos públicos, por força do Plano Safra, que decorre de lei permanente (Lei nº 8.427, de 1992). Certamente ocorreu e ainda ocorre também em 2016, por serem atos de rotina.

Houve continuidade de atos, mas não de ação delitiva, como quer fazer crer a Acusação, porque não havia qualquer decisão anterior considerando esses procedimentos de rotina viciados. Nunca houve pelo menos sinalização de que créditos não pudessem ser abertos, haja vista que em todos os exercícios a situação é absolutamente idêntica.

Para efeito de adequada cronologia, somente a partir do Aviso nº 895-GP/TCU, de 12/08/2015, que se toma conhecimento público da primeira manifestação do TCU de que poderia haver irregularidades em relação à edição dos decretos, apesar de as normas alegadamente infringidas estarem vigorando tal como se encontram desde 2001. No entanto, o TCU, por meio desse aviso,

SF/16649.45200-72
Página: 246/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

apenas solicitou esclarecimentos à Presidência da República sobre a edição de decretos daquele ano de 2014. Como se pode observar, naquela data os decretos de 27/07/2015 já haviam sido editados.

Decisão da Corte somente saiu por meio do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 07/10/2015, que opinou pela rejeição das contas presidenciais de 2014, depois, portanto, que os demais decretos foram abertos. No entanto, essa *decisão*, por ser apenas opinativa (é pacífica a jurisprudência do STF nesse sentido), não teve, e não tem, força jurídica para determinar alteração nos procedimentos da administração pública, porquanto a matéria é de competência exclusiva do Congresso Nacional. Ou seja, enquanto o Congresso Nacional não realizar o necessário julgamento, não se pode entender que há ato (edição dos decretos) contrário ao ordenamento.

O próprio Congresso Nacional abriu prazo de 30 dias, posteriormente, por meio de despacho de 20/10/2015 do seu Presidente, Senador Renan Calheiros, para a Presidência da República se manifestar sobre as conclusões do Tribunal. A manifestação da Senhora Presidenta ocorreu em 14/11/2015, mediante o Aviso nº 525, que dormita na CMO, aguardando a decisão do Colegiado, para posterior julgamento pelo Plenário do Congresso.

Portanto, não se pode afirmar, como o faz em diversos passagens a Acusação, que haja continuidade delitiva quanto aos decretos, porque o órgão competente ainda não concluiu se há irregularidade no procedimento. O que se pode afirmar é que o Voto do Relator das contas de 2014 na CMO é totalmente contrário à decisão do TCU.

São também totalmente falsas as declarações da Acusação de que havia pareceres técnicos e notas técnicas do TCU e pareceres do Ministério Público de Contas anteriores à edição dos decretos de 2015, tanto que não faz menção a número, autoria e data desses alegados documentos. Ademais, ainda que esses documentos existissem, não há previsão legal para que tenham alguma influência no âmbito das contas presidenciais, tampouco para substituir o alerta previsto no art. 59, § 1º, da LRF, a ser elaborado pelo TCU e encaminhado por seu Presidente a todos os Poderes. Veja o que disse o Dr. Ivo, jurista, com doutorado em Harvard:

> **De maneira nenhuma me parece que notas técnicas ou matéria jornalística suprem a incumbência de alertar os Poderes ou que a nota**

Página: 247/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **técnica determine alteração de procedimento da Administração Pública**. **O Tribunal de Contas, especificamente o Tribunal de Contas da União só se pronuncia por meio do seu Pleno, por decisão do Pleno; eventualmente decisões monocráticas dos ministros, mas, via de regra, por decisão do Pleno**. Seria o mesmo você pensar que um parecer do Ministério Público junto ao TCU ou mesmo de alguma área técnica se manifestaria pelo TCU; seria o mesmo imaginar, por exemplo, que, em uma comissão desta Casa, como a CCJ, o parecer de um relator expressasse a opinião da Comissão ou mesmo da Casa sem a sua própria votação na Comissão. Estamos tratando de um parecer individual de um Senador que ainda vai ser levado, discutido e aprovado ou não pela Comissão. **Quanto ao poder-dever do TCU de alertar os Poderes ou órgãos, a possibilidade de ocorrência de necessidade de limitação, empenho e indício de irregularidade na execução orçamentária deveria ser antes ou depois**? Parece-me evidente que o ideal é que fosse antes. **Alertas são feitos anteriormente**. *(Sr. Ivo da Motta Azevedo Correa, em 20/06/2016, em resposta a indagação nossa)*

A Acusação age de má fé, de novo, quando diz que a Senhora Presidenta **fora alertada** em junho de 2015, quanto à irregularidade na edição de decretos. É falsa tal afirmação, tanto que desacompanhada da informação quanto a data, Relatoria, número do documento. Além disso, as testemunhas, inclusive os técnicos do TCU e o Procurador de Contas, declararam que o alerta não foi emitido, a exemplo:

> Olha, o julgamento de 2014, em abril, não poderia ser um alerta mais eloquente. A auditoria foi feita, foi identificada, houve um julgamento, **não alertando, mas já condenando a prática e determinando a sua correção**. *(Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira, em 08/06/2016, em resposta a questão nossa)*

> Portanto, durante o período em que eu estive à frente do orçamento do MEC, **eu não recebi, na Subsecretaria, nenhuma orientação, nenhum questionamento sobre isso**. *(Sr. Wagner Villas Boas, em 16/06/2016, em resposta a pergunta nossa)*

> **Nós não tivemos nenhuma anotação do TCU em relação a essa questão específica dos decretos que foram feitos todos os anos, desde que nós tivéssemos superávit financeiro**. O que nós tivemos foi um acompanhamento do TCU, que se encerrou em 2011. Nesse acompanhamento do TCU, num acórdão editado em 2011, da Segunda Câmara, o TCU deu por cumpridas as determinações que ele havia feito no acórdão de 2008. Deu por cumprido, porque conseguimos resolver essa questão das instituições de ensino superior federais. *(ex-Ministro da*

SF/16649.45200-72
Página: 248/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

*Educação José Henrique Paim, em 17/06/2016, em resposta a indagação nossa se houve alerta do TCU)*

**..**...cumpre informar que **não houve**, em qualquer exercício financeiro, **alerta de órgãos de controle** sobre indícios de irregularidade na gestão orçamentária, especialmente quanto à abertura de créditos suplementar que pudesse impactar na obtenção da meta de resultado primário do exercício, salvo em relação ao exercício de 2014, o que somente ocorreu com o advento do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, de 7 de outubro de 2015... *(Ofício nº 34.837/2016-MP, de 17/06/2016, à CEI - negritamos)*

**Eu nunca recebi nenhuma advertência do Tribunal de Contas.** *(ex-Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em 28/06/2016, em resposta a questão nossa sobre se havia recebido algum alerta do TCU)*

Disse também a Acusação:

120. Todavia, esses superávit e excesso de arrecadação são artificiais, pois, conforme se pode verificar a partir do PLN nº 05/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 23 de julho de 2.015, o Poder Executivo já reconhecia que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas. *(fl. 64)*

Para contrariar a Acusação, provando que as fontes de recursos não eram artificiais, mas efetivas, as palavras do Desembargador Presidente do TJDFT, ao solicitar o crédito para o seu Tribunal:

Acrescente-se, por oportuno, que não foi necessária a apresentação de memória de cálculo à Secretaria de Orçamento Federal, haja vista que **os recursos já haviam sido arrecadados** e estavam devidamente registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, gerido pelo Ministério do Planejamento. *(Of. nº 21.595/GPR, de 15/06/2016, à CEI)*

Afirmou a Acusação quanto à compatibilidade das alterações promovidas pelos decretos com a obtenção da meta:

121. Ora, o art. 4º da Lei 13.115/2015, (Lei Orçamentária Anual de 2.015), é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares deva ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto na LOA/2014. *(fl. 65)*

135. O dado relevante é acentuado pelas testemunhas: não havendo o cumprimento da meta, estando em situação de descumprimento d

Página: 249/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> meta, essa autorização cessa. E essa compatibilidade tem que ser aferida no momento da edição do decreto. *(fl. 77)*
>
> 137. Por isso, a exigência de que haja autorização legislativa para suplementação de verba fora da meta fiscal, sob o controle do Congresso, sem soberbamente, transformar-se decreto em Medida Provisória, em menosprezo a esta Casa. *(fl. 77)*
>
> 254. Diz claramente o art. 4º que só não depende de autorização legislativa a abertura de crédito suplementar se estiver dentro da meta fiscal. E estava fora. O exame pericial o comprovou. *(fl. 123)*

A incompreensão sobre a matéria é evidente, por isso a confusão grassa. O art. 4º da LOA 2015 em nenhum momento diz que a abertura de crédito suplementar deve estar dentro da meta fiscal, até porque essa afirmação soa ilógica: como haveria crédito dentro da meta? Tal dispositivo apenas exigia que as alterações decorrentes dos créditos fossem compatíveis com a obtenção da meta. Ter compatibilidade tem o mesmo sentido de ser adaptável, de não criar obstáculos.

Não existe situação de descumprimento de meta em período anterior ao do encerramento do exercício, porque a meta é anual, sendo que, conforme o princípio da anualidade (acolhido pela Constituição, art. 165, pela LRF, art. 4º, pela Lei 4. 320/64, art. 2º, e pelas demais normas sobre orçamentos), as receitas e despesas devem ser realizadas, e prestadas as respectivas contas, depois de encerrado o exercício. Antes desse prazo existe apenas pontos de controle, para orientar a gestão (art. 9º, LRF)

Ademais, a autorização legislativa para abrir o crédito já estava dada textualmente no **caput** do art. 4º da LOA, não havendo nenhuma incompatibilidade das alterações com a obtenção da meta. Se incompatibilidade houvesse, a abertura do crédito por lei (autorização do Legislativo) também não poderia ser feita, pois a compatibilidade deve ser igualmente respeitada por esse instrumento normativo, conforme exigência do art. 39, § 4º, da LDO 2015. O Congresso Nacional não poderia autorizar abertura de crédito nessas condições, o que anula o argumento da Acusação nesse sentido, tendo sido esse o entendimento dos depoentes:

> **Então, se a tese é a de que não poderia abrir decreto de crédito porque não haveria compatibilidade com uma meta bimestral,**

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196 Página: 250/265 02/08/2016 18:57:25

> **tampouco se poderia fazê-lo para o caso do projeto de lei.** *(Sr. Bruno Moretti, em 20/06/2016, em resposta a indagação nossa)*
>
> Aqui a pergunta é a seguinte: se eu não posso abrir por decreto, por que eu poderia abrir por lei? É isso mesmo: **se eu não posso abrir por decreto, se está ali aumentando, ferindo a meta definida, também não poderia fazer por lei**, a menos que a meta fosse alterada. Então, essa questão que a senhora coloca é isso mesmo. É por isso que o decreto estabelece limites. *(ex-Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em 21/06/2016, em resposta a pergunta nossa)*

A compatibilidade a ser aferida diz respeito às disposições do decreto que abre o crédito, de modo a observar se cria alguma regra incompatível com a obtenção da meta. Isso porque, quanto ao cálculo do atingimento da meta, somente é realizado após encerrado o exercício financeiro, pelo aspecto financeiro (pagamento da despesa), como o afirmaram todas as testemunhas que falaram a respeito, inclusive as convocadas pela Acusação, como o Procurador de Contas e o Sr. Leonardo Albernaz. A propósito:

> ...informo que o montante que impacta na apuração do resultado primário é aquele apurado no pagamento da despesa, e que o critério utilizado para apuração do cumprimento da meta de resultado primário é também pagamento da despesa (regime caixa – "acima da linha"), cuja responsabilidade é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF. *(Ofício nº 34.826/2016-MP, de 17/06/2016, à CEI, em resposta a indagações nossas)*
>
> Dessa forma, verifica-se que o resultado primário é realizado pelo pagamento da despesa e, portanto, **relaciona-se com o aspecto financeiro** *(fl. 59, quesito 1.1, do Laudo pericial complementar)*
>
> É o resultado da atividade financeira ao final do exercício! *(Procurador de Contas Júlio Marcelo – depoimento em 08/06/2016)*
>
> Em relação ao momento de apuração para efeito de cumprimento: **no final do ano é que é feito**, ou seja, **a gente sabe se uma meta foi cumprida no final do ano**. Isso é mais ou menos evidente. *(Sr. Leonardo Albernaz, em 13/06/2016)*

Também afirmou a Acusação:

> 134. O importante é frisar que, conforme os testemunhos, editar um decreto de abertura de crédito suplementar sem ouvir a opinião do Poder Legislativo não é ato compatível com a Constituição, com o que determina a LRF, tampouco com o art. 4º da Lei Orçamentária, devend

SF/16649.45200-72
Página: 251/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

> se levar em conta **a realidade presente no momento da edição do decreto.** *(fl. 77)*
>
> 130. Em síntese: em 2.015, apesar de absolutamente ciente e consciente da ilegalidade da conduta infringiu a Constituição e a Lei Orçamentária. A mensagem do Poder Executivo confirma que a frustração nas expectativas de arrecadação e o aumento de despesas impediram o cumprimento das metas e a denunciada criou e continua criando despesas suplementares enquanto as metas vigentes estão comprovadamente desatendidas, o que infringe os artigos 167, V da CF, art. 4º da LOA/2014 e LOA/2015, e art. 9º da Lei Complementar 101/2000. *(fl. 69)*

Decreto de crédito suplementar não cria despesa. Tão somente autoriza alterações nas programações, incrementando as dotações. O decreto não altera as normas de execução, as quais, como a que estabelece limites de empenho e pagamento, devem ser observadas no momento próprio. Além disso, as aferições sobre o cumprimento da meta não são realizadas no momento da edição do decreto, mas com a execução realizada. A propósito:

> O resultado fiscal não considera as despesas apenas autorizadas, pois **não é mensurado a partir das dotações orçamentárias**. *(Laudo complementar da Perícia, fl. 60 - negritamos)*

As testemunhas, ressalvadas unicamente as convocadas pela Acusação (justamente as que deram parecer contrário à Presidenta no âmbito do TCU), foram unânimes em afirmar que o art. 4º da LOA 2015 dava amparo para a abertura dos créditos por decreto, a exemplo de:

> **Os créditos foram feitos com base no art. 4º da LOA**, no caso de 2015, inciso XII e inciso XIV do art. 4º. *(Sr. Wagner Vilas Boas de Souza, em 16/06/2016)*
>
> **A Lei Orçamentária autoriza a abertura de créditos**. *(Sr. Georgimar Martiniano de Souza, em 17/06/2016)*
>
> **Os créditos foram abertos por decreto, porque a Lei Orçamentária assim o permitia.** *(Sr. Antonio Chatack Carmelo, em 17/06/2016, em resposta ao Relator)*
>
> "Qual dispositivo legal autorizava a abertura desse crédito?" **Foi o art. 4º da Lei Orçamentária.** *(Sr. Orlando Magalhães da Cunha, em 21/06/2016)*

Página: 252/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> "Qual o fundamento legal para abertura dos créditos aqui tratados?" **É a própria Lei Orçamentária, no seu art. 4º.** *(Sr. Zarak de Oliveira, em 17/06/2016, em resposta a questão nossa)*

Disseram também os Denunciantes em suas alegações finais:

> 122. O PLN 05/2015 diz expressamente que a meta fixada não estava sendo atendida, pois seu objeto era, exatamente, reduzir as metas estabelecidas na LOA. *(fl.65)*

> 124. Os decretos acima transcritos foram editados e publicados após a data de propositura do PLN 05/2015 no Congresso Nacional, o que revela o pleno conhecimento, por parte da Denunciada, de que descumpria a determinação constitucional. Não vale como escusa agora dizer que recebia dos órgãos técnicos o decreto para ser assinado, pois despachava com os seus Ministros, em acompanhamento direto da situação fiscal e sabia o que devia fazer ou deixar de fazer. *(fl. 67)*

A incompreensão da Acusação sobre o tema debatido é flagrante. Quer ela fazer crer que um crédito aberto antes do envio de PL de alteração da meta é diferente de um crédito aberto depois desse envio. Ou seja, se o Governo tivesse primeiro editado os decretos e depois enviado o PL de alteração da meta, a compatibilidade estaria assegurada!

É falso esse entendimento, porque todas as programações são controladas pelo decreto de contingenciamento, no momento de a despesa entrar no processo de execução, independentemente da forma e do momento da abertura do crédito. Antes do processo de execução existe apenas autorização de gasto, que não impacta a obtenção da meta. A propósito, declarações da ex-Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, e da Junta Pericial:

> A senhora me pergunta por que se pode afirmar que a abertura de um crédito não impacta a meta do resultado. **Porque todos os créditos estão submetidos aos limites de empenho e pagamento**. Um crédito não está excepcionalizado. *(Sra. Miriam Belchior, em 21/06/2016, em resposta a indagação nossa)*

> ...**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. *(fl. 116, Laudo inicial)*

SF/16649.45200-72
Página: 253/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> A rigor, **a abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário**, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas **afeta a perspectiva de atingimento dessa meta**... *(fl. 49, Laudo complementar)*

Na seguinte fala, a Acusação admite que a LRF seja desobedecida, em autêntica contrariedade ao que diz defender. Ora, em nenhuma hipótese a lei pode ser afrontada. Se o TCU não a cumpriu como devia, deixou de observar dever legal, o que não se admite.

Em outra assertiva, diz a Acusação:

> 147. Não obstante, como a acusação, reiteradamente vem asseverando, alertas não seriam necessários, pois a própria Presidente, ao encaminhar o PLN-5 para esta casa, aponta, na exposição de motivos, que seria impossível cumprir a meta vigente. *(fl. 80)*

Como se pode perceber, a Acusação distorce intencionalmente a compreensão das coisas. Os alertas que o TCU deixou de dar são quanto à alegada irregularidade na abertura dos créditos na situação posta em 2015 e na existência de passivos da União em relação ao Plano Safra. Se a Corte de Contas tivesse cumprido seu papel, certamente a gestão não teria ocorrido como ocorreu.

Logo em seguida, afirma:

> 148. Além de a exposição de motivos do PLN-5 evidenciar a consciência da denunciada acerca da incompatibilidade com a meta, tem-se que o terceiro relatório bimestral, antes mesmo da aprovação do projeto, já considerava a meta proposta, o que confirma o desrespeito para com esta casa. *(fl. 80)*

Mais uma incompreensão da Acusação. Os relatórios bimestrais não têm por finalidade demonstrar incompatibilidade de abertura de créditos com a meta ou com a obtenção dela, mas sim refletir a expectativa da execução para o ano inteiro. Se de fato a obtenção da meta fosse o objetivo número um da República, em desconsideração com todas as normas constitucionais quanto à responsabilidade social, bastaria que o Governo, naquele terceiro trimestre paralisasse a oferta de serviços públicos, que a meta seria atingida.

SF/16649.45200-72
Página: 254/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Já se disse, e as testemunhas e a Junta Pericial assim o atestaram, que os créditos abertos não impactam a obtenção da meta, porque consistem apenas em autorização de despesas, mas não em gasto efetivo:

> O resultado fiscal **não considera as despesas apenas autorizadas**, pois não é mensurado a partir das dotações orçamentárias, mas considera as despesas autorizadas e pagas, conforme elucida o ofício encaminhado pela SOF e acostado aos autos no DOC 089. *(fl. 60, Laudo complementar)*
>
> O relatório bimestral não é uma comprovação de meta bimestral. **O relatório bimestral, ele se presta a tentar antecipar riscos para o alcance da meta ao final do exercício**. Então, você estima receitas, estima despesas a cada dois meses e avalia se é necessário ou não um contingenciamento em relação àquele bimestral. **A meta é anual, e o bimestral se utiliza dela**; o bimestral existe para ter a certeza de que as pessoas, os gestores são diligentes em antecipar os riscos fiscais.
>
> **[...]**
>
> **O bimestral não tem o objetivo de ser uma regra. A meta é anual.**
>
> **[...]**
>
> **O decreto de contingenciamento limita o total de empenho do ano.** ***(depoimento do Sr. Otávio Ladeira, em 08/06, em resposta à Senadora Gleisi Hoffmann)***
>
> Sobre a primeira pergunta – os créditos que foram abertos estão compatíveis com a obtenção da meta de 2005? **Sim, estão compatíveis.** Quando eu encaminho a abertura de um crédito, faço referência não só à própria LOA, porque a própria LOA já tem autorização para abertura desse crédito, mas também à LDO, que me dá autorização para abrir esses créditos de acordo com a meta de resultado primário, ou seja, com a meta; ele já está compatível com a meta de resultado. Tanto é que, nessas despesas, quando eu abro, para que eu possa executá-las, ou seja, empenhá-las e pagá-las, eu tenho que deixar de fazer outras despesas. *(Sr. Zarak de Oliveira Ferreira, em 17/06/2016, nos respondendo)*

Disse mais os denunciantes:

> 149. Aliás as testemunhas da defesa ouvidas foram uníssonas no sentido de que a meta considerada para a edição dos decretos não era a vigente, mas aquela proposta em projeto de Lei. *(fl. 80)*

As únicas testemunhas que fizeram alguma afirmação em sentido próximo foram as convocadas pela própria Acusação, justamente aquelas que

Página: 255/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

querem estabelecer uma nova interpretação para a sistemática de abertura de crédito. No entanto, não conseguiram explicar como isso funcionaria.

Na verdade, não importa saber a meta fixada para o exercício no momento da abertura do crédito. Importa isto sim, inclusive porque era essa a exigência do art. 4º da LOA 2015, que as alterações promovidas na programação não fossem incompatíveis com a obtenção da meta, aquela que estivesse em vigor no momento da apuração, encerrado o exercício.

Mais ao final de sua peça, afirmaram também os denunciantes:

> 250. Por fim, tipificada também está a afronta ao art. 10, n. 4 e n. 6, ao editar Decretos de Suplementação de Créditos sem autorização Legislativa, fora da hipótese prevista no art. 4º da LOA, pois, para evitar riscos, o exame da compatibilidade fiscal cabe ser feita no momento da edição do decreto. E naquele momento era preciso autorização legislativa havendo, portanto, desrespeito e não compatibilidade com o disposto no art. 4º da LOA. Deu-se força de lei a um decreto dependente da aprovação de um projeto de lei que só veio a ser aprovado seis meses depois. Desprezo absoluto ao Congresso. *(fl. 122)*
>
> 251. Em suma: os Decretos assinados pela presidente não eram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2.015 e desrespeitavam o disposto no art. 10 n. 6 da Lei n. 1.079/50 por não ter fundamento na Lei Orçamentária. O fato é típico. *(fl. 122)*

Não há norma que exija a realização, no momento da abertura de um crédito, do exame do cálculo da obtenção do resultado fiscal do exercício, porque isso não tem sentido, O que importa para o erário e para a sociedade é a obtenção do resultado efetivo, a economia real decorrente da execução, não a observação de uma meta ilusória. Em nenhum dispositivo a lei protege uma alegada meta formal, existente apenas no "plano orçamentário".

É falsa a afirmação de que o item 4 do art. 10 foi violado, o qual estabelece que, para constituir crime, a violação à lei orçamentária deve ser patente. A própria divergência entre os técnicos demonstra que não há sequer entendimento claro sobre a melhor interpretação para o art. 4º da LOA 2015. Divergência, no entanto, existe apenas entre a compreensão da massa de técnicos do Poder Executivo e do Judiciário com os poucos técnicos do TCU.

Página: 256/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Aqueles técnicos testemunharam na mesma linha adotada para a abertura dos créditos impugnados.

O item 6 do art. 10 menos ainda foi infringido. Isso porque a Presidenta da República não ordenou nem autorizou a abertura de crédito. Ela própria o fez segundo a autorização contida no art. 4º da LOA 2015.

Ainda sobre os decretos, afirmou a Acusação:

> 258. De outra parte, contraria totalmente a finalidade, o escopo das leis orçamentárias se ter por base do cálculo da Meta Fiscal o resultado fiscal final. Se assim fosse ficaria sem sentido o fim de precaução, a exigência constitucional de relatórios bimestrais a serem apresentados pela Presidência da República e pelo Tesouro, bem como as avaliações quadrimestrais e bimestrais. **O impedimento de riscos se transforma na assunção de todos os riscos**. *(fl. 124)*
>
> 259. Por que, então, o PLN 05/2015 se a Meta era irrelevante? Como se prever qual seria o comportamento da economia e das finanças para, com todos os riscos, deixar para avaliar ao final do ano se o crédito aberto estaria ou não dentro da meta – a depender da hipótese de haver possível contingenciamento e da aprovação do projeto de lei? *(fl. 124)*
>
> 260. Dessas perguntas irrespondíveis deflui, portanto, a irresponsabilidade da receita que as testemunhas da defesa trazem em socorro da Acusada. Um somatório de irresponsabilidades. *(fl. 124)*

Esses três últimos parágrafos demonstram que, efetivamente, os advogados da Acusação podem entender alguma coisa no campo jurídico, o que ainda estão devendo comprovar, mas nada entendem do sistema orçamentário e das regras fiscais estabelecidas pela LRF.

Qual seria a intenção de não se considerar, para cumprimento da meta fiscal do exercício, o resultado final, se não há resultado fracionário previsto em lei? Os relatórios bimestrais visam justamente ajustar a gestão para a consecução da meta fixada, nada mais! Esse é o sentido da LRF, que os advogados desconhecem, bastando ler com cuidado pelo menos o art. 9º dessa Lei.

Nunca se disse que a meta não seria relevante, porque ela o é. Contudo, o seu não atingimento não redunda em qualquer apenação, nem mesmo administrativa. O PLN 5/2015 era relevante por uma questão de transparência

SF/16649.45200-72
Página: 257/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

e para afirmar qual seria a nova orientação para os relatórios bimestrais. O que impede a ocorrência de riscos para a não obtenção da meta de resultado é o decreto de contingenciamento, que funciona como dique, como represa, ao excesso de execução.

O entendimento esdrúxulo do TCU já levou à desmoralização completa da meta, que agora, mesmo em prejuízo para a sinceridade dos números, vai sempre ser fixada de modo que jamais seja possível não alcançá-la. Porém, vai tornar também inócuos os relatórios bimestrais, que são elaborados discricionariamente pelo Poder Executivo com base em projeções de intenção de gasto para as despesas discricionárias. Serão elaborados agora conforme a conveniência.

2) Quanto aos passivos de 2015 da União junto ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra, disse:

> 70. Além do mais, deixou-se de saldar no final de 2.015 integralmente o passivo do Tesouro Nacional. *(fl. 27)*
>
> 249. De outra parte, deixou-se de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro de 2.015, infringindo-se o disposto no art. 10 n. 8 da Lei nº 1.079/50. *(fl. 121)*

São absolutamente falsas essas afirmações, porque contrariam os depoimentos prestados, inclusive das testemunhas da Acusação:

> Iniciamos o pagamento e, ao final do exercício, após a mudança da aprovação do PLN 5, todos os pagamentos foram quitados, inclusive os valores do exercício. *(Sr. Adriano P. de Paula, técnico do Tesouro, em 08/06)*
>
> O Tesouro Nacional trabalhou para pagar as despesas do ano de 2015 em 2015 e, em dezembro, com a confirmação do TCU, pagou os débitos referentes aos anos anteriores. *(Sr. Otávio Ladeira, técnico do Tesouro, em 08/06)*
>
> ...o Tesouro Nacional saldou seus passivos vencíveis em 2015 junto ao Banco do Brasil dentro do próprio exercício financeiro de 2015 *(Laudo Pericial inicial, fl. 37)*

SF/16649.45200-72
Página: 258/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Continua a Acusação em suas desconexas afirmações:

> 99. Diz o Relator em voto aprovado de forma unânime que, com relação ao Plano Safra, no ano de 2.015, a União incorreu em novas operações de crédito "aparentemente irregulares" com instituições financeiras controladas. Foi reproduzido o padrão de 2.014, seja pelo atraso no pagamento das parcelas em equalização vencidas em janeiro e julho de 2.015, seja pela manutenção do estoque de dívidas constituídas em período anteriores, cujo pagamento foi determinado por aquele Tribunal de Contas no âmbito do processo TC 021.643/2014-8. *(fl. 43)*

> 105. Conclui-se, pois, que em 2.105 houve, principalmente em relação ao Plano Safra e PSI, a continuidade da realização das operações de crédito vedadas pelo art. 36 da LRF. *(fl. 59)*

Neste ponto, valem as mesmas observações feitas em relação à edição dos decretos: não se poderia falar em continuidade delitiva, se não havia decisão definitiva quanto à questão durante praticamente todo o exercício de 2015. Sobre a relação da União com bancos federais em 2015, no que se refere ao Plano Safra, não há qualquer julgamento na Corte de Contas.

A cronologia das decisões em relação aos passivos ao Banco do Brasil decorrentes do Plano Safra é clara. Diferentemente da edição dos créditos suplementares, pode-se afirmar que neste caso a competência é do TCU, porquanto não existe previsão legal de participação do Presidente da República na gestão financeira e orçamentária desse Plano. O TCU comete irregularidade jurídica, quando inclui a questão nas contas presidenciais, em afronta ao art. 71, I, da CF.

Em abril de 2015, o Tribunal prolatou o Acórdão 825/2015, por meio do qual entendeu pela irregularidade na relação da União com bancos públicos federais, compreendendo haver aí "operação de crédito". Contudo, esse acórdão foi suspenso em decorrência de dois recursos interpostos, fazendo com que a decisão do Tribunal somente fosse prolatada em 9/12/2015, mediante o Acórdão 3.297/2015, mas que somente transitou em julgado em 29/12/2015. Antes dessa data, portanto, não se pode considerar haver qualquer conduta contrária ao direito, em relação a essa interação da União com os bancos públicos. Isto porque, diz a Constituição Federal, ninguém poderá ser considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença.

Página: 259/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Portanto, não se pode afirmar, como o faz em diversos passagens a Acusação, que haja continuidade delitiva quanto ao Plano Safra, porque somente houve conclusão transitada em julgado do Tribunal em 29/12/2015. Nesse dia, no entanto, todos os passivos exigíveis pelo Banco do Brasil já estavam quitados pela União, apesar de o Acórdão do Tribunal nem mesmo exigir o imediato pagamento, mas tão somente a elaboração de cronograma para fazê-lo. A propósito o contido na decisão do Tribunal:

> 9.6.1. determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias. *(Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015)*

Continua a Acusação:

> 106. Destacam as testemunhas técnicas terem ocorrido tais fatos, em 2.015, em "valor elevado" com relação ao Plano Safra relativamente ao Banco do Brasil. É importante destacar que as testemunhas bem esclareceram que o Tesouro não pagou as faturas de janeiro e de julho de 2.015, com o agravante de já haver conhecimento sobre o tratamento que o Tribunal de Contas estava dando em relação a esses fatos, no sentido da proibição de tal conduta. *(fl. 59)*

Mais uma vez falsa a afirmação, porque não havia qualquer decisão do TCU aplicável ao Plano Safra no primeiro semestre de 2015, como acima relatado. O único acórdão existente sobre a questão (Acórdão 825/2015) teve seus efeitos suspensos por força de recurso, cuja decisão final somente passou a valer a partir de 29/12/2015, como dito.

Disseram também os denunciantes:

> 110. As testemunhas, mesmo as de defesa, foram categóricas no sentido de que os Bancos públicos financiaram o Tesouro, que não contabilizou as operações de crédito, justamente com o intuito de maquiar as contas públicas *(fl. 60)*

Mais uma afirmação toda falsa, porque a contabilização sempre existiu e era pública, como as testemunhas afirmaram, bem assim a Junta Pericial:

Página: 260/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

> **Os passivos da União junto a bancos públicos, embora não tenham sido considerados, eram públicos**. Normalmente, esses dados estão divulgados em balanços das próprias instituições credoras.
>
> Então, no caso, por exemplo, do Banco do Brasil, **a própria auditoria do TCU buscou esse dado nos balanços publicados pelo Banco do Brasil**. *(Sr. Marcel Mascarenhas, em 29/06, em resposta a perguntas nossas)*
>
> 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 ficais elaboradas pelo Banco Central. *(fl. 21, item 3, Laudo inicial)*

Como se pode concluir, imperou a desonestidade e a deslealdade processual da Acusação, por ter pretendido alterar a verdade dos fatos e dos depoimentos. Fosse este um processo em tramitação no âmbito judicial, certamente ocorreria a imposição de multa por má fé e pela obtusa pretensão de alcançar finalidade ilegal.

SF/16649.45200-72

Página: 261/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

## 4. CONCLUSÃO

A análise supra nos permite concluir que é indevida e impertinente a motivação para que se efetive o **impeachment** da Presidenta Dilma. Os próprios desvios políticos ocorridos deslegitimam o processo e tornam inócua a denúncia. Não há fundamentação técnica plausível para as alegações fáticas, tampouco aderência jurídica dos fatos aos tipos legais apontados. É chocante a ausência de provas, que foram catadas a qualquer custo apenas em opiniões visceralmente apaixonadas, mas sem lastro jurídico.

O vínculo político direto dos denunciantes com o PSDB, seja por filiação partidária, por coordenação de atividades do partido ou mesmo por recebimento de R$45.000,00 para elaborar a representação feita contra a Presidenta da República, afronta ao art. 14, da Lei 1.079, de 1950, que estabelece inequivocamente a legitimidade ao cidadão, não a partidos políticos, para oferecimento de denúncia por crime de responsabilidade.

A escolha e manutenção de um Relator do mesmo partido, o PSDB, que nunca reconheceu a última derrota nas eleições, a terceira consecutiva, é uma agravante que representa insulto à ordem democrática e depõe contra o Senado Federal.

O acolhimento da denúncia, pelo vingativo ex-Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, no exato dia em que o Partido dos Trabalhadores *(o mesmo da Presidenta da República)* declarou posição favorável junto ao Conselho de Ética, em relação à perda do mandato dele próprio - que induvidosamente não escapará das garras da Justiça -, por violação ao decoro parlamentar, revela um inequívoco desvio político e de finalidade do processo. Desvio esse expressado, da mesma forma, na motivação alegada pela maioria dos Deputados quando do acolhimento da denúncia no Plenário da Câmara dos Deputados, que transformou a data do dia 17 de abril de 2016 em um verdadeiro "espetáculo de horrores", que tornou o Parlamento motivo de vergonha nacional e o País objeto de chacota internacional.

Por igual, não há como desconsiderar o desvio de finalidade revelado pelas degravações de diálogo entre o ex-Presidente da Transpetro, Sergio Machado e o Senador Romero Jucá, onde textualmente afirma que "**tem que ter o impeachment**" para barrar a operação Lava Jato e que "**a solução mais fácil é botar o Michel Temer**".

Página: 262/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

SF/16649.45200-72

Esses fatos, por si sós, justificam a completa suspensão ou mesmo, o mais lógico, o sepultamento definitivo da tese de **impeachment** da Presidenta Dilma.

Em meio a isso, coloca-se questão prejudicial ao andamento desse infamante processo: a competência exclusiva do Congresso Nacional, em plenário bicameral, para aprovar as contas presidenciais. A Constituição Federal traçou ritos, instâncias e momentos específicos para a apresentação e julgamento de tais contas, sem espaço para qualquer exceção, o que está sendo atropelado pela vontade incontida de assunção do Poder sem o desejo das urnas. A Comissão de Impeachment não tem a competência, tampouco a especialização, para julgar fatos relacionados às contas da Presidenta, como teriam os fóruns definidos pelo legislador constituinte. Por isso o processo é uma fraude à ordem jurídica.

A par disso, no mérito, as razões alegadas como crime de responsabilidade são em sua totalidade inconsistentes, tendo os depoentes em sua esmagadora maioria atropelado os argumentos da Acusação.

A própria perícia técnica, demandada por nós mas constituída integralmente pelos que são favoráveis à Acusação, ofereceu Laudo acachapante das teses dos denunciantes: (i) não há ato comissivo da Senhora Presidenta em relação aos procedimentos do Plano Safra; (ii) os decretos e os atrasos no pagamento dos passivos ao Banco do Brasil em relação ao Plano Safra se deram sob a presunção de legitimidade; (iii) os decretos foram assinados com base em pareceres técnicos e jurídicos atestando sua adequação ao art. 4º da LOA 2015 e ao art. 167, inciso V, da Constituição e afirmando a compatibilidade das alterações orçamentárias com a obtenção da meta fiscal fixada para 2015.

Nessa seara de contrariedade aos argumentos da Acusação, ainda compareceu o Ministério Público Federal (órgão competente para a denúncia de crimes), por meio de despacho de 14/07/2016, determinando o arquivamento da investigação em relação às operações do Plano Safra, pela clarividente inexistência de condutas criminosas no âmbito da operação do Plano Safra, haja vista a inexistência de "operação de crédito". Se não há crime, a malfadada acusação quanto a esse aspecto também se sepulta. Trata-se de questão definitivamente resolvida.

Página: 263/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

Enfim, aqui nos encontramos para decidir o destino da Presidenta legitimamente eleita, mas sem termos, como visto, a justa causa, a competência legítima, tampouco a delegação das ruas. Não admira que a classe política seja das mais desacreditadas, com tendência de sempre aumentar o descrédito.

Não poderíamos acolher essa página em nossa história, da qual certamente nos envergonharemos. Esse processo não engrandece, não agrega, não semeia; ao contrário, diminui a política, divide os brasileiros e torna árida a confiança nas nossas lideranças de transformar a Nação em uma sociedade cada dia mais justa, altiva e fraterna.

SF/16649.45200-72

Página: 264/265 02/08/2016 18:57:25

d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

## 5. VOTO

Portanto, com toda a segurança técnica, com toda a certeza jurídica e com o dever político inerente ao nosso mandato, votamos NÃO por esse pseudo processo, por suas pseudo fundamentações, pelas falsas afirmações de agressão ao ordenamento pela Senhora Presidenta da República.

Um processo com forma, mas sem conteúdo, não merece acolhida!

Por outro lado, não há como deixar de expressar que o SIM, é um sim pela quebra dos direitos, pela fissura da democracia, pela usurpação da soberania popular, pela profanação do Poder, pela sanha ao apoderamento ilegítimo, pelo engodo, pelo GOLPE!

Nosso voto é NÃO! Quantas vezes precisasse seria NÃO!

Brasília, em 02 de agosto de 2016.

**Senadora VANESSA GRAZZIOTIN**
**PCdoB/AM**

**Senadora GLEISI HOFFMANN**
**PT/PR**

**Senador LINDBERGH FARIAS**
**PT/RJ**

**Senador HUMBERTO COSTA**
**PT/PE**

**Senador TELMÁRIO MOTA**
**PDT/RR**

**Senadora FÁTIMA BEZERRA**
**PT/RN**

**Senador RANDOLFE RODRIGUES**
**REDE/AP**

**Senadora KÁTIA ABREU**
**PMDB/TO**

SF/16649.45200-72
Página: 265/265 02/08/2016 18:57:25
d0fa9b22bb59a8196bb3f1530f6776bc45425196

# ANEXOS

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**
**3º OFÍCIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA ____ VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

**ARQUIVAMENTO Nº 36232 /2016 – MPF/PRDF/3º OFNCC/ICM**

**Procedimento Investigatório Criminal Nº 1.16.000.001686/2015-25.**

Trata-se de Procedimento Investigatório Criminal[1], instaurado pela Procuradoria da República no Distrito Federal para apurar eventual prática dos crimes previstos nos artigos 359-A e 359-D do Código Penal.

Inicialmente, representação instruída com matéria jornalística deu origem à Notícia de Fato n° 1.16.000.000992/2015-44, a qual foi encaminhada para autuação e distribuída a este 3º Ofício de Combate à Corrupção.

Ato contínuo, em despacho n° 5018/2015 (fl. 10), determinou-se a expedição de ofício ao TCU, solicitando cópia integral do TC n° 021.643/2014-8.

Em Despacho n° 5379/2015 (fl. 11), determinou-se o apensamento do Procedimento Preparatório n° 1.16.000.002905/2014-11[2] e a juntada da documentação anexa ao Despacho n° 5233/2015-PRDF/MCA. O referido despacho encaminhou o Despacho n° 2180/2015 GAB/PGR. Este último encaminhou o Aviso n° 478-GP/TCU, contendo o Acórdão n° 825/2015, prolatado

1 Distribuído por correlação ao IC n° 1.16.000.000992/2015-44.
2 Procedimento declinado do 4º Ofício de Atos administrativos.

ao apreciar o processo TC-021.643/2014-8 (que trata de representação acerca de indícios de irregularidade na constituição de passivos da União junto a bancos oficiais e outros credores).

Assim, a Notícia de Fato nº 1.16.000.000992/2015-44 passou a tramitar com o Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002905/2014-11 apensado a ela.

Em seguida, converteu-se a Notícia de Fato nº 1.16.000.000992/2015-44 em Inquérito Civil, tendo em vista as documentações acima referidas (PP nº 1.16.000.002905/2014-11 e documentação do TCU).

Ao mesmo tempo, determinou-se a extração de cópias do referido Inquérito Civil[3], para instauração de Procedimento Investigatório Criminal, tendo em vista a possível prática dos crimes previstos nos artigos 359-A e 359-D do Código Penal.

Posteriormente, o Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001221/2015-74[4] foi apensado aos presentes autos, tendo em vista o Declínio de Atribuição nº 270/2015, em favor deste 3º Ofício de Combate à Corrupção, considerando que aquele Procedimento possuía objeto apuratório idêntico ao do presente PIC.

Em despacho inicial no PIC, juntou-se cópia do Ofício nº 3656/2015-GAB/ICM/PRDF[5], o qual solicitava cópia integral do TC nº 021.643/2014-8.

Às fls. 144/145, consta a resposta do TCU ao Ofício nº 3656/2015-GAB/ICM/PRDF[6], encaminhando cópia dos autos.

Da análise da mídia de fl. 145, identificaram-se alguns

3 Inquérito Civil nº 1.16.000.000992/2015-44.
4 Inicialmente instaurado no 6º Ofício de Combate à Corrupção.
5 Este ofício consta à fl. 09 do IC 1.16.000.000992/2015-44.
6 Ofício que solicitou cópia integral do TC nº 021.643/2014-8.

gestores envolvidos na narrativa[7]. Nesse contexto, solicitou-se à ASSPA pesquisa para qualificá-los, especialmente quanto ao cargo que ocupavam naquele momento.

Com o resultado da pesquisa (fls. 146/161) e para garantir a plena validade do presente procedimento, encaminharam-se os autos à Procuradoria-Geral da República, para expressa análise sobre a atribuição penal para investigação dos fatos aqui referidos, bem como sobre eventual cisão, tendo em vista o cargo ocupado naquele momento pelos gestores apontados pelo TCU como responsáveis.

Em Despacho n° 58/2016 ASJCRIM/SAJ/PGR (fl.168/169), de 17 de maio de 2016, o Exmo. Procurador-Geral da República devolveu os autos, tendo em vista que as pessoas citadas não mais detêm foro por prerrogativa de função perante os Tribunais Superiores.

Cabe ainda ressaltar que, no decorrer do Inquérito Civil nº 1.16.000992/2015-44, totalmente instruído neste gabinete e que possui atualmente mais de 800 páginas nos autos principais, foram expedidos ofícios a diversos órgãos – entre eles CEF, BB, Ministério das Cidades, TCU, BACEN – e ouvidos os seguintes envolvidos: Marcus Pereira Aucélio, Guido Mantega, Arno Hugo Augustin Filho, Nelson Henrique Barbosa Filho, Dyogo Henrique de Oliveira e Gilberto Magalhães Occhi.

**Eis o relato do necessário.**

Por meio do Acórdão 825/2015-Plenário (no TC 021.643/2014-8), de 15 de abril de 2015, o TCU determinou que:

7 Ex-Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello; ex-Ministro do Trabalho e Emprego, Manoel Dias; ex-Ministro das Cidades, Gilberto Magalhães Occhi; ex-Ministro da Fazenda, Nelson, Henrique Barbosa Filho.

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

(...)

9.2.3. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei;

(...)

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

(...)

9.3.3. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei;

(...)

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

9.4.1. determinar ao Ministério das Cidades que, quando da elaboração de sua proposta orçamentária, faça consignar no orçamento, como fonte de recursos referente à contratação de operações de crédito interna, montante correspondente aos adiantamentos a que se refere o presente item, em virtude do que determinam o art. 3º da Lei 4.320/1964, e o art. 32, § 1º, incisos I a V, da Lei Complementar 101/2000;

9.4.2. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito com inobservância de condição estabelecida em lei;

(...)

9.5. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas pela edição das Portarias do Ministério da Fazenda 122, de 10 de abril de 2012, 357, de 15 de outubro de 2012, e 29, de 23 de janeiro de 2014, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:

(...)

9.5.2. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei; e

(...)

9.6. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas nos títulos "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:

(...)

9.6.2. cientificar o Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação à realização de operação de crédito, de que trata o presente item, com inobservância de condição estabelecida em lei;

(...)

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

9.7.1. em razão do disposto pelo art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar o Poder Executivo a respeito da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao Fundo de Garantia do Tempo de

Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais;

(...)

9.8 em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata a Lei 7.990/1989, aos Estados, Distrito Federal e Municípios[8]:

9.9. em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata o art. 212, §§ 5º e 6º, da Constituição da República, e o Decreto 6.003/2006[9]:

9.10. determinar a audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini, e do Chefe do Departamento Econômico, Tulio José Lenti Maciel, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e consequentemente na apuração do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas 'Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola' e ' Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional', registradas como ativos pelo Banco do Brasil, à equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES, às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida, às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei 6.024/1974, a Medida Provisória 2.196/2001 e a Resolução CCFGTS 574/2008, os três últimos perante o FGTS, bem como quanto à contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal[10];"

Ainda, no que se refere ao TC 027.923/2015-0, são incluídos:

a) a manutenção de atrasos em repasses devidos pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao Banco do Brasil (BB), a título de equalização de taxas de juros prevista nas Leis

8 *Royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais.
9 Salário educação.
10 Os CPF's das pessoas referidas foram suprimidos.

12.096/2009 e 8.427/1992, atrasos esses considerados ilegais por esta Corte de Contas no Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, por configurarem operação de crédito vedada por lei;

b) a não captação dessas dívidas da União junto ao BNDES e ao BB pelo Banco Central do Brasil (BCB) para fins de apuração do resultado fiscal;

c) a não captação pelo BCB de dívidas decorrentes da prestação de serviços bancários pela Caixa Econômica Federal (Caixa) à União para fins de apuração do resultado fiscal;

d) ao pagamento de dívidas da União perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) à margem da lei orçamentária anual.

São dois os possíveis crimes apontados pelo TCU:

1. Operação de crédito sem autorização legislativa, que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-A do Código Penal;

2. Pagamento de dívidas da União no âmbito da Lei 11.977/2009, junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais (item 9.7), que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-D do Código Penal.

Embora o Acórdão 825/2015-Plenário do TCU (TC 021.643/2014-8) acima referido não aponte a existência de crime em todas os itens mencionados, será aqui analisada a possível ocorrência de fato típico em todos os casos.

No entanto, antes de se discutir o tema específico da ocorrência ou não dos referidos crimes, cabe primeiro elucidar as conclusões do MPF a respeito das denominadas 'pedaladas fiscais'.

## 1. Das Pedaladas Fiscais.

Como se observa da representação do TCU, as 'pedaladas fiscais' consistem de uma gama de atitudes, no mínimo suspeitas, todas voltadas ao mesmo objetivo: maquiar o resultado fiscal. Essas atitudes envolvem atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos à CEF (decorrentes de valores arcados por essa no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e das taxas decorrentes dessas operações), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (decorrentes de valores arcados por esse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida), ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento – PSI), ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra) e aos estados da federação e ao Distrito Federal (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação').

Essa maquiagem somente foi possível graças à não captação desses passivos por parte do BACEN nas estatísticas fiscais[11].

Como forma de explicar a operacionalização da 'maquiagem', pode-se confrontar os seguintes trechos do depoimento prestado ao MPF em 04 de dezembro de 2015 (fls. 82 e 82-V do IC) pelo então Secretário do Tesouro Nacional Arno Augustin:

11 Sobre isso, a investigação cível ainda apura se os autores lograram identificar uma brecha na metodologia do BACEN ou se este foi de fato coautor da maquiagem fiscal. Nesse aspecto, como circunstância atenuante da atuação do BACEN, há a mora do Senado Federal em aprovar os limites da dívida consolidada da União e definir a 'metodologia de apuração dos resultados primário e nominal' conforme previsto no inciso IV do § 1º do artigo 30 da LRF,

Que no exercício de seu cargo apenas objetivou cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual determina ao executivo que não pague mais do que 'x' para que o resultado primário seja cumprido; que a existência de limite para pagamento é uma exigência da LRF; que o limite financeiro é dado pela STN aos Ministérios; Que a receita do orçamento costuma ser superdimensionada pelo Congresso, de modo que os Decretos posteriores costumam ser mais restritivos para cumprir a LRF; Que não faz sentido a alegação do TCU de que teria ocorrido uma antecipação de receita orçamentária – ARO nos alegados atrasos de pagamentos; Que, sobre isso, o próprio parágrafo único do art. 36 da LRF[12] possibilita que a União venda títulos no mercado e que bancos públicos possam comprar; Que com essa venda de títulos a União pode se financiar por meio de bancos estatais, não havendo necessidade de usar as alegadas operações de crédito referidas pelo TCU; Que o objetivo do governo é macroeconômico; Que com relação ao resultado primário, olvida-se que o próprio governo também já decidiu pagar valores antecipadamente, como na antecipação da previdência no Governo Lula, que perdura até hoje, trazendo efeitos para o resultado primário; Que a previdência passou a ser paga metade antes do final do mês e outra metade no início do outro mês, diferente da sistemática anterior de pagamento de até o dia 10 do mês posterior. Que essa metade paga anteriormente ao final do mês antecipa o valor negativo (de despesa), impactando negativamente o resultado primário; Que esse impacto negativo, da ordem de bilhões, é superior a qualquer resultado negativo resultante das alegadas operações de crédito apresentadas pelo TCU; Que, dessa forma, se fosse a intenção modificar o resultado primário, bastaria voltar à sistemática anterior do pagamento da previdência.

[...]

Que não faz sentido afirmar que o governo estaria se financiando por meio do BNDES porque a União tem empréstimos de longo prazo para o BNDES de mais de 400 bilhões; Que não havia como registrar essas dívidas no resultado primário pois o valor ainda não havia sido pago; Que não cabe falar em operação de crédito,

12 LC nº 101/2000. 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.

ademais, pois o subsídio é pago ao banco e não ao particular;

Nessa passagem, encontramos quatro argumentos importantes:

O primeiro, de existir a obrigação de "não pagar mais do que 'x' para que o resultado primário seja cumprido".

O segundo, de que o governo poderia se financiar legalmente por meio de bancos estatais através da venda para esses de títulos do tesouro 'não havendo necessidade de usar as alegadas operações de crédito referidas pelo TCU' para tanto.

O terceiro, de que para impactar o resultado primário positivamente, bastaria mudar a sistemática anterior, estabelecida no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de antecipar para o final do mês anterior metade dos valores devidos pela Previdência aos aposentados.

O quarto, de que o governo não estaria se financiando por meio do BNDES porque a União tem empréstimos de longo prazo para este de mais de 400 bilhões de reais.

Com relação a esses argumentos, pode-se contra-argumentar o seguinte.

Primeiro, o de que a adequação do resultado primário deveria ser buscada por meio da redução de despesas e não por meio da 'camuflagem' de dívidas. Como bem referido pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira do Ministério Público do Tribunal de Contas da União[13], 'o alcance da meta de resultado primário não é um fim em si mesmo, mas um meio para o controle e a gestão da dívida pública'.

Segundo, o de que a forma de financiamento com a venda de títulos do Tesouro não serviria ao propósito atingido pelas 'pedaladas', pois quando

13 Manifestação de 24 de junho de 2016, p. 7, no TC 021.643/2014-8.

o tesouro recebesse o valor, este seria contabilizado como dívida e captado pelas estatísticas fiscais. Por meio das 'pedaladas', diferentemente, foi possível segurar no caixa o valor devido mantendo o correspondente passivo oculto. Assim, camuflada a dívida, esse valor poderia ser utilizado em outras funções.

Terceiro, o de que, muito embora seja verdade que a mudança da sistemática de pagamento antecipado de valores aos aposentados seria válida para impactar o resultado primário positivamente, a utilização dessa opção não se apresentava adequada para o objetivo de angariar a simpatia da opinião pública.

Quarto, o de que, caso o Tesouro retomasse parte dos valores emprestados ao BNDES (assim como anunciado pelo atual governo interino[14]), os mesmos seriam registrados por meio da diminuição dos créditos a receber. Ao contrário, ao obrigar o BNDES a arcar com dívidas do Tesouro, sem contabilização do passivo pelo BACEN, o propósito das 'pedaladas' era atingido. A situação é em tudo semelhante ao segundo argumento acima exposto (inadequação da venda de títulos do Tesouro a bancos públicos para o propósito de maquiar as contas públicas).

Eventual retomada dos valores do BNDES ou compensação de dívidas ainda teria o efeito indesejado de diminuir a capacidade operativa do BNDES no PSI e em demais operações[15].

14 http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/governo-anuncia-medidas-para-tentar-melhorar-contas-publicas.html

15 Aqui, cabe ressaltar a concentração em poucas empresas dos financiamentos e aportes financeiros pela aquisição de parte do capital realizados pelo BNDES. No relatório do TC 034.365/2014-1, item 231, o TCU aponta a concentração de 99% dos valores dos financiamentos no segmento de serviços de engenharia, em um total superior a 38 bilhões de dólares, em apenas 5 empresas, sendo que a empresa Odebrecht e sua controlada teriam recebido mais de 80% desses valores nos últimos dez anos. Da mesma forma, conforme Relatório de Auditoria do TCU (TC 007.527/2014-4) 'De 2005 a 2014 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Financeiro (BNDES) concedeu à empresa JBS S.A. financiamentos no montante de R$ 2,52 bilhões e adquiriu participação no capital da empresa no montante de R$ 8,11 bilhões, perfazendo um total aproximado de R$ 10,63 bilhões. Além do grande crescimento da empresa no período, esse apoio fez com que o estado brasileiro se tornasse o maior acionista individual da empresa, com 34,66% de participação acionária da companhia até 2014 (embora seu controle seja exercido por um grupo privado)'. Ambos relatórios são públicos e disponíveis na página da internet do TCU.

A partir desse conjunto de argumentação/contra-argumentação, se pode inferir o real objetivo das denominadas 'pedaladas fiscais': maquiar as contas públicas de modo a produzir um resultado fiscal mais palpável à opinião pública. Para tanto, ao mesmo tempo em que era apresentado um resultado maquiado, era necessário manter os programas sociais e o PSI e se abster de utilizar qualquer mecanismo impopular na 'produção' do resultado fiscal.

O caso talvez represente o passo final na infeliz transformação do denominado 'jeitinho brasileiro' em 'criatividade maquiavélica'.

Nesse aspecto, a situação dos atrasos dos pagamentos ao BNDES é bastante esclarecedora.

A Medida Provisória 465, de 29 de junho de 2009, depois convertida na Lei 12096/2009, autorizou a União a conceder subvenção econômica ao BNDES sobre a modalidade de equalização de taxas de juros, cabendo ao Conselho Monetário Nacional definir os grupos beneficiários e as condições necessárias à contratação. Ao mesmo tempo, a metodologia do pagamento da equalização de juros seria estabelecida por Portaria do Ministro da Fazenda. O BNDES, por meio do PSI, oferece financiamentos a taxas inferiores às praticadas no mercado. Essa diferença de taxas deve ser custeada pelo Tesouro, por meio de repasses ao BNDES. De modo que a taxa de equalização devida pela União é justamente a diferença entre a taxa de juros cobrada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo tomador do crédito.

O Ministério da Fazenda claramente abusou de seu poder de estabelecer a metodologia do pagamento. Assim, a origem das 'pedaladas' no pagamento das taxas de equalização do PSI teria sido a Portaria MF 87/2011 que alterou a antiga Portaria MF 37/11[16]:

---

Cabe observar que essas empresas 'campeãs nacionais' sempre foram grandes doadoras nas campanhas eleitorais.

16 Tabela constante de fls. 433 do IC (defesa de Nelson Barbosa).

| **Portaria MF 37/11** | **Portaria MF 87/11** |
|---|---|
| Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES deverá apresentar, a cada pedido de equalização, à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho e de 1º de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas de cálculo bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam.<br><br>[...]<br><br>§2° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria, verificados no período de 1º de janeiro a30 de junho de 2010 são devidos em 31 de dezembro de 2010, podendo ser antecipados, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. | Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar:<br><br>[...]<br><br>§3° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. |

Como se observa, na Portaria MF 37/2011 era prevista a possibilidade de antecipar os valores devidos ao BNDES de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. Já a MF 87/2011 refere que é possível prorrogar (e não antecipar) nas mesmas condições.

No início do ano de 2012, a União já vinha atrasando o pagamento da taxa de equalização do PSI ao BNDES. Conforme informações do BNDES (fl. 582 do IC), 'quando da publicação da Portaria nº 122/12, já havia vários semestres apurados e apresentados à Secretaria do Tesouro Nacional, porém não liquidados'.

Para piorar a situação, a Portaria MF 122/12 modificou as regras para o pagamento das equalizações, prorrogando por 24 meses após sua apuração o início da previsão de pagamento.

Ainda em 2012, a Portaria MF 278/2012[17] veio a ampliar os efeitos da Portaria MF 122/2012 – que estabelecia prazo de pagamento de 24 meses somente para as operações contratadas a partir de 16/4/2012 – estendendo o prazo de 24 meses para todas as operações anteriores contratadas no âmbito do programa.

| **Portaria MF n° 122, de 2012** | **Portaria MF n° 278, de 2012** |
|---|---|
| Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar:<br>[...]<br>§3° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.<br>§4° **Os pagamentos das equalizações** relativas aos saldos médios diários das aplicações **em operações de financiamento** de que trata esta Portaria, **contratadas a partir de 16 de abril de 2012** serão devidos após decorridos 24 meses do | Art. 6º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo anexa, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que:<br>I - Os pagamentos das equalizações de que trata o caput podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.<br>[...]<br>III - **Os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES**, serão devidos após decorridos 24 meses do término de |

17 No item 119 do pronunciamento da SecexFazenda de 11 de março de 2016 (item 406 do TC 021.643/2014-8), essa ampliação restou equivocadamente indicada como tendo sido praticada pelo Ministro interino Nelson Barbosa ao editar a Portaria MF 357/2012 (posterior à Portaria 278/2012 de Guido Mantega). Ademais, resulta curioso que, com base em tal afirmação, o MPF tenha ouvido Nelson Barbosa em termos de declarações no qual este confirmou a referida ampliação e inclusive tentou explicar as razões que o levaram a tanto.

término de cada semestre de apuração, e cada semestre de apuração e atualizados pelo atualizados, desde o último dia do semestre de Tesouro Nacional desde a data de apuração até a apuração até a data do efetivo pagamento pelo data do efetivo pagamento."(NR)
Tesouro Nacional.

Sobre os graves efeitos dessas Portarias, cabe citar a manifestação do BNDES (fl. 583 do IC):

> A título de informação, em relação aos valores quitados entre o final de 2015 e início de 2016, observa-se que, com base na dinâmica de cobrança prevista na Portaria ministerial nº 122/12, os montantes que seriam postergados para 24 meses após a sua apuração, somariam R$ 18,84 bilhões de reais[18]. Entretanto, a alteração efetivada pela portaria nº 278/2012, resultou na postergação do pagamento de R$ 27,75 bilhões de reais[19].

Ademais, confirmando as razões pouco republicanas dessas medidas, as tentativas de explicação por parte dos seus autores foram, no mínimo, frustrantes.

Ouvido pelo MPF em 03 de dezembro de 2015 (fls. 78-79), Mantega justifica que a criação do prazo de 24 meses para equalizar as taxas do PSI tinha a finalidade de ajustar os pagamentos aos prazos de carência estabelecidos pelo BNDES em seus empréstimos ao tomador do crédito:

> Que até o início do ano de 2012 havia pouco subsídio e os pagamentos eram efetuados a cada seis meses; Que o volume de transações vinha crescendo desde 2009, sendo que em 2012 os números se tornaram altos; Que assim, a partir do ano de 2012, havendo milhares de casos de financiamento, com taxas e prazos de carência diferentes, surgiu uma dificuldade operacional de identificar o valor dos subsídios em cada caso; Que em razão disso se optou por fazer uma Portaria

18 Valores atualizados para as respectivas datas de quitação.
19 Idem nota anterior.

> estabelecendo prazo para pagamento de 24 meses; Que essa decisão pelo prazo de 24 meses foi tomada exclusivamente pelo Ministério da Fazenda, conforme autorização legal; Que a primeira Portaria foi assinada pelo declarante e as posteriores por seus substitutos, nos períodos de vacância do cargo; Que esse período corresponde a uma média dos períodos de carência concedidos pelo BNDES; Que acredita que esse critério tenha sido modificado recentemente; Que com essa supressão dos 24 meses, entende o declarante que a União passaria a antecipar despesas ao BNDES referentes ao PSI (fls- 79 e 79-V);

No entanto, o argumento é falacioso já que os prazos de carência concedidos pelo BNDES ao pagamento do principal não se aplicam aos juros. E, sendo a taxa de equalização devida pela União justamente a diferença entre a taxa de juros cobrada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo tomador do crédito, não há que se falar em prazo de carência para a equalização da taxa[20].

Essa situação restou bem apontada pela SecexFazenda (TCU) na Instrução de 11 de março de 2016, item 111 (TC 021.643/2014-8), onde argumenta que:

> "As alegações de que o prazo de 24 meses seria necessário em razão do estabelecimento de carência em favor dos beneficiários não se sustentam, porque **os contratos dessas operações preveem o pagamento mensal dos juros, mesmo durante o prazo de carência, que se refere apenas ao pagamento do principal da obrigação**. Ressalte-se que a equalização incide exatamente sobre os juros, os quais, como afirmado, diferentemente do principal, não se submetem a carência. Além disso, o BNDES naturalmente arcava com despesas de captação e tributárias desde a liberação dos recursos, devendo fazer jus à equalização desde então".

20 O BNDES, por meio do PSI, oferece financiamentos a taxas inferiores às praticadas no mercado. Essa diferença de taxas – equalização de taxas – deve ser custeada pelo Tesouro, por meio de repasses ao BNDES.

Ademais, para que não pairassem dúvidas sobre o tema, o MPF oficiou ao BNDES, que apresentou a seguinte resposta (fl. 555 do IC):

> Este BNDES possui registrado em Sistema de Controle de Contratos (SCC) 1.175.844[21] subcréditos, oriundos de contratações no âmbito do PSI. Deste total, somente 2,2% (26.650 subcréditos) apresentaram ou apresentam a capitalização de juros durante o prazo de carência concedida para o pagamento de principal. No geral, os juros são exigíveis durante a carência.

Nelson Barbosa, por sua vez (Termo de declarações de fls. 435-437 do IC), admitindo que a carência do principal não se aplicava aos juros[22], tenta argumentar que isso não seria incongruente em razão dos altos prazos de carência (20 anos) existentes nos empréstimos da União ao BNDES. Ocorre que, como já explicado anteriormente, os temas são diversos e se apresentam de modo diferente nas estatísticas fiscais. Ou seja, as emissões de títulos (dívida do BNDES com a União) apareciam como crédito nas estatísticas fiscais, ao passo que os valores 'pedalados' da compensação da taxa de equalização eram suprimidos dessa conta, mantendo a maquiagem fiscal.

Assim, o prazo de 24 meses, justificado falsamente sobre o argumento de ajuste aos prazos de carência dos contratos, representou uma maliciosa forma de justificar a prorrogação do atraso nos pagamentos, dando aparência de legalidade (maquiagem) às 'pedaladas'.

Nelson Barbosa (fl. 434 dos autos do IC) tenta ainda argumentar no sentido de que o prazo de 24 meses veio dar maior previsibilidade sobre a data de efetivo pagamento ao BNDES, que antes (de acordo com a Portaria MF 87/2011) podia ser prorrogado de acordo com as disponibilidades

21 Informações registradas no SCC, na base de 31/03/2016.

22 Fl. 436 do IC: 'O fato de a maioria das operações do PSI prever o pagamento de juros pelo tomador final ao longo da carência do principal em nada exige ou justifica que a equalização a ser paga pela união ao BNDES e à FINEP tenha que ser concomitante a tal pagamento de juros'.

orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

Ocorre que, após os 24 meses, a cláusula de prorrogação a critério do Tesouro permanecia (conforme atestam o § 3º do art. 5º da MF 122/2012 e o inciso I do art. 6º da MF 278/2012 acima referidos). E, na prática, foi o que ocorreu pois, vencidos os 24 meses, os pagamentos continuaram sendo atrasados, conforme esclarecimento prestado pelo BNDES (fl. 583 do IC): 'Ademais, o marco temporal apresentado na referenciada alegação não atingiu o objetivo alegado, visto que os valores de equalização apurados a partir do 2º semestre de 2010 somente foram quitados no final do exercício de 2015'.

Importa, ademais, observar que, com a criação do prazo de 24 meses no primeiro semestre de 2012 pela Portaria 122/2012 (ampliada pela Portaria 278/2012 para abarcar todos os valores já pedalados anteriormente), a União só passaria a dever os valores da taxa de equalização ao BNDES a partir de 1º de julho de 2014, com relação aos contratos celebrados até 30 de junho de 2012, e a partir do ano de 2015, para os contratos celebrados posteriormente. Com as primeiras dívidas vencendo apenas em 1º de julho de 2014, bastava apenas manter o atraso por ainda alguns meses para que todo esse valor fosse olvidado das estatísticas do BACEN até a data das eleições gerais daquele ano. Essa situação levanta suspeitas, também, sobre eventuais objetivos eleitorais das 'pedaladas fiscais', considerando que possibilitava aos partidos do Governo apresentar melhores resultados de gestão à população brasileira em ano eleitoral.

No caso do Plano Safra, muito embora não se tenha criado mecanismo engenhoso que buscasse legitimar os atrasos, como no caso acima referido, os atrasos também ocorreram e, como em todos os casos aqui apontados, não eram captados pelas estatísticas do BACEN. De acordo com o item 223 do relatório de Fiscalização da SecexFazenda no TC 021.643/2014-8, 'O saldo, ao final de junho de 2014, era de R$7.943.736 mil'.

Os atrasos referentes à CEF também são sintomáticos.

No TC 021.643/2014-8, a SecexFazenda (no Relatório de Fiscalização) aponta atrasos relevantes, nos anos de 2013 e 2014, nos pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial. Como exemplo, pode-se citar os seguintes dados constantes do referido Relatório de Fiscalização:

> 101. De acordo com informações fornecidas pelo Departamento de Supervisão Bancária do Bacen (peça 92, fls. 21), o saldo total de referidos passivos ao final do mês de agosto de 2014 era de R$ 1.740,5 milhões, assim divididos: (i) Bolsa Família: R$ 717,3 milhões; (ii) Abono Salarial: R$ 936,2 milhões; e (iii) Seguro Desemprego: R$ 87 milhões.

A SecexFazenda (item 201 do Relatório de Fiscalização) ainda observa que os valores mantinham-se negativos sempre nos últimos dias do mês. Dessa forma, e contando com a não captação dessa dívida pelo BACEN, a variação primária deficitária era postergada para o momento em que efetivamente a União quitasse o valor (em regra o mês subsequente) e não a partir do momento em que se tornava devido.

Com relação aos atrasos relativos aos adiantamentos realizados pelo FGTS à União no Programa Minha Casa Minha Vida, o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda (item 179) apresentava um saldo devedor da União no montante de R$ 10.049,1 milhões no final do mês de outubro do ano de 2014.

Da mesma forma, nos casos de atrasos nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação' aos estados da federação e ao Distrito Federal. Os pagamentos eram realizados no último dia do mês, sempre após as 17h:10min, de modo que os

valores só saíssem do caixa do Tesouro na data seguinte, impactando assim positivamente as contas da União e negativamente as contas dos estados e do Distrito Federal.

As respostas de Marcus Aucélio a respeito desses itens podem ajudar na compreensão dos fatos:

> e) em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata a Lei 7.990/1989, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, (item 9.8.2).
>
> Que os diferentes órgãos responsáveis pela apuração dos valores a serem destinados aos Estados e Municípios encaminham ofício com os valores à STN e ao Banco do Brasil; Que cabe à STN depositar os valores no Banco do Brasil; Que no caso não houve propriamente atraso, sendo que as ordens bancárias foram emitidas no último dia do mês, dentro do prazo; Que o TCU entendeu haver atraso em razão do fato de que, embora a ordem ser emitida no último dia do mês, a efetiva saída de caixa da conta única ocorria no primeiro dia do mês subsequente; Que essa compensação ocorria no sistema D+1; Que no entender da STN à época, a emissão de ordem bancária dentro do prazo era o suficiente para cumprir a norma legal; Que **perguntado sobre a razão de os pagamentos terem começado a ocorrer somente no último dia do mês, com saída de caixa no mês subsequente, somente a partir do mês de fevereiro de 2014** (conforme informa o TCU), afirmou não saber precisar o motivo;

Quanto à possível dúvida de Marcus Aucélio sobre o motivo dos atrasos, o contexto apresentado demonstra uma simples razão: maquiagem fiscal.

Ainda, segundo seu depoimento:

> f) em relação aos atrasos no repasse de recursos de que trata o art. 212, §§ 5o e 6o, da Constituição da República, e o Decreto 6.003/2006. (item 9.9.3).
>
> Que os pagamentos do salário educação deveriam ser feitos pela STN ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE até o dia 20 de cada mês; Que

esses pagamentos, a partir de dezembro de 2013, passaram a ser feitos no último dia do mês, mediante ordem bancária, de modo que os valores deixassem a conta apenas no primeiro dia do mês subsequente; Que quem determinava a data do pagamento, tanto nesse item quanto no item anterior (item 'e') era o Secretário do Tesouro Nacional; Que não sabe a razão pela qual essa sistemática foi implementada a partir de dezembro de 2013;

A situação é semelhante à anterior, embora ainda mais descarada, já que o atraso era mais claro pois o pagamento deveria ser feito até o dia 20 de cada mês[23].

Ambos atrasos, obviamente, tinham o intuito ímprobo de melhorar artificialmente as contas públicas.

E cabe ainda a mesma observação realizada acima a respeito das 'pedaladas' no PSI, já que coincidentemente também ajudaram a maquiar as contas públicas em ano eleitoral.

Como se observa, todos os atos seguiram o único objetivo de maquiar as estatísticas fiscais, utilizando-se para tanto do abuso do poder controlador por parte da união e do 'drible' nas estatísticas do BACEN[24].

Essa situação teria perdurado, com possíveis consequências ainda mais nefastas, não fosse a diligente atuação do Tribunal de Contas da União e de seu Ministério Público.

Ademais, e em que pese a responsável decisão do TCU[25] de não pedir a republicação das estatísticas fiscais dos anos de 2009 a 2014,

23 No caso anterior, dos 'royaltes do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' os pagamentos deviam ser realizados até o último dia do mês.
24 Com relação à possível conivência ou coautoria do Bacen, vide nota de rodapé nº 11.
25 Item 119 do Acórdão nº 3297/2015, de 9 de dezembro de 2015 (TC 021.643/2014-8):
"Os riscos envolvidos numa eventual republicação das estatísticas fiscais de anos anteriores não justificam os benefícios que daí adviriam e que podem ser obtidos mediante a explicitação, em quadro próprio a ser publicado ao final deste exercício, de cada um dos ativos e passivos que passaram a ser considerados, com a indicação das suas datas de ocorrência".

atendendo ao pedido de reexame do BACEN e limitando-se a determinar que este apresentasse quadro específico na nota de Imprensa de Política Fiscal, com os dados que seriam corretos caso as estatísticas fiscais tivessem captado tempestivamente o montante devido pela União, é inegável que a prática das 'pedaladas' minou a credibilidade das estatísticas brasileiras, contribuindo para o rebaixamento da nota de crédito do país.

Os atos narrados configuram, sem dúvida alguma, atos de improbidade administrativa. Nesse sentido, o Inquérito Civil aguarda apenas últimas diligências que tem o objetivo de delimitação de responsabilidades.

Explicado o contexto dos atos e sua configuração como sendo atos de improbidade administrativa, passa-se à análise para verificar se, ao mesmo tempo, também configuram atos criminosos.

**2. Dos possíveis crimes decorrentes da 'pedalada fiscal'.**

**2.1 Operação de crédito sem autorização legislativa, que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-A do Código Penal: "Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa".**

Em tal situação estariam os atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos à CEF (decorrentes de valores arcados por essa no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e das taxas decorrentes dessas operações), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (decorrentes de valores arcados por esse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida), ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento), ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra) e

aos estados da federação (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação').

O conceito legal de operação de crédito é encontrado no inciso III do artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências):

> **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;

Inicialmente, cabe esclarecer que o conceito legal não pode ser ampliado em respeito ao princípio da legalidade estrita. Além disso, no direito penal é indene de dúvidas que resulta vedada a analogia prejudicial ao réu (*in malam partem*).

Nos casos da equalização de taxas devidas pela União ao BNDES no PSI e ao Banco do Brasil no Plano Safra, não há que se falar em operação de crédito já que o Tesouro deve aos bancos a diferença da taxa e não ao mutuário. Não há abertura de crédito, mútuo ou qualquer dos outros itens referidos no artigo 29 da LRF[26]. Os bancos não emprestam nem adiantam qualquer valor à União, mas sim a terceiros dos quais esta sequer é garantidora (apenas custeia

26 Com relação à expressão 'ou outras operações assemelhadas', constante do referido artigo 29 da LRF, consideramos incabível sua utilização para fins penais. De qualquer forma, conforme a explicação acima exposta sobre o intuito das denominadas 'pedaladas fiscais', resta claro inexistir o dolo de realizar operação de crédito ou mesmo de se financiar por meio de bancos públicos. Para este último objetivo existiriam outros meios mais eficazes. A única intenção era a de 'driblar' as estatísticas de modo a maquiar o resultado fiscal.

parte dos juros).

A Lei 12096/2009 autorizou a União a conceder subvenção econômica ao BNDES sobre a modalidade de equalização de taxas de juros. O BNDES, por meio do PSI, oferece financiamentos a taxas inferiores às praticadas no mercado. Essa diferença de taxas deve ser custeada pelo Tesouro, por meio de repasses ao BNDES. De modo que a taxa de equalização devida pela União é justamente a diferença entre a taxa de juros cobrada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo tomador do crédito.

O Plano Safra, de acordo com a Lei 8.427/92, oferece subvenções com o objetivo de garantir competitividade à agricultura brasileira. Da mesma forma que no PSI, à União cabe apenas a equalização da subvenção, por meio do pagamento ao Banco do Brasil da diferença entre as taxas de juros inferiores concedidas aos agricultores e as taxas superiores praticadas pelo mercado.

Em ambos casos, há um simples inadimplemento contratual quando o pagamento não ocorre na data devida, não se tratando de operação de crédito. Entender de modo diverso transformaria qualquer relação obrigacional da União em operação de crédito, dependente de autorização legal, de modo que o sistema resultaria engessado. E essa obviamente não era a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, conforme esclarecido acima, o objetivo da União nunca foi o de se financiar por meio do BNDES, do qual é inclusive credor, mas sim o de 'maquiar' o resultado fiscal.

Em respeito à tipicidade fechada do Direito Penal, não se pode estender o conceito de 'operação de crédito'. Essa situação não resulta alterável, em que pese a gravidade dos fatos.

Da mesma forma, nos casos de atrasos nos repasses dos

'*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação' aos estados da federação e ao Distrito Federal. Ocorre apenas um atraso no pagamento e não uma operação de crédito. Muito embora os atrasos, conforme acima esclarecido, tivessem o intuito ímprobo de melhorar artificialmente as contas públicas, disso não decorre a alteração de sua natureza jurídica de simples inadimplemento.

Por fim, a situação não difere no caso do atraso no pagamento das taxas à CEF (analisadas no TC 027.923/2015-0).

Quanto a isso, no item 22 do pronunciamento da SecexFazenda de 11 de março de 2016 (item 406 do TC 021.643/2014-8) resulta claro que inexiste operação de crédito:

> Se a união atrasasse apenas o pagamento da remuneração da Caixa pelo serviço prestado – e não o valor repassado aos beneficiários – até se poderia falar em inadimplência contratual, que também não deixa de ser uma irregularidade quando praticada com abuso.

Dessa forma, a discussão restaria restrita aos adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao Ministério das Cidades ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009 e à utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

A possibilidade de o FGTS antecipar o pagamento em nome do Tesouro decorre de autorização legal contida no artigo 82-A da Lei 11.977/2009 (com redação dada pela Lei 12.424/2011[27]).

27 Cabe referir que o artigo 82-A, na redação anterior, incluída pela Medida Provisória nº 514, de

> Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2o e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Nesse aspecto, o item 22 da defesa apresentada ao TCU por Gilberto G. Occhi, no TC 021.643/2014-8, bem elucida o funcionamento do sistema:

> Em outras palavras, assim como o FGTS é responsável pelo pagamento de boa parte das subvenções oferecidas no Programa Minha Casa, Minha Vida, que arca atualmente com 82,5% das subvenções, nos termos da portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, Cidades e Fazenda, o art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, prevê que o FGTS também poderá arcar com o restante das 17,5% das subvenções, no ato da contratação, no caso de a União não tiver aportado estes recursos a tempo, valores que serão ressarcidos ao Fundo pela União atualizados pela CELIC.

Com relação à legalidade da operação referida, tem aplicação a seguinte referência da SecexFazenda no Relatório de Fiscalização (TC 021.643/2014-8):

> 61. Toda e qualquer operação de crédito deve ser precedida de autorização legislativa para sua contratação. Em regra, referida autorização é concedida no âmbito do processo legislativo ordinário. No entanto, por uma questão de economia processual - já que, quase sempre, as operações de crédito são contratadas para financiar despesas orçamentárias - permite a Constituição da República, em exceção ao princípio constitucional orçamentário da exclusividade orçamentária, que tais autorizações estejam presentes na própria Lei Orçamentária Anual (LOA)

2010, também já autorizava essa antecipação de pagamento pelo FGTS.

> ou, se for o caso, na lei de crédito adicional que autoriza a realização de determinada despesa orçamentária.

Dessa maneira, não se pode olvidar que a referida operação de crédito apontada pelo TCU decorre de disposição legal, inexistindo adequação típica ao artigo 359-A do Código Penal, que exige 'operação de crédito sem autorização legislativa'.

Sobre a situação dos repasses à CEF, cabe referir a seguinte observação da SecexFazenda de 11 de março de 2016 (item 406 do TC 021.643/2014-8):

> 24. A existência de saldos negativos nas contas de suprimento desde 1994 ou o uso reiterado da sistemática de compensação de saldos positivos e negativos das contas de suprimento também não afastam a irregularidade. Primeiro, porque a prática reiterada de ato contrário ao ordenamento jurídico obviamente não o torna legal, e, segundo, porque restou cabalmente demonstrado neste processo que, ao contrário do afirmado, houve um expressivo aumento dos saldos negativos nos exercícios de 2013 e 2014, como demonstram as tabelas 8 e 11 do relatório de inspeção.

Esse raciocínio explica claramente a intenção de 'maquiagem fiscal', mas, ao mesmo tempo, demonstra que ou existiu operação de crédito desde sempre ou esta nunca ocorreu.

Assim, não há que se concordar com a afirmação do TCU de que seria a reiteração no atraso, aliada ao montante dos valores, que transformaria o contrato da CEF com a União em uma operação de crédito.

Eis a linha argumentativa do TCU[28]:

28 Acórdão nº 3297/2015, de 9 de dezembro de 2015, elaborado no TC 021.643/2014-8.

> 31. Não ignoro que a relação existente entre a União e a Caixa, na condição de agente financeiro dos programas sociais, tem características de prestação de serviço, pois esta se encarrega de efetuar os pagamentos dos benefícios em nome daquela. Eventualmente, o valor repassado ao prestador dos serviços pode ser insuficiente, dada a imprecisão nas previsões de quantidades de beneficiários e de valores. Nessas situações, está prevista a possibilidade de a Caixa pagar integralmente os valores, devendo ser ressarcida da diferença com juros.
>
> 32. Entretanto, a partir do momento em que há atrasos reiterados nos repasses dos recursos à Caixa, gerando saldos negativos significativos e prolongados nas contas de suprimento, estabelece-se nova relação: o banco passa a financiar a União, mediante "linha de crédito" que garante a continuidade dos pagamentos aos beneficiários, mas com ônus para o erário, na forma de juros bancários, e com graves consequências sobre o endividamento público.

A observação do TCU é plenamente aplicável no que se refere à necessidade de sanção e coibição à maquiagem fiscal (pedaladas). Diferente, no entanto, ocorre quando se pretende trasladar esse raciocínio para o campo penal apoiado no conceito de 'operação de crédito'.

Isto pois, para a configuração do crime de operação de crédito sem autorização legislativa, deve-se analisar a regularidade do contrato apenas, já que, com o primeiro saldo negativo e independente do seu valor, a operação de crédito já ocorreu.

A seguinte situação hipotética bem ilustra a situação:

> Em um país distante daqui, surgiu, no ano de 1994, a prática de resolver desavenças por meio de duelos. Nesses embates, os perdedores sempre morriam abatidos por um ou no máximo dois tiros. No ano de 2000, pela primeira vez, surge uma lei dizendo que matar é crime. Alheios a isso e não imaginando que a lei se aplicasse ao caso dos duelos, os desafetos continuaram a duelar, nos mesmos moldes.

> Ocorre que, a partir do ano de 2013, os vitoriosos nos duelos passaram a, após morta sua vítima, desferir-lhes ainda mais três, quatro e, por vezes, até cinco tiros.
>
> Em 2015, órgãos fiscalizatórios apontam a existência de um problema já que, a partir do momento em que começaram a matar desferindo mais de dois tiros, os vitoriosos teriam passado a cometer o crime de homicídio, tipificado desde o ano de 2000. Assim, é determinado que se sane o problema, restando proibido matar desferindo mais de dois tiros e, ainda, que todos aqueles que mataram com mais de dois tiros respondam pelos crimes de homicídio praticados.
>
> Em algum momento, no entanto, alguém faz a seguinte observação: o que a lei de 2000 tipificou foi o crime de homicídio e não o crime de dar tiros extras no falecido e, portanto, os duelos devem ser proibidos a partir de agora e quanto aos homicídios cometidos duas soluções se apresentam: ou todos aqueles que mataram desde a entrada em vigor da Lei no ano de 2000 devem responder pelo crime de homicídio ou, se se entender que eles não sabiam que essa lei se aplicava ao caso dos duelos, todos devem ser inocentados.

No caso presente, a autorização de antecipação do pagamento por parte da CEF decorre de disposição contratual e ocorre desde o ano de 1994, conforme acima reconhecido pela SecexFazenda.

No ano de 2000, a Lei 10.028 acrescentou ao Título XI do Código Penal o capítulo 'Dos crimes contra as finanças públicas' , dentre os quais se encontra o artigo 359-A que define como sendo crime ' Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa'.

A partir desse momento e, considerando-se a amoldagem do contrato da União com a CEF ao conceito de operação de crédito (como aponta o TCU), o crime passara a ocorrer.

Assim, não foram os aumentos nos volumes de débitos da União, surgidos a partir de 2013, que configuraram o crime de 'operação de crédito sem autorização legislativa'. De modo que, desde o ano de 2000 esse crime vem

sendo praticado e todos seus praticantes devem ser responsabilizados ou nenhum o deve, no caso de se entender que não tinham conhecimento de que o tipo penal criado no ano de 2000 se amoldava àquela praxe preexistente e que permanecera até 2015 sem qualquer questionamento por parte das autoridades de controle (TCU, MPF, etc).

Ainda, e mais curioso, seria o fato de que esse crime continuaria sendo praticado, inclusive no instante em que essas letras estão sendo jogadas no papel. Isso em razão de que o TCU, muito embora tenha apontado a existência de crime no caso, não determinou nenhuma medida para sua correção, limitando-se a determinar que os débitos não deveriam mais se acumular e, ainda, que deveriam ser captados pelo BACEN para as estatísticas fiscais. Ou seja, o TCU aponta a existência do crime de operação de crédito, mas determina correções apenas no que se refere aos atos de maquiagem fiscal (atrasos sem captação pelo BACEN para fins de estatística).

Essa é a maior prova de que o problema está na relevância financeira do atraso dos pagamentos aliada a sua não captação pelas estatísticas do BACEN (a verdadeira 'pedalada' que constitui ato de improbidade administrativa) e não na existência de uma 'operação de crédito não autorizada' na relação contratual estabelecida entre CEF e União.

Se o problema estivesse na raiz, haveria que se proibir e coibir a prática do duelo e não apenas a utilização de tiros extras. Ou seja, se o crime é realizar a operação de crédito sem autorização legislativa e se no caso dos contratos da União com a Caixa esse crime se apresenta, existiriam apenas duas soluções: 1. Encerrar os contratos, passando a União a pagar diretamente os benefícios sociais sem a intermediação da CEF ou; 2. Providenciar a autorização legislativa (como no caso do FGTS, acima referido) para o prosseguimento das operações. No entanto, nenhuma dessas medidas foi apontada como sendo

necessária.

Nessa linha argumentativa, tratando-se no presente caso de fatos que teriam início a partir do ano de 2013, claramente não se poderia cogitar da existência de dolo na prática da criminosa 'operação de crédito'. E não se pode olvidar que nenhum dos crimes previstos no Código Penal contra as finanças públicas admite a forma culposa.

**2.2 Pagamento de dívidas da União no âmbito da Lei 11.977/2009, junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, que poderia configurar o crime previsto no artigo 359-D do Código Penal: "Ordenar despesa não autorizada por lei".**

Conforme explicado anteriormente, o FGTS efetuava o pagamento aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, com base em autorização legal, de modo que se tornava credor do Tesouro Nacional. No entanto, para o TCU, o pagamento dessa dívida deveria ser realizada por meio de fonte que a apontasse como sendo 'operações de crédito' e não como 'restos a pagar'. Assim, o pagamento teria ocorrido sem a necessária autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais[29].

29 O Ministério das Cidades e o paradoxo dos dois crimes:
Inicialmente, cabe recordar que, sobre os mesmos fatos, também é apontada a ocorrência de possível crime previsto no art. 359-A do Código Penal em razão dos adiantamentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao Ministério das Cidades ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009.
Ou seja, ao atrasar os pagamentos ao FGTS a União cometeria o crime de contratação de operação de crédito sem prévia autorização legislativa. Ao mesmo tempo, ao efetivar os pagamentos, cometeria o crime de ordenação de despesa não autorizada.
É bem verdade que essa situação só decorre do fato de os valores atrasados serem contabilizados indevidamente (como apontou o TCU) como restos a pagar. Mas não deixa de ser curiosa a aplicação ao caso do ditado popular 'se correr o bicho pega, se ficar o bicho come'.
Para que ocorra a aplicação correta do direito ao caso, é necessário verificar o dolo dos agentes. Ademais, já restou esclarecido que não se aplica ao caso o crime previsto no artigo 359-A do CP.

Nesse enquadramento, foi determinada a audiência pelo TCU, no item 9.7.2 do Acórdão 825/2015-Plenário (TC 021.643/2014-8), das seguintes pessoas:

> Gilberto Magalhães Occhi - Ministro de Estado das Cidades;
>
> Carlos Antonio Vieira Fernandes - Secretário Executivo do Ministério das Cidades;
>
> Laércio Roberto Lemos de Souza - Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades do Ministro de Estado das Cidades[30].

No entanto, conforme observou o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira do Ministério Público do Tribunal de Contas[31] 'No exercício de 2014, não houve pagamentos relativos à dívida com o FGTS, conforme apurado no TC 005.335/2015-9, de forma que os referidos gestores não participaram da irregularidade descrita no item 9.7.2 do Acórdão 825/2015-Plenário'. Assim, não houve proposta de sanção aos responsáveis.

Nesse aspecto, chama atenção o fato de que, havendo a eliminação de algumas responsabilidades em razão de os fatos terem ocorrido em período diverso, deveria ter sido direcionada a investigação aos verdadeiros autores e não simplesmente encerrada a instrução.

Não bastasse isso, no TC 027.923/2015-0, que apura as 'pedaladas fiscais' do ano de 2015, a SecexFazenda aponta (item 227 do Relatório de Fiscalização de 08 de junho de 2016) que 'a irregularidade objeto desta determinação tem relação com a ausência, nas leis orçamentárias anuais, de previsão da receita de operações de crédito decorrentes dos adiamentos feitos pelo FGTS'.

Ainda, faz referência ao anterior parecer da SecexFazenda no

30 CPF's suprimidos.
31 Manifestação de 24 de junho de 2016, p. 18, no TC 021.643/2014-8.

TC 021.643/2014-8:

> 95. Além disso, observa-se que a sistemática de pagamento prevista na Lei 11.977/2009 é bastante diferente do procedimento ordinário de execução e pagamento de despesas. Na prática, o FGTS paga despesas da União, que se obriga à restituição desses valores. Isso deveria implicar o registro de uma receita de operação de crédito que não transita pela conta única do Tesouro e o empenho e liquidação de uma despesa corrente que é paga por um terceiro (FGTS). Certamente não se trata de um algo trivial, e é natural que houvesse dúvidas sobre o procedimento correto a ser adotado. Não parece razoável punir dirigentes do Ministério das Cidades por irregularidades nessa contabilização, considerando que o procedimento então adotado, se não foi estipulado pela STN e o MPOG, foi certamente por eles validado.

Aqui, diferente do que ocorreu na análise relativa às 'pedaladas' de 2014, foram chamados à audiência autores diversos (do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e da Secretaria do Tesouro Nacional), sem apontar responsabilidade por parte do Ministro do Ministério das Cidades:

> Desse modo, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Nelson Henrique Barbosa Filho, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015 e Ministro de Estado da Fazenda a partir de 18/12/2015; do Sr. Valdir Moysés Simão, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, a partir de 18/12/2015; da Sra. Esther Dweck, Secretaria de Orçamento Federal do MPOG, no período de 16/1/2015 a 3/3/2016; do Sr. Joaquim Vieira Ferreira Levy, Ministro de Estado da Fazenda, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015; do Sr. Marcelo Barbosa Saintive, Secretário do Tesouro Nacional do MF, no período de 9/1/2015 a 22/12/2015; do Sr. Otávio Ladeira de Medeiros Secretário do Tesouro Nacional do MF, a partir de 24/12/2015; do Sr. Octavio Luiz Leite Bitencourt, Subsecretário Substituto de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do

> Ministério das Cidades, no período de 26/1/2015 a 12/3/2015; e do Sr. Alfonso Orlandi Neto, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, a partir de 13/3/2015, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pela realização, no curso do exercício de 2015, de pagamentos de operações de crédito da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no âmbito da Lei 11.977/2009, sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição da República, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os artigos 12, § 3º, inciso II, 13 e 18 da Lei 4.320/1964, além de desconsiderar alerta neste sentido emitido por este Tribunal no item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário[32].

Dessa forma, considerando que o possível crime não foi analisado pelo TCU no TC 021.643/2014-8 (por não ter ocorrido durante a gestão dos apontados responsáveis) e que o TC 027.923/2015-0 ainda está em fase inicial, além de seguir uma linha de responsabilização diversa da apontada no TC anterior, há que se aguardar o andamento dos trabalhos do TCU antes de se emitir uma opinião sobre a configuração penal dos fatos e delimitação de responsabilidades.

Portanto, determino a extração de cópia do presente PIC para que seja instaurada nova investigação, limitada ao crime ora tratado (artigo 359-D do Código Penal)[33].

Quanto aos demais crimes analisados (artigo 359-A do Código Penal), há que se proceder ao arquivamento, pelas seguintes razões legais:

1. Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'operação de crédito', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos ao BNDES (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no

32 Foram suprimidos os CPF's dos chamados à audiência, constantes da referência original.

33 Curiosamente, o único possível crime ocorrido decorre de atos de quitação de dívidas – ao se 'despedalar' – demonstrando, novamente, que a 'pedalada fiscal', além de driblar as estatísticas do BACEN, também driblou as leis penais.

âmbito do Plano de Sustentação do Investimento – PSI), ao Banco do Brasil (decorrentes da devida equalização da taxa de juros no âmbito do Plano Safra) e aos estados da federação e ao Distrito Federal (nos repasses dos '*royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais' e do valor do 'salário educação');

2. Atipicidade em razão da ausência do elemento típico 'sem prévia autorização legislativa', no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS decorrentes de valores arcados por esse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida;

3. Atipicidade em razão da ausência de dolo, no caso dos atrasos por parte da União nos repasses de valores devidos à CEF decorrentes de valores arcados por essa no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e das taxas decorrentes dessas operações.

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer o arquivamento dos presentes autos relativamente à possível prática do crime previsto no artigo 359-A do Código Penal**[34], nos termos acima expostos, submetendo este ato ao juízo homologatório de Vossa Excelência.

Brasília/DF, 14 de julho de 2016.

*Ivan Cláudio Marx*
Procurador da república

34 Com relação ao possível crime previsto no artigo 359-D do Código Penal, será instaurado novo Procedimento Investigatório Criminal, conforme acima referido.

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

OFÍCIO GSVGRA Nº 037/2016 Brasília-DF, 09 de junho de 2016.

Excelentíssimo Senhor
**Ministro AROLDO CEDRAZ**
Presidente do Tribunal de Contas da União

Senhor Presidente,

Tendo em vista decisão do Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal prolatada em Recurso por mim apresentado na Comissão Especial do Impeachment do Senado Federal, cujo teor envio-lhe em anexo, solicito a Vossa Excelência, a fim de instruir o procedimento referente à Denúncia nº 1/2016, em trâmite naquele Colegiado, os seguintes documentos e informações:

1. Informações acerca de fatos imputados ao ilustre Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, o qual teria elaborado parecer, a pedido de membros de partidos políticos, quanto à edição de decretos de suplementação de créditos orçamentários, no exercício de 2015, pelo Senhor Vice-Presidente da República, Michel Temer.

2. Fundamentação legal, com a citação específica da norma e dos dispositivos, que ampararam a decisão desta Corte de Contas de fazer incluir, nas contas presidenciais de 2014, como irregularidade capazes de levar à rejeição dessas contas, fatos sobre os quais não havia decisão definitiva por este Tribunal, como os referidos no Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, no que tange à suposta necessidade de registro nos

passivos das estatísticas fiscais e aos alegados atrasos no pagamento de tais passivos junto a bancos públicos.

Tais questões, ao que consta, somente vieram a ser decididas em definitivo, pelo Tribunal, por meio do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015. O "parecer prévio" sobre as contas de 2014, contudo, fora dado no início de outubro do mesmo ano (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário).

3. Fundamentação legal, com a citação específica da norma e dos dispositivos que ampararam a decisão desta Corte, que fizeram se orientar por interesses do Ministério Público do TCU, para realizar novas diligências e abrir novo prazo de manifestação da Senhora Presidenta da República sobre as contas presidenciais de 2014, extrapolando o prazo constitucional de apreciação.

4. Se houve requerimento do Congresso Nacional que levasse esta Corte de Contas, na qualidade de órgão auxiliar, a concluir por meio do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, sobre a existência de "operação de crédito" nas relações da União com as instituições financeiras federais. Havendo, que cópia do requerimento seja enviada a esta Comissão. Outrossim, que a Corte informe quais os órgãos do sistema de controle interno de cada Poder teriam se manifestado a respeito do tema. Havendo algum órgão, que sejam encaminhados os referidos pareceres técnicos a esta Comissão.

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

Ressalto a Vossa Excelência a urgência no atendimento pleito, tendo em vista que a referida documentação será acostada aos autos do

processo em apreço. Assim, encareço-lhe encaminhar as informações solicitadas em até 05 (cinco) dias, do recebimento do presente.

Atenciosamente,

**Senadora VANESSA GRAZZIOTIN**
Líder do PCdoB

## José Roberto da Silva Fonseca

**De:** Eduardo Martins Chíxaro
**Enviado em:** quarta-feira, 27 de julho de 2016 10:06
**Para:** José Roberto da Silva Fonseca
**Assunto:** ENC: Solicitação da Senadora
**Anexos:** idSisdoc_11492388v5-04 - DESPACHO-2016-7-14.pdf

**De:** Claudio Nogueira Aucelio [mailto:AUCELIO@tcu.gov.br]
**Enviada em:** terça-feira, 26 de julho de 2016 17:30
**Para:** Eduardo Martins Chíxaro <chixaro@senado.leg.br>
**Cc:** Josianne de Menezes Lima <josianne.lima@tcu.gov.br>
**Assunto:** Solicitação da Senadora

Prezado Eduardo,

Encaminho em anexo o despacho proferido pelo Ministro José Múcio Monteiro referente a solicitação da Senadora. Informo, ainda, que o TC 017.458/2016-1 foi encaminhado ao Gabinete do Procurador Júlio Marcelo na data de hoje.

Atenciosamente,

Cláudio Nogueira Aucélio/3316-5024

**TC 017.458/2016-1**
**Natureza:** Solicitação de Informações
**Interessada:** Senadora Vanessa Grazziotin

DESPACHO

A Senadora Vanessa Grazziotin solicita informações sobre:

- a elaboração de parecer por membro do Ministério Público junto ao TCU acerca de atos praticados pelo Vice-Presidente da República no exercício de 2015;

- a fundamentação legal para procedimentos adotados pelo TCU na apreciação das Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014;

- se houve requerimento do Congresso Nacional que levasse esta Corte de Contas a concluir, por meio do Acórdão 825/2015 – Plenário, que houve operação de crédito entre a União e instituições financeiras federais. Solicita ainda que o Tribunal informe se órgãos do sistema de controle interno se manifestaram a respeito do tema.

Com relação à atuação de membro do MP/TCU, os autos devem ser encaminhados ao Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira para seu pronunciamento, tendo em vista a independência funcional do órgão ministerial (art. 80 da Lei 8.443/92).

Quanto às Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2014, a Parlamentar requer informações sobre a fundamentação legal que amparou *"a decisão desta Corte de Contas de fazer incluir, nas contas presidenciais de 2014, como irregularidades capazes de levar à rejeição dessas contas, fatos sobre os quais não havia decisão definitiva por este Tribunal, como os referidos no Acórdão 825/2015 – Plenário, de 15/4/2015, no que tange à suposta necessidade de registro nos passivos das estatísticas fiscais e aos alegados atrasos no pagamento de tais passivos junto a bancos públicos"*. Solicita também a fundamentação legal para a realização de *"novas diligências e abrir novo prazo de manifestação da Senhora Presidenta da República sobre as contas presidenciais de 2014, extrapolando o prazo constitucional de apreciação."*

As informações solicitadas pela Senadora Vanessa Grazziotin referem-se às contas da Presidente da República relativas a 2014, cujo processo, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, encontra-se encerrado. Portanto, nos termos do art. 65, I, da Resolução 259/2014, tais informações devem ser coligidas pela Presidência:

> *"Art. 65. As solicitações de que trata esta Seção serão apreciadas:*
> *I - pela Presidência, quando se referirem a assuntos não examinados em processos autuados no TCU, processos encerrados com decisão transitada em julgado ou a procedimentos judiciais relativos à área administrativa do Tribunal;"*

Por fim, quanto ao último item, são precisas as considerações tecidas na instrução de peça 2, no sentido de que *"<u>não</u> houve requerimento do Congresso Nacional que levasse esta Corte de Contas a concluir, por meio do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, sobre a existência de operação de crédito nas relações da União com as instituições financeiras federais. A fiscalização que deu origem ao referido acórdão decorreu de representação formulada pelo MPTCU. Ademais, <u>não</u> se tem conhecimento de qualquer manifestação sobre o tema por parte dos órgãos do sistema de controle interno de cada Poder."*

Ante o exposto, as informações solicitadas pela Ilustre Senadora Vanessa Grazziotin devem ser fornecidas por meio de expediente da Presidência desta Corte, a partir do meu

pronunciamento, contido neste despacho, e da manifestação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Encaminham-se os autos ao Gabinete do Procurador.

Brasília, 27 de julho de 2016.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

**SENADO FEDERAL**

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

# Nota Técnica nº 061/2016

(Brasília, 25 de abril de 2016)

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

# Sumário

1. Introdução ..... 4
2. Análise do Pedido de Impeachment - Denúncia ..... 6
2.1. O primeiro subitem – dos decretos ilegais (fl. 13 da Denúncia): ..... 7
2.1.1. Preliminar em relação ao subitem 2.1: recebimento da Denúncia ..... 8
2.1.2. Conclusão quanto a preliminar do subitem 2.1 ..... 23
2.1.3. Do entendimento sobre crédito adicional ..... 24
2.1.3.1. Conceito de crédito adicional ..... 24
2.1.3.2. Finalidade do crédito adicional ..... 25
2.1.3.3. Autoridade competente para abrir crédito suplementar ..... 26
2.1.3.4. Fontes para a abertura de crédito adicional ..... 27
2.1.4. Análise do mérito do subitem 2.1 ..... 27
2.1.5. Da autorização para abertura de crédito em 2015 ..... 31
2.1.6. Exame de um caso concreto ..... 35
2.1.7. Da necessidade de constatação de prejuízo ao erário ..... 39
2.1.8. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.1 ..... 42
2.2. O segundo subitem – das pedaladas fiscais (fl. 22): ..... 43
2.2.1. Preliminar em relação ao subitem 2.2: recebimento da Denúncia ..... 43
2.2.2. Conclusão quanto à preliminar do subitem 2.2: ..... 48
2.2.3. Análise do mérito do subitem 2.2 ..... 51
2.2.4. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.2: ..... 61
2.3. Terceiro subitem – Registro de Passivos da Dívida Líquida (fl. 36): ..... 62
3. Análise do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO) ..... 62
3.1. Da abertura de crédito por decreto (fl. 65) ..... 64
3.1.1. Abertura de crédito e autorização legislativa (fl. 70) ..... 64
3.1.2. Condição do art. 4º da LOA 2015 (fl. 71) ..... 64
3.1.3. Processo de obtenção da meta de superávit primário (fl. 72) ..... 65
3.1.4. Abertura de créditos e limites de programação (fl. 73) ..... 69
3.1.5. Comprometimento da meta de resultado primário de 2015 (fl. 75) ..... 74
3.1.6. Abertura de créditos e despesas obrigatórias (fl. 80) ..... 74
3.1.7. Inexigibilidade de conduta diversa (fl. 82) ..... 82
3.1.8. Entendimento do Tribunal de Contas da União (fl. 83) ..... 83
3.1.9. Conclusão (fl. 87) ..... 83
3.1.10. Conclusões desta Nota em relação a este tópico 3.1 ..... 84

3.1.11. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados ..... 86
3.2. Da dívida ao Banco do Brasil em 2015 – Plano Safra - reiteração das "pedaladas fiscais" (fl. 91). ..... 87
3.2.1. Conclusão desta Nota em relação a este tópico 3.2 ..... 95
3.2.2. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados ..... 96
4. Paralelo com a Denúncia de 1992 ..... 97
5. Considerações finais ..... 99

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# NOTA TÉCNICA[1] Nº 061/2016

Em 25 de abril de 2016.

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

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

## 1. Introdução

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

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

Tendo o presente trabalho sido solicitado aos mesmos autores, estes optaram por atender a solicitação, partindo daquela NT 042/2016. Isso porque, além de concentrar toda a argumentação em um só documento, fica facilitada a

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

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

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

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

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

> Por uma questão de competência desta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e também de premência da demanda, os argumentos a seguir desenvolvidos se limitam às matérias de direito financeiro e orçamentário, tangenciando os aspectos procedimentais inerentes, quando claramente percebidos possíveis vícios.
>
> Ademais, afora a dita competência da Consultoria, por si suficiente para restringir o trabalho, as questões atinentes aos aspectos meramente jurídicos e procedimentais já estão sendo debatidos por farta e credenciada doutrina, razão pela qual possivelmente esta Nota pouco acrescentaria ao debate. Por força disso, é o que se imagina, a nobre Senadora restará ao final plenamente contemplada.
>
> A propósito, segue em anexo lições dos festejados professores Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato (Anexo I), que, ao que parece na linha pretendida pela ilustre parlamentar, fazem contraponto jurídico aos argumentos apresentados pelos, também ilustres, autores da Denúncia de que ora se trata.
>
> Também por oportuno, colacionam-se ensinamentos do ex-Ministro Carlos Ayres Brito (Anexo II), que aborda, inclusive, a questão da limitação temporal das matérias que poderiam ser incluídas em pedido de impedimento. Com a clareza que lhe é peculiar, em síntese, o destacado jurista conclui que:

> [...] ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício. Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição.
>
> Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva. Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada. Não assim, por evidente, quanto a eventual cometimento de infrações de outra natureza jurídica ainda não prescritas, em especial as infrações penais comuns, as de caráter eleitoral, as situadas no âmbito do dever constitucional da prestação de contas e da lei de improbidade administrativa. Cada qual dessas diferenciadas infrações a demandar processo e julgamento sob formato jurídico inconfundível com aquele concebido pela Constituição para os crimes de responsabilidade do presidente da República.

## 2. Análise do Pedido de Impeachment - Denúncia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> Com efeito, tenho defendido que, a despeito da crise moral, política e econômica que assola o Brasil, a gravidade institucional que representa o início de um processo por crime de responsabilidade demanda o apontamento de um ou mais fatos concretos, uma ou mais condutas específicas da Presidente da República que, ao menos em tese, configure um ou mais tipos penais previstos na Lei nº 1.079/50.
>
> [...]
>
> Não se pode permitir a abertura de um processo tão grave, como é o processo de *impeachment*, com base em **mera suposição** de que a Presidente da República tenha sido conivente com atos de corrupção. (*grifos originais*)
>
> **Quanto aos crimes eventualmente praticados pela DENUNCIADA contra a lei orçamentária**, sobre os quais os DENUNCIANTES fazem remissão reiterada ao recente julgamento das contas de 2014 do governo pelo Tribunal de Contas da União, **é de se notar que a decisão acerca da aprovação ou não dessas contas cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhe-lo ou rejeitá-lo**. (fls. 3.710/3.711) (*negrito nosso*)
>
> [...]
>
> Sob outra perspectiva, contudo, **a denúncia merece admissão**. (*grifos originais*)
>
> [...]

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

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

[...]

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

a) o julgamento para aprovar ou rejeitar as contas presidenciais cabe exclusivamente ao Congresso Nacional; e

b) o TCU emite juízo de valor técnico por meio de "parecer prévio".

A esse entendimento, deve-se acrescentar também que:

a) o Presidente da República presta contas, mas não se lhe tomam as contas;

b) os prazos são preestabelecidos na Constituição, devendo o Presidente prestar as contas em 60 dias da abertura da sessão legislativa, tendo o TCU, posteriormente, outros 60 dias para elaborar seu parecer prévio;

c) as contas prestadas são encaminhadas ao Congresso Nacional (na figura do Senhor Presidente do Senado Federal), mas não ao Presidente da Câmara ou da Comissão Especial responsável por analisar a Denúncia;

d) o parecer prévio do TCU deve ser objeto de análise e parecer da comissão mista de Senadores e Deputados prevista o art. 166, § 1°, I, CF; e

e) o objeto das contas encontra-se definido no parágrafo único do art. 36 da Lei n° 8.443, de 1992[2] .

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

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

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

> Art. 49. É da **competência exclusiva** do Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. *(negrito nosso)*

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

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

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

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

Contudo, tal dispositivo somente pode ser entendido no sentido de que o aludido direito de ação apenas possa ser exercido após o cumprimento das etapas constitucionalmente previstas para análise e identificação de possíveis infrações cometidas nos orçamento por essa alta autoridade da República. Até porque a denúncia deve ser acompanhada de "prova" ou do local em que esta se encontre (art. 16 da mesma Lei).

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

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

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

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

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

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

> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

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

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

Prestar contas antes de tal período não tem qualquer sentido, pois o Presidente da República, que não gere ou ordena diretamente qualquer despesa, mas apenas adota eventualmente atos formais/normativos[3], tem responsabilidade política pelo "universo" das contas públicas.

O orçamento é uno e se exaure plenamente apenas completado o exercício financeiro (art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964[4]), ocasião em que se pode exigir as respectivas contas. Mesmo as metas fiscais são estabelecidas para o lapso temporal de um ano[5], em prestígio também ao princípio da anualidade orçamentário-financeira.

O princípio da anualidade é extraído ainda da:

I. Constituição, segundo a qual a lei orçamentária é **anual** (art. 165, III, §§ 5º e 8º);

II. Da LRF, que define serem **anuais** as metas a serem cumpridas (art. 9º, *caput*, combinado com o art. 4º, § 1º e § 2º, II)

III. LDO, que define a meta de resultado primário para **o exercício** respectivo (v. g., art. 2º da LDO 2015); e

---

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

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

[5] Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

*Art. 4º ...*

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

IV. Lei orçamentária, que define que os créditos abertos devem ser compatíveis com a "**meta de resultado primário fixada para o exercício**" (art. 4º, **caput**, da LOA 2015).

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

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

> ...entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 **em desacordo com a LDO** e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional. (fl. 3.712)
>
> [...]
>
> O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida. (fl. 3.713)
>
> [...]
>
> Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, não altera a realidade dos fatos: até o presente momento, **o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R$ 100.000.000,00 (cem bilhões de reais)**. (fl. 3.714)

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

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

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, **mediante parecer prévio**, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; *(grifo nosso)*

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

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

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

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

O Plenário do STF, por meio da ADI 4.209/DF[6], sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que a conduta contraria a Constituição, porquanto não se pode subtrair competência de órgão constitucionalmente previsto.

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

> 4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.
>
> 5. O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. [...]

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

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

Em cada qual daquelas instâncias constitucionais, inclusive no TCU, é assegurada a ampla defesa técnico-orçamentária da questão. A supressão de qualquer delas em detrimento de instâncias unicamente políticas, implica, necessariamente, a limitação do consagrado direito ao contraditório, limitação

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

que se torna ainda mais agressiva, porquanto supressão de órgãos naturais especializados na matéria objeto de análise, em favor de atores e agrupamentos que não o são.

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

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

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

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

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

> Ainda que se pretenda prestigiar a iniciativa criadora do constituinte estadual, não parece haver dúvida de que, ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.
>
> Nesses termos, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

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

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

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

> XXXVII – não haverá juízo ou tribunal de exceção;
>
> [...]
>
> LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;
>
> LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
>
> LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes;

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

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

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

> 22. Isto porque a sessão conjunta não apenas tem um procedimento deliberativo mais amplo (que abrange todo o Parlamento), mas também se caracteriza por um processo de votação concentrado de ambas as Casas, impedindo que a inércia de uma delas prejudique a conclusão da apreciação das contas. Com a sessão conjunta, as contas são sempre julgadas no âmbito de uma mesma legislatura, ou, mais precisamente, no mesmo dia, após debate conjunto; já as sessões apartadas permitem que as apreciações de cada Casa se distanciem muito no tempo, caso uma delas se mantenha inerte. [...]
>
> 23. A propósito, e tal como necessário para a derrubada de vetos, a rejeição das contas anuais do Presidente da República – hipótese excepcional em razão da gravidade em tese de suas consequências, **pois pode resultar na instauração de processo de impeachment (CF, art. 85, VI)** – pressupõe que ambas as Casas se manifestem no mesmo sentido. Vale dizer: a rejeição das contas presidenciais, seja pela aprovação de um parecer da CMO nessa linha, seja pela rejeição de um parecer em sentido contrário, não pode ocorrer se uma das Casas aprova e a outra rejeita o parecer da Comissão Mista. Para produzir efeitos, a rejeição das contas deve se dar por ambas as Casas do Congresso, em sessão conjunta. Aprovadas as contas na votação de uma das Casas, não se pode dizer que o Congresso as tenha rejeitado, razão por que se consideram aprovadas.
>
> 24. Vale observar que, em matéria de contas anuais do Presidente da República, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu previsão expressa nesse sentido. É o que se vê do art. 51, II, da CF, que atribui à Câmara dos Deputados – e não ao Congresso Nacional – a competência para tomar as contas do Chefe do Poder Executivo, quando ele não as tenha prestado no prazo. **O respectivo julgamento, porém, sempre incumbe ao Congresso (art. 49, IX)**.
>
> [...] **Trata-se de contas de caráter geral, prestadas em bloco, a partir das quais se pode aferir a correta execução orçamentária**. E, se as leis orçamentárias em geral são votadas em sessão conjunta, o julgamento quanto à sua correta execução, logicamente, também deve obedecer à mesma forma. *(negrito nosso)*

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

[...]

Afirma-se, no art. 166, caput e §§ 1º e 2º, do Texto Magno, que o exame e a emissão de parecer sobre projetos de lei relativos ao plano

> plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pela Presidência da República, serão de incumbência da *comissão mista permanente de Senadores e Deputados*.
>
> [...]
>
> ...quando fala da aprovação de contas presidenciais, após exame e emissão de parecer da Comissão Mista de Orçamento, a Constituição somente se pronuncia pela submissão ao Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Não há registro de apreciação em sessões separadas por essas mesmas Casas, nem poderia haver, em razão da incidência do art. 49, IX, da CF/1988 na espécie.
>
> Aqui o Constituinte reclama a atuação conjunta dos parlamentares representantes da população e dos Estados, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional, **dada a relevância nacional da apresentação regular das contas da Presidência da República. Cuida-se de bem jurídico que exorbita os interesses da União ou, mesmo, da Federação, por atingir diretamente a confiabilidade interna e internacional na gestão do país, com reflexos para toda a população brasileira**. *(negrito nosso)*

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

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

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

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

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

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

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

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

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
>
> [...]
>
> XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

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

Por conclusão, os atos alegadamente viciados deveriam ter sido sustados por outros atos, agora do Congresso Nacional, exclusivamente. Não

haveria previsão para persecução de crime de responsabilidade do autor dos atos inquinados, no caso o Presidente da República, pelo menos antes da constatação do vício pelo órgão competente.

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

Pertinente a lição de Maury R. de Macedo[7]:

> O direito em vigor deve ser apenas interpretado, por quem tenha que aplicá-lo, e não alterado ainda que para melhor, no momento de sua aplicação, hipótese em que padeceria, pelo menos, de três graves defeitos: origem ilegítima, casuísmo e retroatividade.
>
> O direito será mais importante que a lei sempre que esta, sua expressão escrita, se desvirtue sob a influência do intérprete, faltando, pois, à sua finalidade.

### 2.1.2. Conclusão quanto a preliminar do subitem 2.1

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

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

Por outro lado, a Constituição Federal traçou o rito para análise das contas presidenciais, entre estas a edição de decretos de abertura de créditos. Nesse rito, fixou prazos e órgãos para análise e emissão de pareceres e colegiado

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

Máximo para julgamento conclusivo, cujo procedimento para 2015 está ainda em fase prematura.

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

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

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

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

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

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

### 2.1.3. Do entendimento sobre crédito adicional

#### 2.1.3.1. Conceito de crédito adicional

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

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

2.1.3.2. Finalidade do crédito adicional

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

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

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

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

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

Por isso, não há risco de, na abertura de um decreto de crédito ou na sanção de uma lei, haver conflito com o alcance das metas estabelecidas[8]. Por

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

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

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

### 2.1.3.3. Autoridade competente para abrir crédito suplementar

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

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

---

> Crédito suplementar permite que o governo faça reordenamento de fontes de recursos. Faltou R$ 100 milhões para terminar um ponte, o governo pode tirar de uma rubrica do orçamento e mandar para terminar a ponte. Aqui não houve aumento de despesa já que se tirou recurso de uma despesa para outra.
>
> Mas o que diz a lei? Aqui vem o problema. O art. 4º da Lei Orçamentária Anual (LOA) fala que: "Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015..." (ver aqui).
>
> Aqui mora o problema. Os Decretos de Créditos Suplementares foram editados nos dias 27/07/2015 e 20/08/2015, quando a meta de primário em vigor para o governo federal era de R$ 55,3 bilhões fixados na LDO de 2015 (Lei 13.080/2015 – clique aqui).
>
> No dia 23 de julho de 2015, o governo mandou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei 5/2015 (ver aqui) para alterar a LDO e permitir uma redução da meta do primário do governo central de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões.
>
> Apesar desse Projeto de Lei só ter sido aprovado no dia 02 de dezembro de 2015, o governo fez aberturas de credito suplementar por Decreto em julho e agosto, como se esse Projeto de Lei, meta de superávit primário menor, já estivesse valendo, mas não estava. Sem dúvida infringiu à Lei. Os créditos suplementares poderiam ter sido abertos, mas não por Decretos.
>
> Se não gostamos desse rito é só mudar a lei - se retirar o Art. 4º da Lei Orçamentária Anual e modificar a LRF permitindo que o governo possa, automaticamente, reduzir a sua meta de primário. É exatamente isso que o governo quer fazer agora.

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

O Presidente da República, no entanto, não é o responsável pela execução das programações contidas nas leis e decretos, que ficam a cargo dos ministérios e demais órgãos da administração pública, inclusive de outros Poderes, do Ministério Público da União – MPU e da Defensoria Pública da União - DPU, que gozam de autonomia constitucional.

2.1.3.4. Fontes para a abertura de crédito adicional

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

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

### 2.1.4. Análise do mérito do subitem 2.1

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

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

> ...a partir do PLN nº 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconhecera que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas.
>
> Ora, o art. 4º da Lei 13.115/2015, Lei Orçamentária anual de 2015, é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto na LOA/2014. (fl. 19)
>
> [...]
>
> Os decretos acima transcritos foram editados e publicados após a data de propositura do PLN 5/2015 no Congresso Nacional, **o que revela o dolo da denunciada**! (fls. 20)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme se verifica, a Corte suprimiu de seu parecer a parte final veiculada na Denúncia, que se refere exatamente à abertura de crédito com base em superávit financeiro e em recursos vinculados (*...e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal*).

O Tribunal se convenceu de que a abertura de crédito com base em fontes vinculadas ou em superávit financeiro demandava exame mais aprofundado, restringindo-se a apontar irregularidade apenas nos termos ora demonstrados. Deixou a apreciação dessa parte da matéria para processo específico. Ou seja, não apontou como irregular a abertura de crédito com base em fonte vinculada ou em "superávit financeiro".

Os créditos abertos com base em superávit financeiro para atender despesa primária são justamente os únicos que poderiam gerar alguma polêmica, porque de fato geram incompatibilidade com a meta, mas apenas a "programada", desbalanceando-a.

[9] Páginas 14 e 794 do Relatório do TCU sobre as contas de 2014 divulgado na internet. Disponível em http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html.

Sendo assim, se o próprio Tribunal entendeu por razoável empreender mais aprofundada análise em relação a esse tipo de crédito, nenhuma razão haveria para concluir que os demais tipos de crédito seriam incompatíveis com a meta. Estes são sempre abertos com equilíbrio entre estimativa de receita e previsão de despesa (há ressalva aqui somente para os créditos abertos por medida provisória, que sequer precisam indicar a fonte de custeio).

É curial compreender, também, que o decreto de abertura de crédito adicional opera apenas no âmbito normativo da despesa. Não impacta a meta fixada, porque não é ato de execução. Não altera, em nenhuma hipótese, as metas estabelecidas (os tetos da despesa efetiva) para o exercício financeiro, até porque o crédito aberto deve obedecer, na sua execução, as metas fixadas.

Só este fato já é suficiente para silenciar o argumento da Denúncia, que se ampara no fundamento "único" de que a mera abertura do crédito impede a obtenção da meta.

Uma coisa é a programação, outra é "o quê" e "o quanto" se executará dela!

Para se perceber a diferenciação na prática, a abertura de um crédito, na sua contabilização, sensibiliza apenas o balanço e as contas inerentes à programação orçamentária: balanço orçamentário. Passa a integrar os balanços da execução, balanço financeiro e balanço patrimonial, apenas quando entram no processo de empenho e pagamento.

A abertura de crédito não pode ser vista, porque efetivamente não o é, como mera licença para aumentar as despesas reais, ainda que inclua programação nova no orçamento com amparo em excesso de arrecadação. Foi nisso que parece terem se confundido os denunciantes.

Os orçamentos no Brasil não são impositivos. Logo, determinada abertura de crédito, ainda que ampliando as "possibilidades" do gasto (opera apenas no âmbito dos registros gráficos e estáticos do orçamento, fixando tetos das programações), não implica necessário crescimento no gasto final. O gasto somente ocorrerá se, e somente se, as metas fiscais programadas para o exercício o permitirem.

A propósito, assim estabelecia o § 13 do art. 52 da LDO 2015[10]:

> § 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. *(negritamos)*

O orçamento, é cediço, trabalha basicamente com situações prospectivas, tendo em conta também a conjuntura. Por isso mesmo deve ser elaborado e aprovado antes do início do exercício para o qual se aplica. O fato de eventualmente as projeções indicarem que as metas poderão não ser cumpridas não inibe, nem pode, o replanejamento dos gastos, até porque as condições econômicas e financeiras poderão se alterar, inclusive para melhor.

### 2.1.5. Da autorização para abertura de crédito em 2015

A Denúncia afirma que não havia prévia autorização legislativa, em 2015, para abertura dos créditos que menciona. Contudo, não é isso que se verifica no texto da Lei Orçamentária daquele ano (LOA 2015):

> Art. 4º **Fica autorizada a abertura de créditos suplementares**, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015** e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:
>
> I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

[10] Reproduzido na LDO 2016((art. 55, § 13) e repetição da LDO 2014 (art. 51, § 13).

a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;

c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º , da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e

e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964;

Conforme se verifica, o **caput** do dispositivo é afirmativo, no sentido de que os créditos poderiam ser abertos, na medida em que a expressão **"fica autorizada a abertura de créditos suplementares"** é evidentemente no sentido favorável. Logo, não encontra respaldo na Lei a conclusão da Denúncia.

É fato, no entanto, que referido dispositivo estabelecia, isto sim, determinadas condições para a abertura dos créditos, mas que em nenhuma hipótese obstaculizavam a edição dos decretos. Eis as "condições" e os esclarecimentos correspondentes:

1) as alterações na programação (abertura de crédito) deveriam ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício.

O resultado primário é o saldo da arrecadação das receitas primárias menos os pagamentos das despesas primárias; é a economia destinada ao pagamento de juros. Por isso, somente pode ser constatado ao final do exercício, quando se encerra o ingresso dos recursos e já se efetivaram os pagamentos ordenados.

Aberto um crédito, por qualquer que seja o meio normativo, a meta pode ser alcançada pela definição dos montantes a serem efetivamente pagos, no momento de serem pagos. Ademais, a administração poderá cancelar até o último dia do ano todas as programações ainda passíveis de execução, ou postergá-las para exercícios seguintes, sob a forma de restos a pagar, o que efetivamente não obsta o alcance da meta.

Logo, pode-se afirmar a inexistência de qualquer conflito entre a abertura de um crédito e o resultado de uma meta que somente se conhecerá no fechamento do exercício.

Por conseguinte, não foi objeto de incompatibilidade (conflito, desarmonia) com a obtenção da meta de 2015 nenhum dos créditos abertos. Apesar de a abertura dos créditos aparentar aumento nas despesas, o limite de contingenciamento foi preservado, nos termos aprovados pelo Congresso Nacional para o exercício de 2015.

A pretensão do art. 4º com a fixação da regra em análise, certamente visa vedar que decretos de crédito disponham sobre: (i) alteração dos limites de contingenciamento estabelecidos no decreto editado especificamente para atender o art. 9º da LRF e (ii) abatimento das despesas autorizadas no decreto da apuração da meta de resultado, a exemplo do que têm feito as LDOs (v.g., art. 2º, § 5º, LDO 2015[11]).

Aliás, a vedação à incompatibilidade com a obtenção da meta (que somente pode ser compreendida no sentido que ora se dá) é dirigida também à abertura de créditos decorrentes de projetos de lei. Isso é o que dispunha o § 4º do art. 39 da LDO 2015[12]. Decorre que, se fosse o

---

[11] Art. 2º ...

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

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

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

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

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

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

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

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

[12] 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

dispositivo proibitivo à abertura de crédito por decreto, a proibição restaria configurada também por meio de projeto de lei, o que efetivamente não tem sentido.

É preciso frisar, enfim, que a exigência de obediência às metas de superávit por ocasião da edição decretos vem sendo prevista nas leis orçamentárias desde o exercício de 2001 (Lei nº 10.171, de 05/01/2001 – LOA 2001[13]), logo após a aprovação da LRF.

Nesse largo período de mais de 14 anos, não se tem notícia de qualquer alegação, por qualquer órgão de controle ou órgão técnico especializado, de que abertura de crédito suplementar, independentemente da fonte de recurso, cause dano à obtenção das metas fixadas.

Assim, patente e inegável a segurança jurídica consolidada!

Portanto, em relação a este tópico, também sem razão os denunciantes.

2) A abertura do crédito deveria preservar as vinculações legais das fontes de recursos (art. 8º, da LRF).

Não consta que qualquer crédito aberto tenha desobedecido vinculação de recursos fixada em lei. Tampouco há qualquer referência no arrazoado da Denúncia que leve a tal entendimento. Por isso, mais um critério obedecido na abertura dos créditos citados.

3) os créditos abertos deveriam obedecer aos limites fixados nos diversos incisos do art. 4º.

---

acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.

[...]

§ 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos **não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei**. *(grifo nosso)*

[13] Confira-se o disposto no art. 6º:

*Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os arts. 8º, 9º e 10 da Lei Complementar nº 101, de 2000*

Como se sabe, o art. 9º da LRF trata exatamente do cumprimento das metas fiscais.

Também nesse caso, não há qualquer infringência, pois os créditos ficaram dentro dos limites estabelecidos na lei orçamentária, razão pela qual foram abertos isentos de vício.

### 2.1.6. Exame de um caso concreto

Neste ponto, traz-se à baila, na tabela a seguir, um caso concreto de crédito suplementar aberto no exercício de 2014 e analisado no âmbito do Relatório das Contas de 2014, do ilustre Senador Acir Gurgacz. Tal crédito foi lamentavelmente considerado viciado, pelo Relatório Prévio do TCU. O Senador rebateu tecnicamente o equívoco interpretativo da Corte de Contas.

O estudo do caso leva a concluir que a abertura de um crédito tem raiz constitucional, não percebida por aquele Tribunal e pelos denunciantes, razão pela qual mero dispositivo de lei não poderia inibir o ato de abertura de crédito.

**Decreto não numerado 14028 - de 10/11/2014**

**Suplementação por Fonte de Recursos (R$ 1.000,00)**

| Órgão | Fte 174 | Fte 181 | Fte 381 | Fte 650 | Fte 150 | Fte 100 | Fte 296 | Fte 250 | Fte 374 | Fte 180 | Fte 300 | Fte 196 | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| JE | 7.620 | | | | | | | | | | | | 7.620 |
| TRT 3a | | 2.435 | | | | | | | | | | | 2.435 |
| TRT 6a | | 5.000 | | | | | | | | | | | 5.000 |
| TRT 9a | | 6.000 | 477 | | | | | | | | | | 6.477 |
| TRT 18a | | 127 | | | | | | | | | | | 127 |
| TRT 23a | | 800 | | | | | | | | | | | 800 |
| **Subtotal** | 7.620 | 14.362 | 477 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 22.459 |
| | | | | | | | | | | | | | |
| PR | | | | 2.507 | | | | | | | | | 2.507 |
| MCT | | | | | 200 | 10.864 | | | | | | | 11.064 |
| CNDCT | | | | | | 500 | 5.714 | | | | | | 6.214 |
| CNEN | 1.000 | | | | | 6.332 | | 2.359 | | | | | 9.691 |
| INB | | | | | | | | 24.772 | | | | | 24.772 |
| MJ | | | | | | 13.778 | | | | | | | 13.778 |
| MJ -AqN | | | | | | 3.486 | | | | | | | 3.486 |
| MJ-DPRF | 20.495 | | | | | | | | | | | | 20.495 |
| MJ-DPF | 3.832 | | | | | 6.078 | | | 20.000 | | | | 29.910 |
| Funai | | | | | | 1.500 | | | | | | | 1.500 |
| MJ-DirDif | 417 | | | | 28 | | | | | 17 | | | 462 |
| FNSegPu | | | | | | 9.983 | | | | | | | 9.983 |
| MRE | | | | | | | | | 8.587 | | 123.413 | 90.000 | 222.000 |
| C Exérc | | 57.568 | | | | | | | | | | | 57.568 |
| Fdo Aeron | | | | 200.092 | | | | | | | | | 200.092 |
| AGU | | | | | | | | | | | 40.000 | | 40.000 |
| CGU | | | | | | 2.546 | | | | | 8.776 | | 11.322 |
| ANTA | | | | 1.771 | | | | 4.282 | | | | | 6.053 |
| **Subtotal** | 25.744 | 57.568 | - | 204.370 | 228 | 55.067 | 5.714 | 31.412 | 28.587 | 17 | 172.189 | 90.000 | 670.895 |
| | | | | | | | | | | | | | |
| **TOTAL** | 33.365 | 71.930 | 477 | 204.370 | 228 | 55.067 | 5.714 | 31.412 | 28.587 | 17 | 172.189 | 90.000 | 693.354 |

Fonte: Decreto 14028 e respectivos Anexos.

De acordo com a tabela[14], que apresenta apenas pequena parte da multiplicidade de aspectos técnicos, todos de competência de órgãos específicos da administração (art. 87, parágrafo único, CF, e arts. 2º e 3º, DL 200/1967), o que garante segurança ao Chefe do Executivo em adotar os decretos, a Justiça Eleitoral projetou aumento em sua receita decorrente de taxas e multas pelo exercício do poder de polícia (Fonte 174) no total de R$ 7,62 milhões (1ª primeira linha com 1ª coluna).

[14] Tal tabela foi aproveitada em razão da economia de tempo na elaboração de outra semelhante. Em nada prejudica a análise, porquanto reproduz dados semelhantes aos constantes do Decreto de fls. 111/116, em que também há órgãos do Poder Judiciário beneficiários do crédito.

Com base nesse excesso, que, a teor do art. 41 da LDO 2014, foi aprovado pelo CNJ[15] e cuja aplicação visava a manutenção e propaganda dos partidos políticos, aquele órgão do Judiciário requereu ao Executivo a abertura do crédito correspondente (situação esta semelhante à do crédito suplementar arrolado às fls. 170 da Denúncia).

Na visão da Denúncia (idêntica à externada pelo TCU), seria inaceitável abrir tal crédito, "aumentando" despesas com base em "excesso de arrecadação", porque as projeções à época já indicavam que as metas poderiam não ser atingidas (por insuficiência na arrecadação ou por excesso de gastos). De fato, parece efetivo contrassenso.

Analisado tecnicamente o caso, no entanto, a Presidente da República jamais poderia se negar a abrir tal crédito, ainda que *potencial* o descumprimento da meta (potencial sim, porque o efetivo cumprimento ou descumprimento somente é conhecido após o encerramento do exercício). Antes de atender a normativo infraconstitucional, é dever presidencial zelar pela independência dos Poderes (art. 2º, CF).

Despautério ocorreria se houvesse a negativa, porquanto inegável ingerência indevida, de modo a comprometer a administração interna do Judiciário. Nesse caso, aí sim, configurar-se-ia o crime de responsabilidade previsto no art. 85, II, CF[16], e capitulado no item 5 do art. 6º da Lei nº 1.079/1950[17]. (O crédito de fl. 171 prevê situação semelhante para o Senado Federal, e o de fl. 261, para as Justiças Federal e Eleitoral)

Sendo assim, o Presidente da República não pode negar a abertura de crédito solicitada por qualquer dos Poderes Legislativo e Judiciário ou pelo

---

[15] Conforme os Pareceres de Mérito nº 0005624-69.2014.2.000.0000 e 0005377-88.2014.2.00.0000, encaminhados à Secretaria de Orçamento Federal por meio do Ofício nº 481/SG/2014, de 29/09/2014.

[16] Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
[...]
II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação.

[17] Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:
[...]
5 – **opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário**, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças. *(negrito nosso)*

Ministério Público, ainda que lhe pareça em desconformidade com a LRF[18] e com as leis orçamentárias, porque a exigência aqui é constitucional.

Nessa linha de raciocínio, e tendo em vista que a Constituição trata os Poderes com equilíbrio e igualdade, não seria razoável interpretar que o Chefe do Poder Executivo é obrigado a abrir créditos para os demais Poderes e MPU (ou que estes possam abri-los por atos específicos), mas não possa abri-los para os órgãos do próprio Poder Executivo, nas mesmas condições.

Pretender negar a edição de decreto pelo Presidente é equivalente a tentar não apenas tratar o Poder Executivo com menosprezo, mas impedir o Chefe de Governo de exercer plenamente as atribuições para as quais foi eleito (art. 76, CF), com evidente intromissão indevida, a afrontar o art. 2º da Constituição.

Seria esdrúxulo que o Presidente da República não pudesse ajustar as programações aos fatos ocorrentes e aos planejados, nos limites autorizados pelo Congresso Nacional; que não pudesse incorporar os excessos de arrecadação às dotações, mesmo sabendo que tais providências não comprometeriam o alcance da meta (cujo controle ocorre apenas no plano financeiro), mas tivesse de responder pela mais apropriada condução da coisa pública.

Logo, cai por terra, inclusive com base em disposição constitucional, o argumento de que era vedada abertura de crédito adicional.

Há, no entanto, argumentos não apenas legais, mas também práticos, que orientam no sentido de não se almejar qualquer vedação legal à abertura de crédito suplementar.

Considerando o mesmo tipo de fonte (receita de arrecadação própria), a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, dentro de sua autonomia administrativa, projetaram excesso de arrecadação de R$ 25,7 milhões em receitas que lhes eram exclusivas (linhas 'MJ-DPRF' e 'MJ-DPF', com primeira coluna), cuja aplicação visava basicamente atender serviços e comprar mobiliários para uso próprio.

[18] O próprio STF suspendeu a eficácia do § 3º do art. 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a contingenciar dotações dos demais Poderes e MPU, quando estes não realizassem oportunamente o contingenciamento (ADIN 2238).

Nesse caso, é preciso esclarecer, nenhum outro órgão pode se apropriar desses recursos.

Assim, também solicitaram a abertura do crédito respectivo.

Independentemente da conjuntura, não seria razoável inibir a abertura do crédito, porque tal providência apenas flexibiliza às polícias a melhor gerência dos seus recursos de acordo com as circunstância (se adquirir os mobiliários ou realizar os serviços previstos, deverá deixar de realizar outra despesa programada). Não afeta a meta, porque a execução efetiva deve obedecer aos limites de contingenciamento prefixados, ou seja à disponibilidade de fontes.

### 2.1.7. Da necessidade de constatação de prejuízo ao erário

Ainda que não houvesse autorização para abrir os créditos citados (mas efetivamente há!), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige, para apenar o gestor público em casos de infringência à lei, a comprovação **do efetivo prejuízo ao erário** ou **da finalidade específica de favorecimento indevido** na conduta.

Vejam-se a propósito excertos das ementas dos seguintes julgados do Pretório Excelso (INQ 3731 e INQ 2616/SP, da lavra dos eminentes Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli, respectivamente), em relação a dispensa de licitação, quando o art. 89 da Lei nº 8.666, de 1990, a exige expressamente:

> Inquérito. Competência criminal originária. Penal. Processo Penal.
>
> [...]
>
> 5. Art. 89 da Lei 8.666/93 (inexigibilidade indevida de licitação). Prova da inexigibilidade fora das hipóteses legais. Indícios de autoria.
>
> 6. Necessidade de demonstração de prejuízo ao erário e da finalidade específica de favorecimento indevido. Secretária de Estado. Pareceres pela conveniência e oportunidade da licitação e pela juridicidade da contratação direta. Ausência de indicativo de influência na escolha ou relação com a contratada. Preponderância da prova no sentido da inexistência do propósito de causar prejuízo ou favorecer indevidamente.
>
> 7. Denúncia rejeitada. (INQ 3731/DF, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Gilmar Mendes, **julg. em 02/02/2016**)

Ação Penal. Ex-prefeito municipal. Atual deputado federal. Dispensa irregular de licitação (art. 89, caput, da Lei nº 8.666/93). Dolo. Ausência. Atipicidade. Ação penal improcedente.

[...]

2. As imputações feitas na denúncia aos ora denunciados foram de, na condição de prefeito municipal e de secretária de economia e finanças do município, haverem acolhido indevidamente a inexigibilidade de procedimento licitatório para a contratação de serviços em favor da Prefeitura Municipal de Santos/SP

3. Não se verifica a existência de indícios de vontade livre e conscientemente dirigida por parte dos denunciados de superarem a necessidade de realização da licitação. Pressupõe o tipo, além do necessário dolo simples (vontade consciente e livre de contratar independentemente da realização de prévio procedimento licitatório), a intenção de produzir um prejuízo aos cofres públicos por meio do afastamento indevido da licitação.

4. A incidência da norma que se extrai do art. 89, caput, da Lei nº 8.666/93 depende da presença de um claro elemento subjetivo do agente político: a vontade livre e consciente (dolo) de lesar o Erário, pois é assim que se garante a necessária distinção entre atos próprios do cotidiano político-administrativo e atos que revelam o cometimento de ilícitos penais. A ausência de indícios da presença do dolo específico do delito, com o reconhecimento de atipicidade da conduta dos agentes denunciados, já foi reconhecida pela Suprema Corte (Inq. nº 2.646/RN, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 7/5/10).

5. Denúncia rejeitada. Ação penal julgada improcedente. (INQ 2616/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. em 29/05/2014, DJe 167, em 28/08/2014).

Nos fundamentos do seu voto condutor, o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes assim justificou, em síntese, sua conclusão:

O objetivo desse entendimento é separar os casos em que a dispensa buscou efetivo favorecimento, daqueles em que decorreu de interpretação equívoca das normas, ou mesmo puro e simples erro do administrador.

No presente caso, vislumbro indicativos de que houve prejuízo ao erário com a contratação.

[...]

> A despeito disso tudo, os elementos não demonstram que a denunciada tenha agido com intenção de causar prejuízo ao erário ou favorecer a contratada. A denunciada era Secretária Estadual de Educação e Cultura. Recebeu a indicação da contratação direta com avaliação de conveniência e oportunidade feita por escalões inferiores da administração (fls. 255 e 268), e de legalidade por parte da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 560- 567).
>
> Não há nenhum elemento indicando que a denunciada tenha pessoalmente influenciado a escolha. Nada aponta para relação com a contratada.
>
> Indo além, o contrato, considerada a dimensão da administração estadual, é de valor modesto.
>
> Assim, em princípio, os elementos levam a crer que a denunciada agiu de acordo com a crença de que a contratação era conveniente e adequada e de que a licitação era inexigível de acordo com os critérios jurídicos.
>
> O mais crível no contexto é que a decisão pela inexigibilidade decorreu de uma falha no dever de fiscalizar os atos propostos pelas instâncias administrativas inferiores e pela Procuradoria do Estado.
>
> Por isso, não vislumbro elementos suficientes para apontar para a vontade de causar prejuízo ao erário ou favorecer a contratada. Na pior das hipóteses, a prova aponta para agir culposo da denunciada, irrelevante do ponto de vista penal.

Na Denúncia ora analisada, no entanto, não há qualquer indicativo de que houve dano ao erário ou de que a abertura dos créditos tenha se dado com a finalidade específica de favorecimento indevido.

A constatação de prejuízo ao erário é também condição necessária para rejeitar contas. Isso é o que se interpreta do disposto no art. 16 da Lei nº. 8443, de 1992, segundo o qual:

> Art. 16. As contas serão julgadas:
>
> [...]
>
> II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

Como nada nesse sentido foi encontrado, não se poderia inquinar as contas presidenciais no ponto ora analisado.

### 2.1.8. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.1

Em razão do que se acaba de expor, ainda que se ultrapasse a preliminar e avance na análise do mérito, constatar-se-á que a abertura dos créditos efetivados pela Chefe do Poder Executivo em 2015 **não se subsumiria aos tipos penais** previstos nos itens 4 e 6 do art. 10 e item 2 do art. 11, todos da Lei nº 1.079[19], de 1950, pois:

a) em relação ao **item 4 do art. 10**, a ação delitiva seria "infringir" (violar, transgredir, ofender), não simplesmente, mas de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja "patente" (explícita, notória, manifesta) e "de qualquer modo" (generalizado, disseminado). Evidentemente, não houve "infringência" a dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma "patente e de qualquer modo", porquanto a abertura estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015 e se restringiu a algumas programações e órgãos, mas não a todos, conforme se demonstrou;

b) em relação ao **item 6 do art. 10**, a ação delitiva consiste em "ordenar" (mandar, determinar, dar ordem) ou "autorizar" (licenciar, outorgar, facultar) a abertura de crédito sem fundamento na lei orçamentária ou com inobservância de prescrição legal. É patente, pelos anexos decretos acostados, que a Presidente da República não "ordenou" ou "autorizou" a abertura de nenhum crédito por quem quer que seja, uma vez que o fez de moto próprio, conforme demonstram as publicações, e com

---

[19] Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

[...]

4 - Infringir, **patentemente, e de qualquer modo**, dispositivo da lei orçamentária.

[...]

6) **ordenar** ou **autorizar** a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

fundamento da LOA 2015 e observância do ordenamento jurídico pátrio; e

c) em relação ao **item 2 do art. 11**, a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais. No entanto, os seis créditos inquinados não apenas atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, mas também visaram inclusive atender dispositivos constitucionais (arts. 2º, 99 e 174, CF), que primam pela separação e independência dos Poderes. Sendo assim, resta patente a consonância da abertura dos referidos créditos com o ordenamento jurídico. Há de se registrar, no entanto, que esse art. 11, inserido entre os "crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos" da Lei nº 1.079/1950, não foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta não albergou tais tipos de crime no art. 85.

## 2.2. O segundo subitem – das pedaladas fiscais (fl. 22):

### 2.2.- Das Práticas Ilegais de Desinformações Contábeis e Fiscais - As chamadas pedaladas fiscais.

Conforme revelam o título do presente subitem e as fundamentações apresentadas, os denunciantes entendem por "pedaladas fiscais" a alegada desconformidade entre a contabilidade da União e a realidade das contas públicas, o que revelaria "maquiagens contábeis", com o fim de "forjar uma situação fiscal do país que inexiste, sem o temor de afrontar a lei para chegar ao resultado esperado" (fl. 22).

Como tais argumentos ainda são insuficientes para precisar a extensão e o âmbito que se quis dar às tais "pedaladas fiscais", e levando em conta que presumidamente a Denúncia não está se referindo à totalidade da contabilização dos atos e fatos da administração federal, esta Nota embasa-se, para a análise, na decisão que advém do recebimento da Denúncia.

### 2.2.1. Preliminar em relação ao subitem 2.2: recebimento da Denúncia

Em relação ao presente subitem, a decisão de acolhimento da Denúncia pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados não deixa dúvidas

de que os fatos acolhidos se restringem aos pretensamente praticados em 2015. Portanto, desnecessário debater os relativos a 2014, porque não recebidos.

Em suas razões, no que interessa para a análise, pontuou textualmente Sua Excelência (fls. 3.714/3.715):

> São igualmente relevantes as demais questões que **dizem respeito à lei orçamentária deste ano**, especialmente a alegação da reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais, o que, também em tese, podem configurar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária (art. 85, VI, CF).
>
> [...]
>
> E também merece melhor aprofundamento as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas pedaladas fiscais **também neste ano de 2015**.
>
> [...]

Conforme se verifica dos fundamentos da Denúncia, as "pedaladas fiscais" alegadas para 2015 consistem unicamente em demonstrações contábeis do Banco do Brasil S/A - BB, relativas ao Plano Safra, em que constariam dívidas do Tesouro ao Banco. O débito da União para com essa instituição financeira por equalização da taxa de juros, em 2015, alcançaria mais de R$ 3 bilhões (fl. 30).

A esta parte exclusiva, então, se restringe o acolhimento da Denúncia.

Embora o Senhor Presidente tenha reduzido bastante o objeto acolhido, ainda assim não ficaria isento de críticas pelo que acolheu. Várias são as razões.

A primeira delas tem relação com a divergência entre os fundamentos apresentados para acolhimento e o objeto acolhido. Disse textualmente Sua Excelência (fl. 315):

> É importante registrar que, neste juízo prévio de admissibilidade, não se examina a procedência ou não da denúncia, mas sim a existência de requisitos mínimos, formais e materiais e **indícios de materialidade e autoria**. *(negrito nosso)*

Ora, as informações prestadas pelos denunciantes (sobre demonstrações contábeis com indicações de possíveis dívidas do Tesouro) levam ao entendimento, indene de dúvidas, de que a Chefe do Poder Executivo nenhum ato pratica em relação aos fatos alegados.

Os atos e fatos são de responsabilidade de uma estatal (Banco do Brasil S/A), portanto de seus dirigentes, sendo importante ressaltar que não há prova alguma nos autos, ou ao menos alegação, de que aquela autoridade tenha feito ingerência, direta ou indireta, na direção do banco.

Fazem os denunciantes tão somente inferências, conclusões opinativas, no sentido de que, se há dívidas ilegais do Governo Federal, a Presidente deveria saber da ilegalidade, razão pela qual tem de responder por crime.

O **caput** do art. 85 e o § 4º do art. 86 da Constituição são translúcidos, no sentido de admitir apenas a responsabilização do Presidente por **atos** por ele praticados, ao dispor, **in verbis**:

> Art. 85. São crimes de responsabilidade **os atos do Presidente da República** que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
>
> [...]
>
> Art. 86. ...
>
> § 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado **por atos estranhos** ao exercício de suas funções.

Outra constatação permite reafirmar que os fatos aqui alegados nada têm que ver com a responsabilidade da Presidente. A Denúncia assevera que as equalizações de taxas de juros ao BB estariam sendo objeto de acompanhamento e controle pelo TCU, de que seria exemplo o Acórdão 0825/2015, adotado em 15/04/2015, nos autos do Processo TC 021.643/2014-8.

Apenas esta informação já seria suficiente para o desacolhimento, uma vez que não se vislumbra competência constitucional ao citado Tribunal para abrir processos de controle e fiscalização contra o Chefe do Poder Executivo,

mas tão somente para emitir parecer prévio sobre as contas deste (art. 71, I, CF), e no prazo constitucionalmente definido.

A propósito, decisão da Segunda Turma do STF:

> Agravo regimental em reclamação. 2. Prefeito de Pacujá/CE. 3. Cabe ao Tribunal de Contas a apreciação, mediante parecer prévio, das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (Ag. Reg. Na Reclamação 14.310/CE, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 24/03/2015 – precedentes citados: ADI 1.140-5/RR, ADI 1.779-1/PE, ADI 1.964-3/ES, ADI 849-8/MT, RE 471.506-AgR).

Em sua fundamentação, afirmou de modo transparente o Senhor Relator:

> No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, esta Corte tem reconhecido a clara distinção entre (*i*) a competência para **apreciar e emitir parecer prévio** sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88, e (*ii*) a competência para **julgar** as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. *(negrito original)*
>
> Assim, no tocante àquelas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, cabe ao Tribunal de Contas apenas a apreciação mediante parecer prévio. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo.

Por outro lado, visitando o sítio do Tribunal na internet, percebe-se que a Corte realmente acompanhava a questão. E, como era de se esperar, não incluiu a Presidente da República na relação dos responsáveis pelos fatos.

Como bem especificado no Acórdão nº 825/TCU-Plenário[20], os fatos são atribuídos apenas às seguintes autoridades, nomeadamente identificadas pelo Tribunal:

1) Guido Mantega (Ministro de Estado da Fazenda),
2) Nelson Henrique Barbosa Filho (Ministro de Estado da Fazenda interino);
3) Dyogo Henrique de Oliveira (Ministro de Estado da Fazenda interino),

[20] Fonte: https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?grupoPesquisa=JURISPRUDENCIA&textoPesquisa=PROC:2164320148 - acesso em 31/03/2016.

4) Arno Hugo Augustin Filho (Secretário do Tesouro Nacional),
5) Marcus Pereira Aucélio (Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional),
6) Marcelo Pereira de Amorim (Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional),
7) Adriano Pereira de Paula (Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional),
8) Alexandre Antônio Tombini (Presidente do Banco Central do Brasil),
9) Tulio José Lenti Maciel (Chefe do Departamento Econômico do Banco Central do Brasil),
10) Jorge Fontes Hereda (Presidente da Caixa Econômica Federal),
11) Aldemir Bendine (Presidente do Banco do Brasil),
12) Luciano Galvão Coutinho (Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social),
13) Manoel Dias (Ministro do Trabalho e Emprego),
14) Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello (Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome),
15) Gilberto Magalhães Occhi (Ministro de Estado das Cidades),
16) Carlos Antonio Vieira Fernandes (Secretário Executivo do Ministério das Cidades),
17) Laércio Roberto Lemos de Souza (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades) e
18) Lindolfo Neto de Oliveira Sales (Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social).

Por fim, em relação a esse aspecto, quando do recebimento da Denúncia, em dezembro/2015, o exercício financeiro ainda corria e sequer havia se iniciado o prazo constitucional atribuído à Presidência da República para apresentar suas contas ao Congresso Nacional (art. 84, XXIV, CF).

Sendo assim, não caberia ao Presidente da Câmara dos Deputados precipitar o lapso temporal previsto na Carta Política, ainda que com finalidade das mais republicanas (cumprimento do disposto na Lei nº 1.079, de 1950, e no Regimento Interno da Câmara), para constranger a Chefe do Poder Executivo a prestar parte das contas extemporaneamente. Tampouco caberia ao Senhor Presidente subverter o roteiro constitucional, abreviando prazos e substituindo atores competentes, como ocorrerá, se mantida sua decisão.

Em outra vertente, tomando-se o Parecer Prévio às contas presidenciais de 2014 (Acórdão nº 2.461/2015) como subsídio à discussão, o TCU em nenhum momento fez ressalvas ou apontou qualquer irregularidade, no que tange a dívidas do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil S/A - BB. O único apontamento existente (irregularidade 1) diz respeito à ausência de registro, nas estatísticas da dívida pública de 2014, de passivos da União junto a esse Banco.

A Denúncia faz referência expressa a parecer de Procurador junto ao Tribunal (fls. 23/24). No entanto, no rito constitucional estabelecido para as contas presidenciais, não há previsão para tal parecer, pelo que dever-se-ia, com todo o respeito à profundidade do trabalho referido, tomá-lo por inexistente nos autos.

A Denúncia afirma, ainda, que esse parecer teria sido acolhido em acórdão de 15/04/2015, do TCU (fl. 24). Pela data, referir-se-ia ao Acórdão 825/2015-TCU.

No entanto, esse Acórdão, como acima esclarecido, não se refere à Presidente da República, tampouco as conclusões nele alcançadas foram integralmente acolhidas no Parecer Prévio das contas de 2014, como acima afirmado, tendo ficado fora a questão da dívida ao BB.

Portanto, seguindo a lógica do Senhor Presidente da Câmara, porque é a lógica que se extrai da Constituição Federal, nesse ponto a Denúncia não poderia ser acolhida, porque o TCU, embora em 2014 tenha analisado a questão, não concluiu por qualquer "irregularidade" nas contas presidenciais sobre dívidas da União junto ao Banco do Brasil.

Quanto a 2015, as contas respectivas sequer foram objeto de Parecer Prévio da Corte, razão pela qual não há parecer técnico-orçamentário aceitável nos autos. E, a tomar-se por base a conclusão da Corte em relação a 2014, possivelmente deverá adotar a mesma posição em 2015, tendo em vista que o Governo editou o Decreto 8.535/2015, para regularizar o conjunto das dívidas junto às instituições financeiras federais.

### 2.2.2. Conclusão quanto à preliminar do subitem 2.2:

Para acolher a Denúncia, o Senhor Presidente deveria realizar o juízo prévio que a lei lhe exige. Conforme o art. 38, da Lei nº 1.079, de 1950, no "processo" e no "julgamento" estabelecidos nessa Lei, o Código de Processo Penal - CPP (Decreto Lei nº 3.689, de 03/10/1941) e os regimentos da Câmara e do Senado, serão utilizados subsidiariamente, naquilo que forem aplicáveis.

Nos termos vigentes do CPP:

> Art. 394. O procedimento será comum ou especial.
>
> [...]
>
> § 2º Aplica-se a todos os processos o procedimento comum, **salvo disposições em contrário deste Código ou de lei especial**.
>
> [...]
>
> Art. 395. **A denúncia** ou queixa **será rejeitada** quando:
>
> I - for manifestamente inepta;
>
> II - **faltar** pressuposto processual ou **condição para o exercício da ação penal**; ou
>
> III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Ao que aparenta, as condições da ação, exigidas no inciso II do art. 395, CPP, não foram plenamente preenchidas, tampouco a Lei nº 1.079, de 1950, as dispensa.

O mesmo CPP, embora não mais especifique claramente as condições da ação, admite interpretação extensiva, bem assim suplementação pelos princípios gerais do direito, **in verbis**:

> Art. 3º. A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito.

Em socorro, o disposto no art. 267 do Código de Processo Civil – CPC, Lei nº 5.869, de 11/01/1973 (aplicável por ocasião do recebimento da Denúncia), dispõe que são condições da ação (inciso VI) *a possibilidade jurídica do pedido, a legitimidade das partes* e *o interesse processual*.

Sendo assim, obviamente, as condições da ação (as formalidades legais) devem estar presentes, mas não estão. Diretamente ao ponto: não está

presente a *possibilidade jurídica do pedido*. Isto porque, o ordenamento, resumido no **caput** do art. 85 da Constituição e nos arts. 4º a 12 da Lei nº 1.079, de 1950, não capitula a punibilidade da Presidente da República por atos não praticados por ela. Aliás, o § 4º do art. 86, CF, também afasta tal pretensão.

Logo, com amparo na Constituição de 1988, não haveria qualquer indício de autoria, para recebimento da Denúncia, falecendo justa causa para tanto.

É sintomático que os próprios denunciantes, juristas, não tenham realizado a subsunção da conduta a qualquer dos tipos penais previstos na Lei, o que demonstra insegurança quanto à existência de crime, ou certeza quanto à inexistência.

Preferiram elencar a totalidade do art. 10, integrado por 12 espécies de crimes (fls. 31/34), e parte do art. 11, nos itens 2 e 3 (fls. 35). Nenhum deles, no entanto, diz respeito a possíveis vícios em relação a "demonstrações contábeis" ou a "débitos" do Tesouro ao Banco do Brasil.

O próprio art. 11 da Lei 1.079, de 1950, que estabelece os "*crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*", parece não ter sido acolhido pela Constituição atual.

A Constituição de 1946, sob a égide da qual foi aprovada referida lei especial, previa entre os crimes de responsabilidade presidencial a ofensa à "*lei orçamentária*" (inciso VI, do art. 89) e, em inciso distinto, à "*guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*" (inciso VII). A vigente Carta Política, no entanto, manteve apenas a ofensa à lei orçamentária como crime de responsabilidade.

Da mesma forma, assim como deduzido no subitem 2.1, a questão em apreço deveria primeiramente ser submetida à análise dos órgãos constitucionalmente previstos para emitir parecer e julgar as contas presidenciais, a fim de reconhecerem o vício apontado. Mas sequer passou pela primeira etapa, a análise técnica do TCU, admitida constitucionalmente. A par disso, a análise empreendida pela Corte sobre o mesmo caso em relação a 2014 não foi apontada como irregularidade.

Assim, falece competência à comissão especial e aos órgãos que lhe seguirem na apreciação, pelo menos enquanto não houver conclusão, na linha da Denúncia, dentro do o rito constitucional estabelecido.

### 2.2.3. Análise do mérito[21] do subitem 2.2

O cerne da questão deste subitem é saber se há efetivamente conduta ilegal do Poder Executivo (pela sua Mandatária) em relação aos procedimentos inquinados, ou se há outras razões plausíveis para o comportamento, ainda que não o mais desejável. Percucientes análises dos fatos e apurações efetivadas até o presente momento apontam para essa segunda opção.

Trecho do Acórdão nº 825/2015-Plenário-TCU, sobre debate técnico travado entre a Corte de Contas e instituições financeiras federais (especialmente Banco Central do Brasil – BCB, Banco do Brasil – BB, Caixa Econômica Federal – CEF, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), revela a existência de conflitos técnicos sobre a matéria em análise, porque relacionados à mais adequada forma de registrar os passivos financeiros da União, de modo a refletir e transparecer a real situação do endividamento público. Segue:

> 3.1.2. Passivos junto ao Banco do Brasil – Equalização da Safra Agrícola e Títulos e Créditos a Receber junto ao Tesouro Nacional:
>
> 106. A análise das demonstrações financeiras publicadas pelo BB permitiu identificar a existência de três haveres do BB junto à União registrados no ativo de referida instituição financeira.
>
> 107. O primeiro desses ativos está identificado como 'Alongamento de crédito rural – Tesouro Nacional' e está evidenciado pelo item '11.a – Outros Créditos – Créditos Específicos' das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e junho/2014 eram, respectivamente, R$ 1.323.842 mil, R$ 1.390.451 mil e R$ 1.468.760 mil.
>
> 108. O segundo desses ativos está identificado como 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola' e está evidenciado pelo item '11.b – Outros Créditos – Diversos' das Notas Explicativas às Demonstrações

[21] Para maior compreensão sobre a temática, sugere-se a leitura dos tópicos inerentes às irregularidades 1 a 4, apontadas pelo TCU, constantes do Relatório do destacado Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), disponível no sítio da CMO na internet. , em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO_COM_EMENDAS.pdf

Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e junho/2014 eram, respectivamente, R$ 4.158.015 mil, R$ 6.333.283 mil e R$ 7.943.736 mil.

109. O terceiro desses ativos está identificado como 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional' e está evidenciado pelo item '11.b – Outros Créditos – Diversos' das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas referentes ao 1º Semestre/2014 publicadas pelo BB na rede mundial de computadores e cujos saldos relativos aos meses de junho/2013, dezembro/2013 e junho/2014 eram, respectivamente, R$ 1.043.628 mil, R$ 1.373.702 mil e R$ 1.796.224 mil.

110. Foi solicitado (peça 45, fl. 3) ao Departamento Econômico do Bacen que informasse à equipe de auditoria o item da DLSP no qual porventura estivessem registrados os passivos da União junto ao BB e as razões de ordem metodológica para a inserção ou, se for o caso, para a não inserção de referidos passivos no rol de obrigações da União na DLSP.

111. Por intermédio do Ofício 971/2014-BCB/Depec (peça 93), de 17 de outubro de 2014, o Bacen informou que o passivo referente ao item 'Alongamento de crédito rural – Tesouro Nacional' é computado no item Dívida Bancária Federal, nos quadros estatísticos relativos à composição da DLSP, divulgados pelo Bacen.

112. Quanto às razões para o registro, o Bacen informou que referido passivo está registrado pelo BB na conta Cosif '1.8.5.90.00-7 – Tesouro Nacional – Alongamento de Crédito Rural'. Informou também que, como regra geral, as obrigações do governo registradas no sistema bancário devem ser incluídas na DLSP e que as obrigações, caracterizadas como direito já efetivamente constituído junto ao Governo Federal, enquadravam-se nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração fiscal.

113. Quanto ao passivo referente ao item 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola' o Bacen informou (peça 93, fl. 4) que o mesmo não está inserido no cálculo da DLSP. Informou também que a conta Cosif utilizada pela instituição financeira para o registro de referidos direitos não está nos grupamentos contábeis abrangidos pela apuração fiscal.

114. Para justificar o não registro de referido passivo, o Departamento Econômico do Bacen informa que a apuração fiscal considera o critério de caixa para o resultado fiscal primário e que o impacto das despesas de equalização de taxas sobre a DLSP e o resultado fiscal ocorre, regra geral, por ocasião de seu efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, ocasionando queda de disponibilidade (Conta Única) ou aumento de endividamento (no caso de pagamento com títulos públicos).

115. O argumento apresentado pelo Bacen, ao que parece, reforça o entendimento de que referido passivo deve ser registrado nas estatísticas da DLSP, pelos motivos expostos a seguir.

116. As equalizações, como já evidenciado pelos itens 90 a 95 desta instrução, são despesas orçamentárias correntes que devem ser pagas ao longo do processo de execução do orçamento. Ou seja, espera-se que o devedor (União) efetue, periodicamente, o pagamento das equalizações ao respectivo credor (BB).

117. Quando, no entanto, referidos pagamentos não são efetuados e, ao estoque da respectiva dívida, passam a ser apropriados juros, não há dúvida de que o credor está concedendo uma espécie de financiamento ao devedor.

118. Desse modo, como determina a metodologia de apuração 'abaixo da linha', nos parece que estão plenamente atendidos os critérios estabelecidos pela metodologia 'abaixo da linha' para o registro de tais passivos na DLSP, uma vez que: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB – ora, se não são devidos, por que são apropriados juros aos respectivos estoques?; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira.

119. Ainda nessa esteira, informa o Bacen (peça 45, fls. 4/5) que, na hipótese de existirem parcelas desses direitos das instituições financeiras que se mostrem já exigíveis, poder-se-ia empreender estudo com o objetivo de avaliar possível inclusão desses montantes na DLSP. Em relação a esse aspecto, os itens 208 a 222 deste relatório mostram que os valores lançados no ativo do BB já foram reconhecidos, pela STN, como devidos à referida instituição financeira.

120. Desse modo, ante o exposto acima, em razão do princípio da transparência fiscal positivado pelo art. 1º da LRF e em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen em seu sítio na rede mundial de computadores, propõe-se determinação ao Departamento Econômico do Bacen para que registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola'.

121. Quanto ao passivo referente ao item 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional' o Bacen informou (peça 45, fl. 4) que o mesmo também não está inserido no cálculo da DLSP. As razões para a não inclusão seriam as seguintes, *in verbis*:

> 'O passivo da União acima referido é oriundo de operações de crédito de interesse do Governo, incluindo os abatimentos e repasses vinculados às

operações destinadas às micro e pequenas empresas e rebates ou bônus por adimplência nas operações rurais. Essas operações são contabilizadas em conta Cosif de uso interno da instituição, vinculada ao grupamento contábil 1.8.8.80.20-5 – Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito e que não permite a explicitação das obrigações do Tesouro Nacional, não sendo abrangida, portanto, pela apuração fiscal. (...), a avaliação desses direitos da instituição financeira à luz da metodologia de apuração fiscal requer análise mais desagregada da natureza dos créditos, sobretudo quanto à segregação dos estoques oriundos de operações financeiras, se for o caso, daquelas de natureza não financeira (impacto primário), avaliação essa que depende de outras informações, inclusive com a participação de outros órgãos e entidades do Poder Público Federal, não podendo ser realizada unicamente a partir do atual registro contábil na instituição financeira.'

122. A equipe de auditoria entende, entretanto, que os montantes registrados em referido item das demonstrações financeiras devem ser registrados como um passivo no rol das obrigações da União na DLSP pelas mesmas razões citadas acima para o registro da equalização da safra agrícola, quais sejam: (i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira.

123. Desse modo, em razão do exposto acima, ante o princípio da transparência fiscal positivado pelo art. 1º da LRF e em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen em seu sítio na rede mundial de computadores, propõe-se determinação ao Departamento Econômico do Bacen para que registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional'.

A propósito, seguem também os argumentos do Bacen ao TCU (defesa apresentada pela AGU em relação às contas de 2014, fls 24/26), justificando a aplicação de sua metodologia em relação ao caso:

> Assim, deve-se ter em mente que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, calculadas a partir da variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos (metodologia "abaixo da linha"), têm como objetivo medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária**, a exemplo da definição da meta da taxa básica de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), no âmbito das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom).

Consequência disso é que a competência da área econômica do BCB de determinar os contornos da metodologia para apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, constitui **parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária** para o exercício de **sua** competência **privativa** de formular e executar a política monetária, como bem ressalta a anexa nota técnica.

A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade que lhe foi legalmente atribuída. **A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal** (*vide* arts. 9º a 11 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964).

Quaisquer constrições à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências, além de causar reflexos no desempenho das competências legais do próprio BCB.

**Decorre do objetivo dessa estatística macroeconômica do setor fiscal e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la –** ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do País disposta a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal – a **delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística como abrangência e cobertura**, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

Pelas razões acima é que o *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* define, logo em sua Introdução, que as "*fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público,* ***tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro***.", uma vez que o "*Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional,* ***pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público****, facilitando o trabalho de compilação das estatísticas fiscais*" *(destaques ausentes no original)*.

Dessa forma, quando o item 3 do *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB*, relativo a "*Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas*", afirma que a "regra geral" para a inclusão de um crédito ou de uma dívida do setor público não financeiro na DLSP é que eles "*devem estar registrados no passivo* [ou ativo] *das instituições devedoras* [ou

credoras] *do governo*", essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras.

[...]

Destaque-se, ainda sobre metodologia, que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotam para a contabilização e para o momento** de **registro o critério de caixa**, definido no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), cuja primeira versão foi publicada pelo FMI em 1986.

Pelo critério de caixa, as "*transações são registradas apenas quando o recurso* (cash) *é efetivamente recebido ou pago*" (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 1.27). A apuração dessas estatísticas no critério de caixa é, adicionalmente, a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 4.2). Esse critério está explicitado no *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* em sua página 10: "*As NFSP apuram o resultado pelo* ***regime de caixa***" *(grifos originais)*

Mais adiante, complementou a AGU (fls. 29/30):

Aplicando-se esse entendimento, consagrado há 25 (vinte e cinco) anos, tem-se que pouco **mais de 3/4 (três quartos) dos "*R$ 40 bilhões*" citados pelo TCU são ativos de instituições não financeiras (FGTS e Finame)**, não devendo, portanto, ser contemplados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

Os **R$ 9,7 bilhões restantes (BB) também não são incluídos** nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, por não preencherem os demais requisitos da metodologia, em especial o **critério de caixa**.

[...]

A reforçar essa convicção, repise-se que **nenhuma operação dessa natureza foi incluída nas estatísticas fiscais abaixo da linha em qualquer outro exercício e nem sequer foram apontadas em relatórios anteriores do TCU**.

**Com base em tudo quanto exposto, não há qualquer ilegalidade**, como sugere o apontamento do Relatório Preliminar da Corte de Contas, simplesmente porque **não há lei nem qualquer outra norma cogente que tenha definido a "*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*" nem que tenha obrigado o BCB a incluir determinadas operações no cálculo da DLSP ou do Resultado Primário**. (*grifos originais*)

Como se pode perceber, o imbróglio nada tem que ver diretamente com a Senhora Presidente da República, ainda que as demonstrações possam ter evidenciado que as contas públicas estariam numa situação melhor que a real.

Demonstrações obscuras não podem ser toleradas, tanto é verdade que o Parecer do Senador Acir Gurgacz às contas de 2014 recomendou "ressalvas" quanto a esse aspecto. Mas, lamentavelmente, decorre das inúmeras falhas existentes no sistema público de orçamento e finanças (inclusive no de controle, que não identificou o defeito há mais tempo).

Em síntese, no âmbito desse debate, o BCB alegou que realiza suas demonstrações com amparo em metodologia que emprega há mais de 25 anos consecutivos, dentro de sua competência constitucional de Autoridade Monetária (art. 164, CF).

O TCU, por seu turno, arrazoou que, aprovada a LRF, os princípios nela previstos, especialmente o inerente à "ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas", devem ser perseguidos. Com base nisso, entendeu que poderia exigir os registros (e de fato os exigiu), segundo o que lhe parecesse mais adequado.

À sua vez, o BCB, visando preservar sua autonomia e competência, ponderou que, se alterarasse sua metodologia para atender às preocupações do TCU, sua função de Autoridade Monetária sofreria abalos negativos.

Ambas as partes (TCU x BCB e demais instituições financeiras) tinhamm razão. Como o debate está aberto, bem assim as discussões jurídicas, certamente se chegará a bom termo.

A questão de qual seria a melhor forma quanto aos registros e evidenciação da situação financeira do Estado por certo será equacionada quando o Senado Federal e o Plenário do Congresso Nacional se desincumbirem de aprovar os normativos previstos no art. 30, LRF, nos seguintes termos:

> Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:
>
> I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso

VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1° deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

No que ainda possa interessar, cabe esclarecer que, nos termos da Denúncia, as questões inerentes a demonstrações contábeis e a dívida do Tesouro junto ao BB se referem ao primeiro trimestre de 2015 (fl. 30), logo, ao período de janeiro a março daquele ano.

Nessa época, sequer o TCU havia elaborado seu parecer prévio em relação às contas presidenciais de 2014, que veio a ser concluído e enviado ao Congresso Nacional apenas em 14/10/2015, na forma do Acórdão 2.461/2015, via Avisos nº 748 e 750-Seses-TCU-Plenário, de 07 e 08/10/2015, fazendo apontamentos de irregularidades quanto ao relacionamento do Tesouro com os bancos públicos federais.

Portanto, antes dessa data, era inexigível à Presidente da República mudanças nos procedimentos de longa data adotados. Essa Autoridade, no entanto, por consideração à nova interpretação dada pela Corte (embora tal interpretação não tenha qualquer força executiva se não for aprovada pelo Congresso Nacional – e não foi!), adotou o Decreto nº 8.535, de 02/10/2015, que veda a existência de saldo negativo do Tesouro junto a instituições financeiras federais por prazo superior a cinco dias úteis. Atendeu-se, portanto, às legítimas preocupações levantadas pelo Tribunal.

Segundo a própria Denúncia deixa claro, pelo menos de 2009 a 2014 (fls. 22, 26 a 28), o procedimento, inquinado de viciado nas Contas presidenciais de 2014, era comum.

No entanto, até o momento da prolação do parecer prévio sobre as contas de 2014, a Corte, segundo se sabe, mesmo reconhecendo a existência da conduta nesse largo período, jamais "alertou", segundo deveria, nos termos do art. 59, § 1º, V, da LRF, o Congresso Nacional, o Poder Executivo ou qualquer outro órgão, quanto a possível irregularidade.

A par disso, a Constituição Federal e a LRF estabeleceram um sistema coeso e preventivo da deterioração das contas públicas, especialmente no que tange à contratação de operações de crédito. Exigem, no entanto, a participação de todos os Poderes da República, especialmente o Legislativo e o Executivo, e dos órgãos do sistema de controle.

Estabelece a Constituição, no que aqui interessa mais imediatamente, **in verbis**:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - **exercer o controle das operações de crédito**, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. *(grifos nossos)*

Por seu turno, dispõe a LRF, **in verbis**:

> Art. 32. **O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação**, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito **fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos**, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

[...]

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, **e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público**, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

[...]

II - **limites e condições para realização de operações de crédito** e inscrição em Restos a Pagar;

[...]

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

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

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. *(grifos nossos)*

Logo, **todos têm parcela de responsabilidade quanto ao equilíbrio e sanidade do Erário**! Atribuir tão somente ao Poder Executivo os percalços identificados seria omitir-se oportunisticamente.

Conforme se constata, a CF (art. 74, III) e a LRF (arts. 32, § 1º, e 59, **caput**) valorizam os órgãos de controle interno e os órgãos técnicos e jurídicos dos entes da Federação. Inclusive é atribuída atuação relevante ao Ministério da Fazenda, no que tange à verificação de limites e condições para realização de operações de créditos.

Para esses órgãos especializados do Poder Executivo, e são muitos deles, a exemplo das unidades jurídicas da Casa Civil, dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário e da Previdência e Assistência Social, da Caixa Econômica Federal, do Conselho Gestor do FGTS, da AGU, **não havia relacionamento ilegal entre o Tesouro e os bancos públicos, tampouco a ocorrência de operações de créditos**[22], porquanto tudo sempre transcorreu com base em contratos antigos ou em lei, sobre os quais jamais se levantou qualquer suspeita.

Ora, esse entendimento técnico massivo, amparado no ordenamento jurídico, dava à Chefia do Poder Executivo tranquilidade para determinar o gerenciamento como sempre se fez.

A par dessa massa de órgãos técnicos estar alinhada em torno de uma só interpretação, o Tribunal não levou esse posicionamento em consideração, o que é compreensível. Mas não se pode olvidar que se instalou o desapreço à previsão normativa (arts. 74, III, CF, e 32, § 1º, e 59, **caput**, LRF) e ao debate técnico coletivo, para a solução de problemas de interesse comum ao Estado e ao cidadão, porquanto prevalente a interpretação inovadora e isolada da Corte.

Nenhuma crítica, no entanto, a ser feita a esse colegiado, que cumpre seu papel constitucional. Mas não deixa de ser esdrúxulo que não se atribua qualquer valoração ao entendimento dos especialistas do Poder Executivo, cujos órgãos têm competências previstas na Constituição e na lei.

### 2.2.4. Conclusão quanto ao mérito do subitem 2.2:

Em razão do exposto, nada demonstra ter havido ato da Presidente da República em relação aos fatos aqui elencados, que patentemente ficam a cargo de instituições estatais. **Tampouco restaram demonstrados prática de ato ilegal, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento.**

Tomado ciência da interpretação nova dada pelo TCU à praxe, a Chefe do Poder Executivo, ato contínuo, baixou regulamentação geral, dentro do que lhe é possível fazer, atendendo ao novo entendimento. Tal fato revela que,

[22] O mesmo pode se dizer em relação aos créditos abertos por decreto, que são totalmente preparados pelas equipes técnicas dos ministérios, em especial relevo a Secretaria de Orçamento Federal, composta por serviços de inegável saber técnico.

tivesse a Corte se desincumbido de sua tarefa oportunamente, nos termos do art. 59, § 1°, LRF, e realizado o devido alerta a todos os Poderes, a Mandatária possivelmente teria antecipando também a regulamentação, evitando todos os embaraços ora discutidos.

São impertinentes, assim, as manifestações da Denúncia segundo as quais havia uma conduta deliberada para "*forjar uma situação fiscal do país que inexiste, sem o temor de afrontar a lei para chegar ao resultado esperado*".

Todas as informações apontam, isto sim, **que não havia prática ilegal: há agora novo entendimento para práticas antigas**, tanto que não houve alteração legislativa no período.

Mas tudo já solucionado, para este caso, nos termos do citado Decreto!

### 2.3. Terceiro subitem – Registro de Passivos da Dívida Líquida (fl. 36):

> **2.3.- Do não Registro de Valores no Rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público- Crime de Responsabilidade capitulado no artigo 9º da Lei 1.079/50.**

Este subitem específico trata de atos praticados em 2014, não acolhidos pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados. Assim, perdem a necessidade de análise.

Cabe apenas esclarecer que, tal como dito no subitem imediatamente anterior (2.2), não se tratava de atos praticados ou ordenados pela Chefe do Poder Executivo, razão pela qual não mereciam mesmo ser acolhidos.

## 3. Análise do Relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB/GO)

O Excelentíssimo Senhor Deputado Jovair Arantes (PTB/GO) divulgou seu respeitoso Relatório no dia 6 do corrente.

Na Introdução do voto, o ilustre Deputado alerta que "*aliado ao juízo técnico e jurídico sobre a admissibilidade, cabe a esta Casa* [Câmara dos Deputados], *também analisá-la tendo como base um juízo político, assim entendido como a*

*conveniência e a oportunidade de se instaurar um processo de tamanha magnitude. Esse juízo político é de cada um dos Senhores Parlamentares, mas tecerei considerações mais adiante a respeito disso, em capítulo específico*" (fl. 33).

Pouco mais à frente, assume que "*a denúncia possui aspectos técnicos bem específicos, sobre os quais não trabalhamos em nosso dia-a-dia*" (fl. 34).

Ainda mais adiante, afirmou Sua Excelência, que os parlamentares têm "*o dever de respeitar o processo democrático e os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e a tipicidade contida na Lei nº 1.079, de 1950.*"

Entendeu também, amparado em Paulo Brossard[23], que, "*ainda que devam ser considerados os pressupostos jurídicos,* ***o processo de impeachment possui essência política, uma vez que foi entregue às Casas do Poder Legislativo pelo poder constituinte originário, para que seja julgado à luz de maior sensibilidade política***" (fls. 41/42)

Como se verifica, o Relatório sob análise é intenso em manifestação política. Logo, ressalta esclarecer, esta Nota se limitará à análise técnica dos fatos financeiros e orçamentários, o que inclui as normas aplicáveis, haja vista que os aspectos políticos não se inserem na competência da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal.

Observação perfunctória do arrazoado leva à conclusão de que, o ilustre Deputado não somente deixou de propor a correção dos vícios da atuação do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, como também incorreu, com toda vênia, em outras contrariedades ao ordenamento.

O Relatório referido é extenso. Em razão disso, seguindo os tópicos apresentados pelo nobre Relator, a análise desta Nota se reportará especialmente às questões novas levantadas, considerando inclusive que vários dos pontos já estão debatidos no tópico 2, acima.

[23] Ex-Ministro do STF, nos termos de sua monografia "O Impeachment", Saraiva, 3ª Ed. 1992, p. 142.

### 3.1. Da abertura de crédito por decreto (fl. 65)

O Relatório fez questão de caracterizar a "autoria" da edição dos decretos em debate, que são emanados da Chefe do Poder Executivo, o que efetivamente não há como negar. (fl. 69)

#### 3.1.1. Abertura de crédito e autorização legislativa (fl. 70)

Neste ponto, o Relatório afirma que quem autoriza despesa pública é sempre o Legislativo.

Porém, é preciso também ressaltar, a iniciativa das matérias orçamentária é sempre do Poder Executivo (arts. 84, XXIV, e 165, CF). Além disso, o dispositivo alegadamente descumprido (art. 4º) constou originariamente do projeto de lei orçamentária para 2015, por esse Poder elaborado, tendo sido aprovado pelo Congresso sem qualquer alteração.

Os projetos de lei orçamentária, pelo menos desde 2006, seguiram todos ao Congresso Nacional com a mesma ressalva proposta originalmente, que **somente agora se alega proibitiva da abertura de crédito**.

#### 3.1.2. Condição do art. 4º da LOA 2015 (fl. 71)

Segundo a fundamentação do Relator, a condição estabelecida teve o propósito de "*compelir o Executivo a adotar, durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal*".

No entanto, mais uma vez se ressalta, o legislador apenas preservou o texto original do projeto de lei, de tal modo que, se há aí algum desejo de exortação ao cumprimento da meta, tal desejo teve origem no próprio Executivo. O Legislativo não modificou a ressalva.

Por outro lado, o artigo em discussão não parece dispor sobre os meios necessários para obter a meta fixada, o que já é previsto pela LRF e pela LDO de cada exercício financeiro (v. g., art. 9º, LRF, e art. 52, LDO 2015).

O dispositivo revela que o Estado, por meio do Congresso Nacional e do Poder Executivo, decidiu assegurar que os créditos suplementares, ainda que abertos por decreto, não sejam obstáculos ao atingimento da meta estabelecida. Somente isso! A regra é dirigida à abertura dos créditos, disciplinando-a, não à meta! E a pretensão é conjunta, não apenas do Legislativo.

### 3.1.3. Processo de obtenção da meta de superávit primário (fl. 72)

Partindo da assertiva de que "*a gestão fiscal, voltada à obtenção da meta, vincula tanto a gestão orçamentária quanto a financeira, o que se manifesta especialmente, durante a execução, na obrigatoriedade de limitação de empenho e pagamento*", sentencia o Relatório:

> Dada a exigência do art. 9º da LRF, **a meta de resultado primário tem caráter vinculante** para a Administração. *(negritamos)*

É fácil concluir que a afirmativa somente tem sentido no contexto do Relatório, que visa inquinar a abertura de créditos por decreto. Não tem nenhuma consistência na realidade, tanto que desacompanhada de amparo legal, pois o art. 9º citado não torna a meta obrigatória.

Não se discute que a gestão fiscal (orçamentária e financeira) deve preocupar-se com a obtenção da meta, mas daí a afirmar que a meta é obrigatória se mostra excessivo.

A LRF prevê a fixação de "meta" de resultado, mas não o próprio resultado. "Meta" é uma intenção, um propósito, um objetivo, um desejo previamente traçado, mas cujo resultado futuro admite variação.

Todo governo sonha, deseja, mira, o bem estar coletivo; no entanto, como apenas poucas variáveis ficam no seu controle, quase sempre alcança menos do que pretendeu!

A lei prevê, inteligentemente, uma "meta", porque não teria como fixar o próprio resultado, sob pena de inevitável frustração.

Não se concebe que "metas" de inflação sejam uma obrigação de atingi-las; que as metas para o PIB se configurem em imposição ao seu alcance.

Reconhecendo mesmo tratar-se de um propósito, não de um fim em si mesmo, a própria LRF exige a elaboração de anexo com as possíveis contingências (Anexo de Riscos Fiscais, art. 4º, § 3º, LRF), que possam afetar o alcance da meta. Além de tal Anexo, há de se ter em conta que os parâmetros econômicos também têm forte influência no atingimento das metas públicas, os quais por certo não são controlados pelo Estado.

Mas toda essa discussão levantada no Relatório é cabível no contexto de avaliação do cumprimento da LRF, não no processo em análise, em que se apura crime de responsabilidade contra a lei orçamentária.

A respeito do crime de responsabilidade, e para rememorar a previsão normativa que lhe é própria, diz a Constituição Federal:

> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
>
> [...]
>
> VI – a lei orçamentária
>
> [...]
>
> Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

No âmbito da lei especial (Lei nº 1.079, de 1950), os crimes de responsabilidade foram assim definidos, conforme a capitulação feita no Relatório (fl. 127):

> Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:
>
> [...]
>
> 4 - Infringir , patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.
>
> Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:
>
> [...]
>
> 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

O dispositivo da LOA 2015, tido pelo Relatório como violado, estabelece expressamente:

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

O Relatório deveria fornecer elementos que comprovassem que "*as alterações promovidas na programação*" pela **abertura** dos créditos analisados não foram "*compatíveis*" com a "*obtenção*" da "*meta estabelecida para o exercício de 2015*". Mas não o fez!

Pouco importa discutir se a meta era obrigatória ou não, sendo inócua a percepção particular manifestada no Relatório: o art. 4º apenas exigia que as *alterações promovidas* pela abertura fossem *compatíveis* com a *obtenção* da meta, independentemente de esta ser obrigatória.

*Compatibilidade* tem a ver com "coerência", "lógica", "consistência", "harmonia"; *obtenção*, com "conquista", "consecução", "atingimento", "alcance".

A partir dessas definições, a resposta quanto à compatibilidade de cada decreto não merece maiores digressões; não é nem mesmo necessária análise individualizada de cada decreto.

Em acréscimo ao que já se afirmou linha atrás (tópico 2.1.3), o decreto é um ato normativo, previsto constitucionalmente. No caso dos créditos suplementares, sua autorização está claramente prevista no art. 4º da LOA 2015, por força do § 8º do art. 165, CF.

Ao abrir um crédito mediante decreto, o Presidente da República atua meramente no âmbito da norma. Não exsurge efeito concreto algum!

Logo, a conclusão inexorável: as alteração promovidas pela abertura de um crédito (bem assim pela sanção do projeto da lei orçamentária e de projeto de lei de crédito adicional, ou pela edição de medida provisória) não têm impacto na obtenção da meta, porque o decreto (ou a lei ou medida provisória) é mera medida legislativa que modifica parcialmente o arcabouço programático do Estado.

A abertura de um crédito impacta apenas o conjunto de ações "programadas" para o exercício. Afeta apenas o que potencialmente pode ser executado, mas não necessariamente o que será executado.

A obtenção da "meta fixada para o exercício" somente é impactada pelo ingresso de receita no caixa do Tesouro ao longo do ano e pelas despesas pagas até o encerramento do mesmo ano.

Essa questão pode ser visualizada do seguinte modo: a construção de uma rodovia, a aquisição de leitos hospitalares e a contratação de professores não decorrem da edição de um decreto de abertura do crédito correspondente, da sanção da lei orçamentária ou da edição de uma medida provisória.

A lei orçamentária, a MP ou o decreto apenas autorizam que sejam feitos. São atos-condição, exigidos pela lei (art. 167, I e II, CF). A posterior execução somente ocorrerá se o objeto for viável, se aparecerem interessados em contratar com o Estado e se se respeitar a existência de margem financeira necessária à obtenção da meta.

Somente se a rodovia for contratada, construída e paga dentro do exercício é que haverá impacto na meta desse mesmo exercício.

Portanto, impacto, na meta, das programações abertas por decreto, lei ou MP só ocorre em momento posterior ao da abertura do crédito. E somente ocorre se a despesa for realizada e paga.

Os decretos suplementares são precedidos de análise técnica por funcionários públicos especializados, integrantes das estruturas do sistema de planejamento e orçamento federal. Em razão disso, jamais se poderia imaginar a adoção de um ato incongruente, ilógico e ilegal.

No entanto, apenas para efeitos de argumentação, ainda que o Chefe do Poder Executivo abra um crédito desarrazoado e sem fonte, essa "abertura" não gera qualquer efeito na meta. Como se trata de mero ato formal, que altera apenas o conjunto de programações, depende de atos posteriores para ser executado.

Por isso, é correto afirmar que, naquilo que tange às programações autorizadas, **decreto algum é incompatível com a obtenção da meta**, porquanto não tem ele qualquer efeito na realidade das coisas.

A edição de decreto (ou sanção da LOA) tem relação apenas com a formação das normas, opera apenas na formalidade, cumprindo condição para realização do gasto.

### 3.1.4. Abertura de créditos e limites de programação (fl. 73)

O Relatório argumenta que, se aceita a interpretação de que a abertura de quaisquer créditos sempre seria compatível com a obtenção da meta, porque não tem impacto financeiro imediato,:

> [...] restaria inócua a condição estabelecida pelo Legislativo no **caput** do art. 4º da LOA, de delegar ao Executivo maior flexibilidade na gestão orçamentária, desde que estivesse atuando na gestão fiscal de forma compatível com o alcance das metas fixadas. A interpretação que o Executivo faz sobre o referido dispositivo atenta contra sua eficácia e afasta o controle legislativo da execução do orçamento.

A gestão orçamentária pelo Poder Executivo não decorre de delegação do Legislativo, porquanto é função própria daquele Poder estabelecida na Constituição, e não do Parlamento.

A condição do art. 4º da LOA não se torna inócua com a abertura de créditos tais quais os analisados, porque tal ressalva apenas pretendeu valorizar e preservar as regras inerentes ao monitoramento do alcance da "meta fixada para o exercício".

Nesse sentido, não são tolerados decretos de abertura de crédito que possam esvaziar essas regras, como por exemplo, (i) reduzindo os limites de

contingenciamento ou (ii) excluindo as despesas eventualmente abertas do cálculo da meta.

Estas, sim, providências incompatíveis com a obtenção da meta de resultado fixada para o exercício e possíveis de constar em decreto.

Por outro lado, a aplicar-se a interpretação inovadora do Relatório, segundo a qual os créditos devem passar a ser autorizados unicamente pelo Legislativo, **nenhum** ganho se terá para a obtenção da meta. Ora, se a meta é afetada pela abertura de crédito por decreto, como entende o Relatório, também o será por abertura via projeto de lei ou medida provisória, que são instrumentos que igualmente autorizam despesa.

Segundo esse modelo inovador, as perdas, porém, são notórias para o processo orçamentário e para a realização das políticas públicas, fim maior da atuação estatal.

Os decretos de abertura de crédito são consagrados e prestigiados pela legislação, haja vista sua indiscutível praticidade em dar resposta rápida aos casos emergentes (sem contar que evitam sobrecarga deliberativa ao Legislativo).

Em razão disso é que a Lei nº 4.320, de 1964, vigorando já por mais de 56 anos, prevê o decreto como meio ordinário de abrir créditos suplementares à lei orçamentária (art. 42).

As próprias leis orçamentárias, valorizando esse instrumento, vêm ampliando as possibilidades de abertura de crédito mediante decreto. A LOA 2015 (Lei nº 13.115/2015, art. 4º), por exemplo, fornecia, em 30 dispositivos, mais de 82 possibilidades de abertura de créditos. Na LOA 2001 (Lei nº 10.171/2001, arts. 6º e 7º), havia apenas sete dispositivos com 19 possibilidades de abertura de crédito. Em 2001, o limite orçamentário para abertura do crédito em regra se restringia a 10% do valor de cada subtítulo; em 2015, subiu para 20%.

As leis de diretrizes orçamentárias inclusive se apropriaram da técnica, para permitir aos demais Poderes, ao MPU e ao DPU, a abertura de

crédito por instrumento semelhante, como atos próprios (v.g., art. 40, § 1º, LDO 2015), a fim de dar agilidade na realização das políticas públicas.

Por oportuno, citação de Carlos Maximiliano:

> O governo é uma coisa prática, feita para a felicidade do governo humano, e não destinada a propiciar um espetáculo de uniformidade que satisfaça os planos de políticos visionários. A tarefa dos que são chamados a exercê-lo é dispor, providenciar, decidir; e não debater; seria pobre compensação haver alguém triunfado numa disputa, enquanto perdíamos um império; termos reduzido a migalhas um poder e ao mesmo tempo destruído a República. (**in** *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro – Forense, 15 ed., 1995, págs. 306/307)

O uso de projeto de lei, defendido no Relatório, burocratiza o já complexo processo orçamentário, pois demanda a elaboração de documentos formais e exige a coordenação parlamentar para deliberação em dois ambientes legislativos (CMO e Plenário do Congresso). Além disso, o governo tem de formar maiorias parlamentares para aprovar oportunamente os projetos, o que ganha contorno de improbabilidade num ambiente de hostilidade política, como no presente momento.

Em situação de normalidade legislativa, um projeto de lei tem levado em média mais de dois meses para aprovação no Legislativo e publicação da respectiva lei. Isso se dá em total prejuízo da prestação estatal em favor dos administrados, porque a perda de tempo seria totalmente evitada com o uso de decreto, restando patente a economia processual.

O Relatório argumenta que a abertura de crédito, via decreto, nos termos da denúncia, atenta contra a eficácia do art. 4º e afasta o controle legislativo da execução orçamentária.

A eficácia do artigo, no entanto, não é afetada pela "abertura" de crédito via decreto, porque o dispositivo tem por finalidade justo regular tal abertura.

Quanto ao afastamento do controle do Legislativo, não se compreende como a edição de um decreto poderia fazê-lo. A abertura de crédito é transparente e pública e os instrumentos de controle do Parlamento estão

firmados na Constituição (arts. 58 e 70 a 72, CF), bem assim na Resolução nº 1, de 2006-CN, não tendo um decreto qualquer força normativa para afastá-las.

Aliás, a abertura de crédito por decreto permite maior dedicação parlamentar à fiscalização e ao controle, porque dispensa os congressistas da formatação de acordos e das reuniões para deliberação de projetos de lei ou de medida provisória.

É fácil perceber, ainda, que o controle se torna mais legítimo e necessário por ocasião da execução efetiva da despesa, quando o gasto será concretizado e a realidade alterada pela política pública em questão. A mera abertura de um crédito não produz esses elementos fáticos, o que revela pouca utilidade ao controle nessa fase inicial.

Mais adiante, pelo fato de o Poder Executivo ter enviado projeto de lei de alteração da meta do exercício e ter nele se guiado para estabelecer o contingenciamento, o Relatório entende que ocorreu "*o abandono unilateral da meta fiscal vigente, antes de aprovada sua alteração pelo Legislativo*".

Tais afirmações são inconsistentes e revelam a incompreensão do tema pelo Relatório. É equivocada a ideia de que relatórios, quaisquer que sejam, elaborados antes do encerramento do exercício, reproduzem a meta obtida.

Essa incompreensão também é manifesta em notas técnicas e outros documentos técnicos veiculados sobre o assunto.

Não se obtém a meta do exercício mediante o mero confronto entre as despesas programadas com a arrecadação estimada. No caso, há simples exercício de previsão ou desenho de uma execução desejada, pois é sabido e consabido que as despesas programadas não serão todas executadas e pagas, e que a estimação da arrecadação não garante o ingresso efetivo de receita.

Mesmo os relatórios bimestrais que dão fundamento ao contingenciamento não passam de projeção.

A obtenção da meta do exercício somente é verificada, reafirma-se, no encerramento do ano, fechado o caixa; antes, é imaginação ou pretensão, ainda que se empregue a melhor técnica.

Por causa disso é que a proposição de alteração da meta trabalha com um cenário prospectivo, desenhando um quadro mais adequado ao desempenho do Estado, segundo as circunstâncias econômico-sociais e vontade política do Governo, não representando de modo algum abandono unilateral da persecução da meta fixada.

O PL de alteração da meta dá ao Congresso Nacional a chance de participação mais altiva na condução da política fiscal do País. Projeto de lei nunca é vinculante, podendo o Legislativo rejeitá-lo simplesmente, aprová-lo como enviado ou emendá-lo do modo como melhor entender, inclusive estabelecendo meta mais rigorosa.

No entanto, em 2015, a decisão do Parlamento foi de aprovar o PLN 6/2015-CN de modo mais favorável que o enviado, o que deu chance ao Governo de executar mais despesas, inclusive a quitação de passivos junto aos bancos públicos, pois pôde realizar meta negativa. Na oportunidade da tramitação do PL citado, sequer foram levantadas quaisquer das questões que o Relatório somente agora apresenta.

A par disso, na demonstração do cumprimento da meta quadrimestral, em audiência pública realizada na CMO, em 24/09/2015, com a presença do Sr. Secretário do Tesouro Nacional, Marcelo B. Saintive, também não houve, salvo os salutares embates políticos, maiores questionamentos sobre o atingimento ou não da meta fixada para o exercício.

O mesmo também se pode dizer da audiência do dia 29 do mesmo mês, com a presença do Ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, tanto que o PLN 6/2015, alterador da meta, veio posteriormente a ser aprovado (17/11 na CMO e 02/12 no Plenário do Congresso), convertendo-se na Lei nº 13.199, de 2015.

No mais, em seus argumentos, o Relatório cita princípios e dispositivos decorrentes da LDO e da LRF. Contudo, não está no escopo dessa análise avaliar afronta a essas leis, mas tão somente contrariedade às disposições da LOA.

### 3.1.5. Comprometimento da meta de resultado primário de 2015 (fl. 75)

Nesse ponto, e considerando também o conteúdo do tópico "alteração das metas fiscais durante o exercício", o Relatório refere que o Poder Executivo reconheceu o comprometimento das metas estabelecidas para 2015.

Lamentavelmente, também é um tópico dispensável, porque não condiz com a essência da discussão, qual seja saber como a abertura de crédito por decreto afeta a obtenção a meta.

É natural que o Executivo, com a responsabilidade que tem pelo planejamento (art. 174, CF), divida com o Congresso Nacional suas percepções quanto à situação das finanças.

As razões expressas em exposição de motivos de PL apenas apresentam os fundamentos, do ponto de vista do Governo, pelos quais o PL deveria ser aprovado. O Congresso não é obrigado a concordar.

Há absoluta transparência nesse processo, inclusive mediante os intensos debates no Parlamento, o que deveria ser louvado!

Cálculos e parâmetros aí contidos refletem uma posição justificadora para o futuro pretendido; não representa o abandono da situação vigente, tanto que o Congresso pode fazer opção distinta, da qual o Executivo não poderá se afastar.

Enfim, praticamente tudo o que dito no Relatório nesse item o foi apenas de passagem, visando por meio de debate meramente político agravar a conduta do Poder Executivo.

Essa é a mesma conclusão que se tem em relação ao tópico "exame preliminar da legalidade dos decretos", que se deixa de comentar.

### 3.1.6. Abertura de créditos e despesas obrigatórias (fl. 80)

Esse item também não tem relação com a essência do debate. Contudo, precisa ser enfrentado, tendo em vista as inovações perpetradas pelo

Relatório, sem dúvidas de impacto para a cotidiana administração das finanças públicas, incluído o orçamento.

Somente aqui se compreende porque o Relatório pretendeu atribuir carga de obrigatoriedade à meta: é que, sem essa "impositividade", não poderia concluir na linha que adotou nesse tópico.

Para o Relatório, as despesas obrigatórias não teriam força cogente, diante da necessidade de alcançar a meta fixada para o exercício.

Pelo abalo que essa compreensão pode ter na relação entre Poderes, pelo potencial conflito entre a União e os demais entes da Federação, pelo peso político na distribuição da renda nacional, já que alcançaria fortemente gastos sociais, cita-se textualmente os argumentos do Relatório (fls. 80/81):

> Também não merece prosperar, nesta avaliação preliminar, o argumento de que **créditos destinados a despesas obrigatórias**, que não requerem juízo de conveniência e oportunidade, possibilitaria sempre a abertura por decreto.
>
> A condição estabelecida no caput do art. 4º da Lei Orçamentária **aplica-se à abertura por decreto de todas as despesas, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito**. **Todas requerem autorização do Legislativo**, a quem cabe decidir sobre sua aprovação. A questão não é a essencialidade da despesa aberta, mas o meio escolhido para a viabilização do crédito, porque afastou o Legislativo do controle prévio das despesas públicas.
>
> Também não se considerou válido, neste juízo, o argumento da Defesa de que a abertura, por decreto, de créditos relativos a despesas obrigatórias estaria sempre legitimada pelos ajustes na avaliação bimestral. ...
>
> [...]
>
> O fato de as despesas obrigatórias não serem contingenciadas não significa que poderiam ser **abertas** necessariamente por Decreto. O Executivo deveria aguardar a aprovação da mudança da meta pelo Legislativo, sem prejuízo do contingenciamento. Ou enviar projeto de lei de crédito adicional ao Legislativo, ou mesmo editar medida provisória, nos casos previstos na Constituição.

Em síntese, afirma-se que a necessidade de obtenção da meta retira do Poder Executivo, quando a meta aparentemente não esteja sendo cumprida, a

possibilidade de abrir crédito para todas as despesas, inclusive as obrigatórias de qualquer espécie e Poder, porque isso afasta (!!) o Legislativo do controle prévio das despesas. A abertura somente poderia ocorrer mediante projeto de lei.

O primeiro ponto a ser observado é que o Relatório acaba por ser confuso.

Não se compreende qual o bem jurídico que almeja proteger, se a "meta" ou se a "competência" do Legislativo.

Linhas atrás, consignou que o alcance da meta é obrigatório. Logo, a abertura de crédito por qualquer meio estaria vedada no contexto de 2015, uma vez que, na compreensão do Relatório, a "abertura" de um crédito compromete a meta.

No entanto, agora defende que a obrigatoriedade se aplicaria apenas ao Poder Executivo, impedindo-o de abrir crédito por decreto, para preservar a competência do Legislativo. Ou seja, o alcance da meta não seria obrigatório para o Legislativo!

A incoerência é evidente. É como se as despesas autorizadas pelo Presidente da República impactassem a meta, mas as autorizadas pelo Legislativo, não!

O orçamento público obedece aos princípios da unidade e da universalidade, de tal modo que todas as despesas e todas as receitas sejam nele integradas (art. 2º, da Lei nº 4.320, 1964). Não existem orçamentos apartados, portanto.

Além disso, o próprio **caput** do art. 9º da LRF não faz distinção entre quaisquer receitas ou despesas, de tal modo que entram no cômputo da apuração do resultado primário todas elas, receitas e despesas, independentemente de serem autorizadas por decreto, lei ou medida provisória.

Em razão disso é que, se realmente o ordenamento se preocupasse com o controle da obtenção da meta pelo mero ato de abertura do crédito, mesmo o Legislativo estaria proibido de autorizar despesas, na conjuntura de 2015. Isso porque a LDO 2015 estabelecia que, **in verbis**:

> Art. 39. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, preferencialmente de forma consolidada de acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.
>
> [...]
>
> § 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias, deverão conter justificativa de **que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção do resultado primário anual previsto nesta Lei**.

O Legislativo, no entanto, autorizou a realização de despesas, após a edição dos decretos discutidos, na forma das Leis nº 13.181, 13.198, 13.200, 13.201, 13.205, 13.209, 13.219, 13.223 e 13.224, todas de 2015, aprovadas pelo Congresso Nacional antes e após a alteração, por meio da Lei nº 13.199/2015, da meta de resultado fixada para 2015.

Essas Leis autorizaram despesas seja com base em excesso de arrecadação, seja tendo por fonte superávit financeiro do exercício anterior. Nem por isso alguém ou qualquer órgão de controle alegou que tais créditos tivessem afetado a meta.

É preciso que o ordenamento seja interpretado de forma lógica, coerente e integrativa. Tanto o crédito aberto pelo Executivo, quanto aquele aberto pelo Legislativo, provocam o mesmo tipo de impacto na obtenção da meta. Tal impacto, no entanto, não se dá na abertura do crédito, mas apenas na execução, e somente se a despesa autorizada chegar a ser executada.

Por seu turno, não encontra respaldo legal a argumentação de que mesmo créditos relativos a despesas obrigatórias estariam vedados ao Executivo abrir.

O argumento pode se embasar em uma defesa meramente política, mas lhe falta amparo jurídico.

As despesas obrigatórias decorrem de imposição pelo ordenamento, incluindo a Constituição Federal. A própria LRF, que as dispensa do

contingenciamento (art. 9, § 2º), as define como sendo "*a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente* ***a obrigação legal de sua execução*** *por um período superior a dois exercícios*" (art. 17, caput).

Na lista dessas despesas estão:

I. Os gastos previdenciários, sob a forma de pagamento de aposentadorias e pensões;

II. As despesas com educação e saúde públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas normas regulamentadoras;

III. As despesas com o bolsa-família;

IV. Alimentação Escolar;

V. Seguro Desemprego;

VI. As despesas com a repartição com os demais entes da Federação das receitas decorrentes de impostos;

VII. O pagamento dos salários dos servidores;

VIII. Os créditos dos órgãos dos demais Poderes, MPU e DPU.

O Relatório defende que, no quadro como o que se colocava em 2015, com potenciais gastos maiores que a receita estimada, vedado estava ao Executivo (e sempre estará em situações de mera expectativa de inatingimento da meta fiscal fixada para o exercício) abrir créditos para contemplar tais despesas.

Esse entendimento é indefensável legalmente, porque **coloca o atingimento da meta de resultado como primazia absoluta para o comportamento do Estado**, sem que haja norma nesse sentido.

As despesas acima elencadas, na maioria gastos sociais, estão amparadas especifica e principalmente por previsão constitucional (arts. 3º, 6º, 195, 201, 203, 208, 225, 227), enquanto a "meta" de resultado primário está prevista genericamente em lei complementar (art. 9º, LRF).

Mesmo a LRF (art. 9º, § 2º), ressalva do alcance da apuração da meta de resultado primário todas as despesas obrigatórias e outras autorizadas pela LDO. A LDO, na regulação da necessidade de contingenciamento para atingir a meta de superávit, exclui as despesas obrigatórias, entre outras, do cômputo da meta (art. 52, § 1º, LDO 2015).

Os créditos dos demais Poderes, MPU e DPU, são resguardados por dispositivos próprios da CF, tais como os que asseguram a independência (art. 2º) e a autonomia administrativa e financeira (arts. 51, IV, 52, XIV, 99, 125).

O STF já por inúmeras vezes se pronunciou sobre a autonomia orçamentária e financeira dos órgãos protegidos pela Constituição, a exemplo dos seguintes julgados (excertos das ementas):

> 7. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse na elaboração do diploma legislativo. (ADI 4.426/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, julg. em 09/02/2011, Plenário, DJE de 18/05/2011)

> 4. Se ao Ministério Público é garantida a elaboração de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como preceitua o § 3º do artigo 127 da Constituição Federal, conclui-se que esse é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contenção de gastos. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Ministério Público. [...] (ADI 4.356/CE, Relator Ministro Dias Toffoli, julg. em 09/02/2011, Plenário, DJE de 11/05/2011).

> 4. São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição. Precedentes: ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 30/3/12; ADI nº 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12; ADI nº 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 11/5/07. Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo,

> pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. A inserção da Defensoria Pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira. (ADPF 307 MC-REF/DF, Relator Min Dias Toffoli, julg. em 19/12/2013, Plenário)

Como parece claro, ainda que os créditos correspondentes a tais despesas decorram de excesso de arrecadação de receita própria, independentemente do quadro da estimativa total das receitas, não seria exigível outra conduta do Chefe do Poder Executivo, senão editar os decretos respectivos.

Há vários outros exemplos constitucionais e legais que admitem (determinam) a abertura de crédito, mesmo que em aparente contradição com o alcance da meta de superávit estabelecida. É o caso, por exemplo, das fontes de arrecadação sujeitas a repartição com os demais entes da Federação.

Embora em seu conjunto a receita mostre tendência de queda, o Presidente da República não pode se negar a abrir decreto com base em excesso de qualquer receita que tenha de ser distribuída com estados ou municípios, haja vista o disposto no art. 160[24], CF.

Nessa mesma linha estão os recursos financeiros decorrentes de convênios e doações, porque esses recursos devem ser aplicados apenas no objeto estabelecido nos instrumento da doação ou do convênio. Tais recursos sequer podem ser considerados para apuração da meta de resultado, como claramente estabelecia a LDO 2015 (arts. 51, § 1º, III[25], e 52, § 1º, II[26]).

---

[24] Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

[25] Art. 51. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2015, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8o da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

[...]

III - cronograma de pagamentos mensais de despesas primárias à conta de recursos do Tesouro Nacional e de outras fontes, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes

Em outro exemplo flagrante, apresenta-se a reabertura dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos quatro últimos meses do exercício anterior, que têm potencial para afetar o atingimento da meta do exercício. Contudo, nos termos ao art. 167, § 2º, CF[27], tais créditos podem ser reabertos, quando integrarão o orçamento do exercício (v. também o art. 47[28], LDO 2015).

Em todos esses casos, as normas citadas são de hierarquia superior à que estabelece o art. 4º da LOA, tido pela Denúncia como afrontado pela abertura dos créditos.

A aplicação do entendimento manifestado no Relatório se mostra desarrazoada em qualquer época do ano, tendo em vista a paralisação dos pagamentos de despesas de fundamental impacto social e político, haja vista a necessidade de aguardar a prévia deliberação do Legislativo. Mas se mostraria ainda mais problemática nos últimos meses do exercício, quando as despesas citadas costumam mostrar exaurindo das dotações.

Nos termos da LDO, o prazo final para encaminhamento de projetos de lei ao Congresso Nacional encerra-se dia 15 de outubro (art. 39, § 2º, LDO 2015[29]).

---

do Anexo III, ou custeadas com receitas de doações e convênios, e, incluídos em demonstrativo à parte, os restos a pagar, distinguindo-se os processados dos não processados; e

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

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2015 na forma das alíneas "b", "c" e "d" do inciso II do § 4o do art. 7odesta Lei, excluídas as:

[...]

II - custeadas com recursos de doações e convênios.

[27] Art. 167. ...

"§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente."

[28] Art. 47. A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, conforme disposto no § 2º do art. 167 da Constituição Federal, será efetivada, se necessária, mediante ato próprio de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até 15 de fevereiro de 2015, observado o disposto no art. 44.

[29] 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

Significa dizer que, se as dotações para gastos obrigatórios se mostrarem insuficientes após essa data, quaisquer das despesas acima elencadas não poderiam mais ser pagas, pois o Executivo estaria proibido de abrir crédito para tanto. Tampouco poderia enviar PL de crédito adicional ao Congresso, tendo em vista o esgotamento do prazo.

Nem mesmo por medida provisória os gastos poderiam ser contemplados, embora a conclusão do Relatório seja vacilante em sua aceitação. Por essa espécie normativa, somente se pode abrir créditos para despesas urgentes e imprevisíveis, o que não se aplica à situação vertente.

Assim, parece faltar razoabilidade às conclusões do Relatório, mais ainda quando se considera que lei, MP ou decreto podem provocar o mesmo tipo de impacto sobre o alcance da meta.

### 3.1.7. Inexigibilidade de conduta diversa (fl. 82)

A comentar aqui apenas a declaração de que "*somente o Poder Executivo, em seus escalões mais elevados, detém as informações para aferir os requisitos das alterações*" propostas pelos órgãos orçamentários diversos.

Essa é uma visão distorcida da realidade. O Relatório parece desconhecer que o orçamento público, apesar de uno, é multifragmentado entre órgãos[30], fontes de recursos, programas. Muitos desses órgãos possuem receitas próprias, vinculadas legalmente (como as universidades, art. 207[31], CF), outros, autonomia constitucional (como os demais Poderes).

O órgão central do Poder Executivo (Secretaria de Orçamento Federal) tem informações mais precisas sobre as receitas ordinárias (fonte 100) e

---

acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, e por Poder.

[...]

§ 2º O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no caput é 15 de outubro de 2015.

[30] No manejo orçamentário e financeiro de 2015, participaram de 23.024 unidades gestoras, 459 órgãos subordinados e 40 órgãos superiores (fonte: contas de 2015 prestadas pela Presidente da República ao Congresso Nacional).

[31] Art. 207. **As universidades gozam de autonomia** didático-científica, **administrativa e de gestão financeira e patrimonial**, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

outras de maior escala, como as relacionadas com a educação (fonte 112) e com a seguridade social (fontes 153, 154, 156).

Quanto às fontes vinculadas e específicas de cada órgão, nem seria razoável exigir do órgão central o seu acompanhamento e controle, até porque essas fontes se destinam ao custeio de despesas do órgão beneficiário.

Requerido um crédito com amparo em receitas tais como essas, não parece haver conduta diversa ao Chefe do Poder Executivo, senão abri-lo, haja vista a imperatividade dos respectivos comandos constitucionais ou legais.

### 3.1.8. Entendimento do Tribunal de Contas da União (fl. 83)

O Relatório alega que, embora o TCU não tenha se pronunciado sobre a matéria em anos anteriores, nem sobre os decretos em discussão, tal pronunciamento seria inexigível para dar andamento ao processo de impedimento. O pronunciamento da Corte, mediante parecer prévio (art. 71, I, CF), somente seria necessário para o caso do julgamento das contas do Presidente da República.

Contudo, se se dispensar o parecer do TCU, parece evidente que esvaziar-se-á a previsão constitucional a respeito, estabelecida justamente para apurar infrações administrativas às normas financeiras e orçamentárias. O próprio Senhor Presidente da Câmara dos Deputados alegou, como impedimento para acolher a Denúncia em relação aos atos praticados em 2014, justamente a falta de obediência ao rito constitucional previsto para análise das contas (fl. 3.711 da Denúncia).

### 3.1.9. Conclusão (fl. 87)

Logo após realizar uma síntese dos argumentos, o Relatório conclui que (fls. 88/89):

> Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição.

[...]

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

[...]

...Os fatos mostram sérios indícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e irresponsabilidade fiscal, negando-se a vigência e eficácia do art. 4º da Lei Orçamentária, e, por consequência, atentando contra o Poder Legislativo, que se vê constrangido, diante **do fato consumado** e no intuito de evitar o colapso das contas públicas, a aprovar uma meta fiscal que passa a depender, em última instância, da vontade exclusiva da Presidente da República.

[...]

Em conclusão, quanto à conduta de expedir decretos que abriram créditos suplementares em descumprimento à lei orçamentária de 2015, considero que há sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal, mais precisamente contra os princípios da separação de poderes, do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950, no item 4 do art. 10 e no item 2 do art. 11, o que, ao menos nesse juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração do processo de *impeachment*.

### 3.1.10. Conclusões desta Nota em relação a este tópico 3.1

No entanto, ao contrário do Relatório, aqui se demonstra que:

I. o Poder Executivo não teria usurpado qualquer competência do Poder Legislativo, pois em nenhum momento de 2015, qualquer parlamentar ou colegiado do Parlamento alegou esse fato. Ainda que tivesse, a solução prevista na Constituição Federal seria a sustação do ato usurpador (art. 49, V e XI, CF), por provocação de qualquer congressista, mas não a criação de comissão especial para apurar crime de impedimento;

II. não se identificou qualquer conduta presidencial contrária à Constituição ou às leis. Eventuais vícios contra a LRF, que também

não foram identificados, não permitem a aplicação do disposto no art. 85, CF, que não prevê esses vícios como crime de responsabilidade;

III. a abertura de crédito por decreto estava no escopo do art. 4º da LOA 2015, razão pela qual os créditos abertos se ajustaram a essa previsão legal. A abertura de crédito por decreto não afasta o controle parlamentar das finanças públicas, até porque é ato veiculado por instrumento constitucionalmente previsto (art. 84, IV) e regularmente publicado. Não consta que qualquer Comissão, ainda que a CMO, ou parlamentar tenha manifestado oposição a tais decretos na época própria (em 2015);

IV. A abertura de crédito (por qualquer meio normativo) não afeta a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício, porque o cômputo do gasto respectivo é feito somente **a posteriori**, quando da efetiva despesa, se houver;

V. É equivocado realizar o cálculo da obtenção da meta de resultado primário por ocasião da abertura de um crédito, porque nem mesmo se a respectiva programação for empenhada passará ela a impactar o cálculo da obtenção da meta fixada para o exercício; o impacto somente ocorre com o pagamento da despesa; e

VI. O ordenamento jurídico assegura ao Poder Executivo a competência para abrir créditos relativos a despesas obrigatórias, quando as correspondentes dotações se mostrarem insuficientes, mesmo num quadro de possível inatingimento da meta de resultado primário. Estas despesas gozam de imperatividade constitucional e legal (daí sua denominação), ao passo que a "meta de resultado" decorre de previsão na LRF, mas sem qualquer imposição.

Em razão do que concluiu sobre o presente tópico, o Relatório capitulou os crimes aventados nos seguintes dispositivos da Lei nº 1.079/1950, que se comenta:

I. **Art. 10, item 4**, que prevê como crime de responsabilidade "*infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária*": por todo o arrazoado supra, não se identificou qualquer infringência a

dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma patente (visível, manifesta) e de qualquer modo. Ao contrário, constatou-se a higidez da conduta, que se aperfeiçoou com o contido no art. 4º da LOA 2015, tido por viciado. No máximo, haveria sérias dúvidas em relação à infringência à LOA 2015, tendo em vista o embate entre o aqui manifestado e o teor do respeitoso Relatório, o que revela não existir infringência aberta e transparente; e

II. **Art. 11, item 3**, que prevê como crime de responsabilidade "*abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais*": segundo todo o argumento supra desenvolvido, os seis créditos abertos estavam amparados tanto no art. 4º da LOA 2015, quanto no art. 52, § 13, da LDO 2015. Ademais, foram abertos por meio de decreto, na forma prevista no arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964. Portanto, inaplicável o dispositivo da Lei nº 1.079, de 1950, ao caso presente. Ainda que assim não fosse, tal artigo 11, no entanto, refere-se a hipóteses de crimes não recepcionados pelo CF/88, razão pela qual não haveria tipicidade apta a justificar a continuidade do processo de impedimento, no caso desse item.

### 3.1.11. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados.

Sobre o presente tópico, cabe ainda, enfim, ressaltar que, cotejando a decisão do STF, nos autos do Mandado de Segurança 34.130/DF, e o resultado da Sessão Deliberativa da Câmara dos Deputados de 17/04/2016, parece haver diferença relevante entre ambos, que merece ser acompanhada.

O STF decidiu sobre este ponto que a Câmara somente poderia deliberar sobre:

> [...] "seis Decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional" (fl. 17 do documento eletrônico nº 6)

A Câmara, entretanto, autorizou a abertura de processo em virtude:

> [...] da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item II)

Como parece evidente, o STF restringiu a apuração a "seis decretos assinados pela denunciada" em 2015.

O Plenário da Câmara, no entanto, autorizou algo mais abrangente, porque se refere genericamente à abertura de créditos suplementares do decreto, mas não especifica a quantidade (seis), sem o exercício de referência (de 2015).

O Senado deveria limitar-se ao que decidiu o Supremo, sob pena de judicialização do processo e, enfim, decretação de nulidade quanto à parte excedente.

### 3.2. Da dívida ao Banco do Brasil em 2015 – Plano Safra - reiteração das "pedaladas fiscais" (fl. 91).

A Denúncia não é clara o suficiente, de modo a permitir que se extraia de suas acusações qual seria o efetivo vício da relação entre o Banco do Brasil e o Tesouro.

O Relatório entendeu que o atraso nos pagamentos de compromissos financeiros do Tesouro para o Banco do Brasil constituiria , nos termos da legislação vigente, realização irregular de operação de crédito.

Em razão disso, o Relatório começa por comparar situações existentes em 1992 entre bancos estatais e governos em geral, como se fossem idênticas ao caso presente (o que não é), para desenvolver seu raciocínio sobre a existência de operações de crédito em relação ao tópico.

Em 1992, havia de fato verdadeiras operações financeiras entre os bancos e os respectivos entes controladores, sob a forma de contratos de empréstimos na sua conceituação doutrinária por longo tempo consagrada. Existia, como bem historiado no Relatório, a efetiva disponibilização de recursos financeiros para o livre financiamento (mediante a expansão da dívida pública) de despesas orçamentárias.

Tal modelo faliu, razão pela qual a LRF estabeleceu a vedação de operações de crédito entre instituição financeira estatal e o ente federativo que a controle (art. 36).

Operações de crédito, juridicamente e em essência, relacionam-se com a *disponibilização de numerário*[32], pela instituição financeira ao tomador, mediante contrato ou título de crédito, em que o tomador se responsabiliza pela restituição do capital, acrescidos de vantagens pecuniárias.

No caso, conforme se pode perceber, o custeio dos bens não se dá pela arrecadação ordinária do ente, mas por recursos de terceiros (bancos), razão pela qual a operação de crédito impacta o endividamento público. A propósito:

> Contrai-se a dívida pública mediante a celebração de operação de crédito. (CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1988, p. 70, apud ASSONI FILHO, Sérgio, *crédito público e responsabilidade fiscal*, 2007, p. 18)

> O empréstimo público, como gerador da dívida pública, é um contrato pelo qual alguém transfere a uma pessoa pública, seja ela política ou meramente administrativa, uma certa quantia de dinheiro, com a obrigação desta entregar igual garantia de dinheiro, com ou sem vantagens pecuniárias, no prazo convencionado (ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: RT, 1973, págs. 10-11. Apub ASSONI FILHO, Sérgio, p. 41)

O caso em análise apresenta-se, no entanto, de modo completamente diferente.

O Plano Safra foi estabelecido pela Lei nº 8.427, de 1992. Desde esse remoto ano, em que jamais foram questionados a regra ou o prazo de pagamento dos valores correspondentes, o Poder Executivo foi autorizado a conceder "subvenção econômica", que é uma despesa corrente prevista nos orçamentos anuais, aos beneficiários do programa (produtores rurais, inclusive familiares, e suas cooperativas).

[32] Sob a forma de *financiamento*, que se vincula a bem específico, ou de *empréstimo*, que se direciona ao custeio de bens de capital indeterminados.

Não se trata de um favor ou escolha do Executivo aos tomadores dos empréstimos, que são beneficiados com a equalização da taxa de juros inerentes ao Plano, mas uma previsão legal, a ser paga mediante a subvenção.

Tampouco o Executivo controla o volume de recursos a ser equalizado, porquanto esse montante depende da vontade pessoal dos beneficiários em contratar o crédito junto às instituições financeiras. Do resultado de tais contratações é que surge o dever da equalização, mediante as subvenções.

O pagamento das subvenções pelo Tesouro deve se enquadrar nas etapas inerentes a todas as despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), em razão do disposto no § 2º do art. 1º da referida Lei.

**O pagamento da subvenção econômica obedecerá às disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes**, cujos limites, condições, critérios e forma devem ser estabelecidos pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 3º).

Participam do programa tanto bancos públicos quanto privados, sendo que o BB detém maior participação no volume dos empréstimos concedidos (mais de 60%, segundo a Defesa apresentada pela AGU).

Logo, a transação financeira relativa ao plano safra nenhuma relação de semelhança tem com tomada de empréstimo ou financiamento realizado pelo Tesouro Nacional para pagar despesas públicas.

A Denúncia partiu das conclusões do TCU no citado Acórdão 825/2015-Plenário, para inferir vícios na relação do Tesouro com o BB em 2015. O TCU, no entanto, não registrou nenhuma "irregularidade" sobre dívidas do Tesouro ao BB, nem mesmo fez qualquer "ressalva" nas contas presidenciais de 2014 sobre tais dívidas, a não ser quanto ao mero registro dos passivos nas estatísticas fiscais.

O Relatório, seguindo o entendimento do TCU, enquadrou o caso em apreço nos conceitos abrangentes de operação de crédito firmados na LRF.

Contudo, nem a interpretação autêntica fornecida por essa Lei nem o Direito Financeiro amparam minimamente tal interpretação.

Como se pode verificar, a LRF não alterou, em essência, o conceito doutrinário vigente ao longo dos anos sobre "operação de crédito", pois dispõe, **in verbis**:

> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
>
> [...]
>
> III - operação de crédito: **compromisso financeiro** assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;
>
> [...]
>
> § 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, **o reconhecimento ou a confissão de dívidas** pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.
>
> [...]
>
> Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:
>
> I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;
>
> II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
>
> III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
>
> IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. *(negritamos)*

Conforme claramente definido na LRF (art. 29, III), "operação de crédito" é um "compromisso financeiro", ainda que nas modalidades equiparadas ou assemelhadas. A abertura que o dispositivo admite, para abarcar as operações assemelhadas, tem que se conter na descrição do dispositivo. Não

admite a Lei uma interpretação extensiva totalmente livre, como a que se pretende no Relatório.

Portanto, é fácil perceber, o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido LRF não contempla "atrasos" ou "inadimplência" no pagamento de compromissos financeiros como uma de suas modalidades.

Não se realiza no Relatório, no entanto, o devido cotejo entre o pagamento de subvenções econômicas relativas ao plano safra com os tipos legais de operação de crédito expressamente dispostos na citada Lei. Limitou-se o Relatório, ao examinar a admissibilidade de tão grave denúncia, a entender, de forma lacônica, que se trataria de uma operação de crédito "disfarçada", nesses termos:

> Diante disso, é possível, em tese, afirmar que se está diante de uma autêntica operação de crédito, embora disfarçada sob o manto de "prestação de serviço", sobejamente porque, no caso em tela, o Banco do Brasil não agiu apenas como agente financeiro ou executor do plano safra. Atuou, isto sim, como intermediário financeiro, provendo os recursos necessários à sua implementação. (p. 113)

Obviamente, o Tesouro não realizou nenhum contrato com o Banco do Brasil visando financiar despesas orçamentárias, porquanto as despesas inerentes à equalização das taxas de juros do Plano Safra decorrem da lei e são financiadas com recursos orçamentários; ou seja, por fontes ordinárias.

A par de tudo isso, a suposta existência de operação de crédito deveria contar, para a sua constatação, com a análise prévia e autorização dos órgãos legalmente competentes.

Se tal autorização não houve, não é porque se tentava disfarçar a transação, mas sim porque o entendimento vigente, desde 1992, portanto oito anos antes do advento da LRF, era o de que o pagamento dos subsídios do plano safra, de acordo com a metodologia e disponibilidades orçamentárias, não caracterizaria operação de crédito.

Nos termos da Constituição Federal, são os órgãos de controle interno os incumbidos de "*exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União*" (art. 74, III). **In verbis**:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> [...]
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

Não se verifica, no entanto, ao longo dos 22 anos desde a edição da Lei nº 8.427, de 1992, nenhum pronunciamento desses órgãos sobre a eventual existência de operação de crédito no caso aventado.

A LRF, na regulação da matéria, não destoa da previsão constitucional (art. 59, caput, e II).

O Ministério da Fazenda, por seu turno, é o órgão escolhido para verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação (art. 32, **caput,** LRF).

Disso decorre que, qualquer interpretação quanto ao conceito e condições de contratação de operação de crédito, não poderia ser firmada sem a participação dessa estrutura.

Afastando-se disso, como se fez no Relatório, estar-se-ia atuando à "margem da lei", para usar a mesma expressão nele empregada (fl. 94).

Eis a lição de Baleeiro:

> Nem todo passivo do Estado pode ser incluído no conceito de "dívida pública". Esta resulta do exercício do crédito público como processo fiscal. Por várias circunstâncias, como atraso em liquidação e pagamentos de despesas, condenações judiciais por atos ilícitos de seus agentes etc., a Fazenda pode ter dívidas, que não se original de empréstimos e que obedecem a regime jurídico diferente. Designa-se como "dívida administrativa" toda aquela estranha ao crédito público. Por outro lado, a dívida comercial, no mercado exterior, oriunda do controle do câmbio, é de ordem econômica e costuma ser considerada à parte. (BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 18.ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 634)

O que se constata, em verdade, no que tange à relação do BB com o Tesouro é uma prática sistemática, prolongada e sem óbice de qualquer órgão de

controle ou do Congresso Nacional, razão pela qual a questão se consolidou diante da boa fé objetiva dos agentes dos órgãos técnicos envolvidos e pela segurança jurídica da conduta.

Não se quer com isso dizer que a prática de atrasos contínuos e crescentes seja desejável e saudável para as contas públicas. Como bem pontua mais uma vez Baleeiro:

> Uma dívida flutuante vultosa e em contínua ascensão geralmente é sinal de administração financeira frouxa ou inepta. Racionalmente compreendida, não deve exceder de certos limites proporcionais ao orçamento, nem crescer aos saltos em tempos normais. Por isso mesmo, já tem sido apontada como sintoma infalível de finanças avariadas. (op. cit., p. 484)

Contudo, atrasos nos pagamentos de compromissos financeiros da Administração não podem ser transformados em operação de crédito. Não nos parece passível de acolhimento interpretação adotada pela Denúncia e pelo Relatório da Comissão Especial que mistura e funde dois institutos jurídicos distintos, como o são as subvenções econômicas e as operações de crédito, como sendo um só, ignorando as disposições expressas da lei, da jurisprudência e da doutrina.[33]

Se havia previsão orçamentária para a despesa e se não houve arrecadação suficiente para quitá-la, não se poderia, por isso, converter o gasto em outra espécie (despesa de capital), sob pena de arbitrariedade e de total distorção da legislação específica que rege a matéria, no caso, a citada Lei nº 8.427, de 1992, a Lei nº 4.320, de 1964, e a própria LRF. Houve o inadimplemento, o pagamento não foi realizado no prazo oportuno, como ocorre com inúmeras despesas inscritas em restos a pagar para exercícios futuros.

---

[33] Lei nº 4.320/1964: Art. 18. ...

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Govêrno, de gêneros alimentícios ou outros materiais; b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Lei Complementar nº 101/2000: Art. 26..[...] § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a **concessão de subvenções** e a participação em constituição ou aumento de capital. (negritamos).

Nesse contexto, seria oportuno salientar que a transformação da despesa corrente (subvenção econômica) em "operação de crédito" cria uma situação absurda para a conduta do Estado.

Isso porque, no caso do Banco do Brasil, o pagamento passaria a ser obrigatório e imediato, tendo em vista a vedação de contratação de operação de crédito de instituição financeira pelo ente que a controla.

Tal interpretação além de inteiramente duvidosa, já que não se está falando de operação de crédito, mas de subvenção econômica, deve ser prontamente rechaçada por derrogar a vontade expressa do legislador que delegou o estabelecimento da metodologia de pagamento aos órgãos técnicos envolvidos e de acordo com as disponibilidades orçamentárias.

No entanto, a Denúncia e o Relatório são completamente omissos quanto aos casos em que a mesma despesa de subvenção econômica é devida a instituição financeira privada, já que a análise fundamenta o entendimento no fato de o Tesouro Nacional ter "realizado operação de crédito", com instituição financeira controlada, o que é proibido pela LRF.

Disso decorre que, aparentemente, nos termos da argumentação desenvolvida no Relatório, poderia haver atrasos no pagamento a instituição financeira privada, constituindo-se esses atrasos em meros débitos de tesouraria, independentemente do volume e do período atrasado.

A questão se traduziria em privilégio para as instituições financeiras públicas, em relação às privadas, o que parece não encontrar respaldo na Constituição Federal.

Enfim, o Relatório conclui o tópico capitulando a questão no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079/1950.

Nos termos do artigo citado, é crime contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos "*contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal*".

Neste ponto, há que se realçar que não há elementos na Denúncia ou no Relatório que demonstrem, minimamente, a existência de crime (uma vez

que inadimplência não é operação de crédito), nem de autoria e muito menos dolo da Presidente da República nos fatos apontados.

Como se sabe, a doutrina dominante entende não existir crime de responsabilidade na forma culposa, ou seja, por ato imprudente, negligente ou imperito daquele que ocupa o cargo de chefe de Estado e de Governo. Para que o processo seja legítimo é necessário que se comprove a autoria, o dolo e a tipicidade.[34]

Enfim, o que se observa é que se trata de passivo do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil referente a subsídios financeiros concedidos ao setor agrícola, sob a modalidade de prêmios de adimplência e equalização de taxas de juros, nos exatos termos autorizados pela Lei nº 8.427, de 1992.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento). O Tesouro Nacional não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.

Por expressa determinação legal, o Tesouro Nacional tem a obrigação objetiva de ressarcir o Banco do Brasil do subsídio implícito nas operações. Os critérios, prazos e metodologia de cálculo são regulamentados e operacionalizados por meio de portarias dos ministérios envolvidos e de resoluções do Conselho Monetário Nacional-CMN, sem nenhuma intervenção do Presidente da República, o que afastaria, de pronto, a autoria ou eventual dele.

### 3.2.1. Conclusão desta Nota em relação a este tópico 3.2

Precipuamente, seria preciso indagar se o art. 11 da Lei nº 1.079/1950 foi recepcionado pela Constituição Federal, tendo em vista que o art. 85 não prevê crimes de responsabilidade "*contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*". Tal hipótese era prevista na Constituição de 1946 (art. 89, VII), com

[34] Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 378: *"A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas."*

base na qual foi aprovada a Lei 1.079/50, mas não recepcionada pela vigente Carta Política.

Sendo assim, não existiria a necessária tipicidade da conduta, tendo em vista que as condutas analisadas não são abrigadas em qualquer outro artigo da referida Lei Especial. Consequentemente, a nulidade do processo teria de ser decretada.

Não se identificou, por outro lado, a atuação da Chefe do Poder Executivo na contratação de aventada "operação de crédito", seja para "contrair" empréstimo, seja para "efetuar" operação de crédito.

A relação do Tesouro com o BB decorre da legislação aplicada por largo espaço de tempo, havendo se configurado a evidente segurança jurídica a albergar a conduta.

O TCU, apesar de identificar em 2014 transações do Tesouro com o BB, não enxergou nessa conduta gravidade. Tanto que não apontou qualquer irregularidade ou mesmo ressalva, em razão dos fatos aqui descritos, nas contas presidenciais daquele ano.

### 3.2.2. Da decisão do STF x autorização da Câmara dos Deputados.

Sobre o presente tópico, cabe ainda, enfim, ressaltar que, cotejando a decisão do STF, nos autos do Mandado de Segurança 34.130/DF, e o resultado da Sessão Deliberativa da Câmara dos Deputados de 17/04/2016, parece haver diferença relevante entre ambos, que merece ser acompanhada.

O STF decidiu que a Câmara somente poderia deliberar sobre:

> [...] reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais (fl. 19 do documento eletrônico nº 6)

A Câmara, entretanto, autorizou a abertura de processo em virtude:

> [...] da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3)

Como parece evidente, o STF restringiu a apuração à "reiteração" da prática das chamadas pedaladas fiscais, ou seja, aos fatos relativos à dívida do Tesouro ao BB apenas do exercício de 2015, conforme decidira o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

O Plenário da Câmara, no entanto, autorizou algo mais abrangente, porque se refere à contratação de operação de crédito, mas não especifica o caso (o do BB, apenas), nem o período (só de 2015).

O Senado deveria limitar-se ao que decidiu o Supremo, sob pena de judicialização do processo e, enfim, decretação de nulidade quanto à parte excedente..

## 4. Paralelo com a Denúncia de 1992

Para efeito de estabelecimento de paralelo entre casos, bem assim de registro histórico, segue também em anexo (Anexo III) cópia da Denúncia ofertada, em 1992, contra o então Presidente da República Fernando Collor de Mello.

O confronto dos casos torna-se pertinente, tendo em vista que, naquele ano de 1992, o fundamento para a denúncia amparou-se nos incisos "IV – a segurança interna do País" e "V – a probidade na administração", ambos do art. 85 da Constituição, sendo capitulados nos arts. 8º, item 7, e 9º, item também 7, ambos da Lei nº 1.079, de 1950.

No presente caso analisado, os alegados crimes foram embasados no art. 85, "VI – a lei orçamentária", que se detalha especialmente nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950.

A diferença salta aos olhos, porque, nos termos da Denúncia de 1992, os crimes alegados não contavam (e não contam) com uma cadeia de órgãos constitucionalmente preestabelecidos para sua apuração, como no caso ora analisado, mas passaram previamente pelo crivo de uma CPI, que tem poderes investigatórios próprios dos órgãos judiciários.

Ademais, os fatos alegados naquela Denúncia foram acompanhados das respectivas provas definitivas colhidas na CPI e arroladas as testemunhas

que participaram dos fatos. Daí que aquela Denúncia pôde ser processada e desenvolvida pela comissão de **impeachment** criada para tanto, que não cumpre a função de uma CPI, mas operou forrada de provas efetivas.

No presente caso, os vícios alegados decorrem, todos, de nova interpretação para atos e fatos administrativos, inclusive sem mudança de legislação. A par disso, a Constituição já previu os órgãos competentes exclusivos para decidirem sobre a matéria, que ainda não se pronunciaram, pois vigentes os prazos para as questões de 2015, as únicas acolhidas na Denúncia!

Naquele ano de 1992, na denúncia acolhida, havia alegação de "tráfico de influência", "mentira" e, como na seguinte passagem, de recebimento de "vantagem indevida" pelo Chefe do Executivo:

> Na qualidade de Chefe de Estado e de Governo, o Presidente da República é mantido pela Nação, por meio de recursos públicos, sendo-lhe defeso, em razão da honra e decoro do cargo, exercer desde a posse qualquer atividade profissional. Fora disso, as quantias ou bens recebidos de terceiros, enquanto no exercício do mandato, devem ter causa certa e definida, sem o que se constituem em vantagens indevidas, de natureza ilícita e imoral.
>
> Verificou-se, entretanto, que, desde 15 de março de 1990, o denunciado, pessoalmente, bem como alguns de seus familiares – a mulher, a ex-mulher, a mãe – receberam indevidamente vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.
>
> Essas transferências de dinheiro e de bens eram feitas reiteradamente, seja mediante depósitos em conta bancária da secretária particular do denunciado e de seus familiares, seja mediante pagamentos diretos a empresas que venderam alfaias para guarnecer a residência particular do Presidente, ou que prestaram serviços de empreitada neste ou em outro imóvel de seu uso ou propriedade, além daquela que lhe vendeu um veículo "Fiat Elba" (A relação dessas transferências e pagamentos consta do relatório da CPI).
>
> Não bastasse essa conduta indecorosa, constatou-se, ademais, que todos esses recursos, assim carreados ao patrimônio do Presidente da República e de seus íntimos, provieram de uma organização delituosa de exploração de prestígio de influência, controlada por Paulo César Cavalcante Farias.
>
> Essa organização, integrada por Cláudio Francisco Vieira, Ana Maria Acioli Gomes de Melo, Rosinete de Carvalho Melanias, Jorge Waldírio

> Tenório Bandeira de Mello, Severino Nunes Oliveira, George Ricardo Melanias, Geovani Carlos Fernandes de Melo, Marta Vasconcelos Soares e outros menos expressivos, atuava intermediando escusos interesses privados junto à Administração.
>
> [...]
>
> Assim é que, desde meados de 1990, depósitos de expressivo valor passaram a ser feitos na conta da secretária particular do denunciado, com nomes fictícios e com uso de CPFs falsos. Entre tais depósitos, elevadas somas proveniente da praça de São Paulo, salientando-se cheques contra o Banco Rural, tiveram depositantes "fantasmas", que agiam sob os nomes de Flávio Maurício Ramos, Manuel Dantas de Araújo, Jurandir Castro Menezes, José Carlos Bonfim, Carlos Alberto de Nóbrega e Rosimar Almeida (cf. relação dos cheques no relatório da CPI).
>
> Está comprovado que os chamados "fantasmas" foram responsáveis por depósitos nas contas da primeira-dama, da secretária desta, Maria Isabel Teixeira, da mãe do denunciado, de sua ex-mulher, do mordomo de sua residência, da Brasil Gardens e de seu proprietário, Roberto Nehring, além daquelas de dois auxiliares imediatos do Presidente, Cláudio Vieira e Cláudio Humberto (cf. relatório da CPI).
>
> Registre-se, ainda, que a aquisição do "Fiat Elba" do Presidente da República, foi feita com cheque administrativo, adquirido em nome do "fantasma" José Carlos Bonfim, e que a reforma de seu apartamento, em Maceió, foi paga com recursos da empresa EPC, de Paulo César Farias (v. relatório da CPI).

No caso em análise, alegações ao menos semelhantes não foram sequer apresentadas. Atribui-se à Presidente atos de gestão supostamente viciados, mas que não são por ela praticados, e atos que, embora o sejam, seriam alegadamente ilegais na visão da Denúncia; porém, não se constatou a ilegalidade.

## 5. Considerações finais

Conforme o arrazoado supra, chegou-se às seguintes conclusões, considerando-se a Denúncia apresentada, o seu recebimento pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados e o subsequente Relatório do Senhor Deputado Jovair Arantes (PTB/GO):

1) No que se refere à "abertura de crédito por decreto" em 2015:

a. **em preliminar:** a questão não poderia ser acolhida, porque (a.1), não há indício de materialidade, no sentido de que a abertura dos créditos tenha sido incompatível com a obtenção da meta fixada para 2015; porque (a.2), em paralelismo com o desacolhimento da mesma questão relacionada a 2014, a edição de decretos de crédito deve integrar a prestação de contas da Presidente da República, cujo rito, prazos e órgãos competentes são preestabelecidos na Constituição, o que torna, antes da conclusão desse rito, a comissão especial do **impeachment** incompetente, bem assim os órgãos que lhe seguirão na análise; enfim, também não poderia ser recebida; porque (a.3), como o argumento da denúncia é o de que os decretos exorbitaram do poder normativo, caberia exclusivamente ao Plenário do Congresso Nacional, se assim o entendesse, constatar o vício e sustar o correspondente ato, por provocação de qualquer congressista, mas não a abertura do processo de impedimento; e porque (a.4) não houve usurpação de competência do Legislativo, conforme que o Relatório do Dep. Jovair Arantes, sendo que, se tivesse havido, a solução constitucional seria a sustação do ato pelo Plenário do Congresso Nacional, mas não a abertura do processo de impedimento; e

b. **no mérito:** a Denúncia deveria ser indeferida neste ponto, porque, (b.1) ao contrário do que sustentam os denunciantes, a abertura dos créditos tinha previsão legal fixada no **caput** do art. 4º da LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20/04/2016), não tendo sido adotado ato patentemente contrário à lei orçamentária, razão pela qual restou inabalado o item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079/50; (b.2) tampouco foi violentado o item 6 do art. 10 da mesma Lei, como quer a Denúncia, porque a Presidente, em vez de "ordenar" ou "autorizar" outrem a abrir citados créditos, o fez por si; (b.3) não foram demonstrados, tampouco identificados, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento ou pelo menos a prática de ato ilegal e (b.4), a conduta da Presidente não se ajusta ao tipo legal previsto no item 2 do art. 11 da Lei nº 1.079/1950, porque os créditos foram abertos com fundamento no ordenamento jurídico, atendendo todas as formalidades previstas, inclusive porque alguns dos créditos visaram atender demandas de outros Poderes, que gozam de independência funcional (arts. 2º, 52, XIII, 99, CF), havendo dúvidas inclusive quanto ao acolhimento deste dispositivo (art. 11) pela vigente Carta Política.

2) No que se refere às denominadas "pedaladas fiscais", na sua específica reiteração no relacionamento do Tesouro com o Banco do Brasil no ano de 2015:

   a. **em preliminar:** a questão não poderia ser acolhida, uma vez que (a.1) inexiste "a possibilidade jurídica do pedido", tendo em vista que não há evidências da pratica dos atos referidos no tópico pela Presidente, não podendo ser apenada pela conduta alheira; haja vista (a.2) a falta de competência da comissão especial e dos órgãos que lhe seguirem na apreciação e julgamento dos fatos, enquanto os fatos alegadamente viciados na forem constatados dentro do procedimento de apuração de contas presidenciais previsto na Constituição (arts. 49, IX, 71, I, 84, XXIV, e 166, §§ 1º e 2º); e porque (a.3) o art. 11 não teria sido recepcionado pela atual Constituição; e

   b. **no mérito**: a questão deveria ser indeferida, porque (b.1) não foram demonstrados, tampouco identificados, dano ao erário ou conduta deliberada de favorecimento ou pelo menos a prática de ato ilegal; (b.2) tampouco os fatos se enquadrariam no conceito de "operação de crédito", única hipótese de ilegalidade prevista na LRF (art. 36), mas que não se conformam com os ilícitos previstos na Constituição que levam à sanção prevista na Lei nº 1.079/1950.

Em razão do exposto, os autores se colocam à inteira disposição para esclarecimentos, inclusive adicionais.

José de Ribamar Pereira da Silva
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Vinícius Leopoldino do Amaral
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

# ANEXO I

## Parecer[35]

### CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO e FABIO KONDER COMPARATO

[35] Fonte: http://s.conjur.com.br/dl/parecer-bandeira-comparato.pdf - acesso em 31/03/2015

*Celso Antônio Bandeira de Mello*
*Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*
*Fabio Konder Comparato*
*Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra*
*Doutor em Direito pela Universidade de Paris*
*Professor emérito da Faculdade de Direito da USP*

O advogado Flavio Crocce Caetano informa-nos o que segue.

Têm havido manifestações, até mesmo por parte de pessoas da área jurídica e inclusive mediante pareceres, segundo os quais a Presidente da República teria incorrido em comportamentos caracterizadores de crime de responsabilidade.

À vista disto formula-nos

**CONSULTA:**

I - Qual o alcance e o significado do art.86, parágrafo 4º da Constituição Federal ?

II - Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional ?

III - Tal reprovação caracteriza hipótese caracterizadora de crime de responsabilidade ?

IV - Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República poderá responder tanto por conduta comissiva como omissa ? Pode ser responsabilidade apenas na modalidade dolosa ou na culposa também ?

V - Pode o Presidente da República e seu vice terem o seu mandato cassado por decisão do Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, ao arrepio dos artigos 85 e seguintes da Constituição Federal?

Às indagações respondo nos termos que seguem.

Scanned by CamScanner

*Celso Antônio Bandeira de Mello*
*Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*
*Fabio Konder Comparato*
*Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra*
*Doutor em Direito pela Universidade de Paris*
*Professor emérito da Faculdade de Direito da USP*

**PARECER**

1. Carlos Maximiliano, nosso maior mestre de hermenêutica, advertiu:

> *"Cumpre evitar, não só o demasiado apego à letra dos dispositivos, como também o excesso contrário, o de forçar a exegese e deste modo encaixar na regra escrita, graças à fantasia do hermeneuta, as teses pelas quais se apaixonou, de sorte que* ***vislumbra no texto idéias apenas existentes no próprio cérebro, ou no sentir individual, desvairado por ogerizas e pendores, entusiasmos e preconceitos***" (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Ed. Forense, 15ª ed., 1995, nº 107, pg. 103 – o negrito é nosso).

O caso vertente é paradigmático da situação descrita como vitanda. De fato, não fora pelo respeito devido aos subscritores de pareceres em sentido contrário e diriamos sem a menor hesitação que a atual pretensão de "impeachment", em termos jurídicos, é literalmente absurda, pois não tem o mais remoto suporte no direito positivo, sendo à toda evidência dele desencontrada.

Liminar demonstração disto encontra-se na tendência, por alguns expressada, de tentar associar o tema de pretensos comportamentos censuráveis a um mandato anterior, ao invés de cifrá-lo ao período correspondente ao atual mandato, como seria o óbvio, em face da índole do instituto e de sua

Scanned by CamScanner

fisionomia normativa. Sobre tal destempero disse o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal CARLOS AYRES BRITTO:

> *"Já me aproximando do fecho deste breve estudo, ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício.* ***Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição.*** *Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva.* ***Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada.***"( Revista Consultor Jurídico, 1 de setembro de 2015 – Os destaques são nossos).

Deveras, é ler o texto constitucional para ver-se, mesmo a um primeiro súbito de vista, o disparate de tentar buscar em um mandato anterior ao mandato em curso, elementos para increpar crime de responsabilidade a quem esteja no exercício da Presidência da República. Deveras, diz o artigo 86, § 4º:

> *"§ 4º - O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções".*

Scanned by CamScanner

*Celso Antônio Bandeira de Mello*
*Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*
*Fabio Konder Comparato*
*Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra*
*Doutor em Direito pela Universidade de Paris*
*Professor emérito da Faculdade de Direito da USP*

É óbvio que ao falar em "*exercício de suas funções*", o texto está reportado às funções que o Presidente *exerce* e não às funções que no passado exerceu, ainda que umas e outras sejam da mesma índole, pois, como bem averbado pelo eminente jurista dantes referido, são mandatos *distintos, sucessivos* e não se somam, como se fora um contínuo, a formar uma unidade, que houvera resultado de uma única eleição.

2. Acresce que o chamado "impeachment", não é uma sanção propriamente dita, um castigo por haver ofendido a Lei Magna, mas uma providência destinada a impedir que alguém que esteja a ferir gravemente a Constituição persista em condições de fazê-lo; donde a necessidade de obstar tal desenlace, retirando-o da função que lhe esteja a ensejar o desmando increpado. Deveras, a teor do art. 85, crimes de responsabilidade são os *"que atentem"* contra a Constituição e não os que em outro tempo histórico e político hajam atentado, pois, como dito, o de que se trata é de interditar a possibilidade de que continue no cargo quem esteja *presentemente* a revelar grave desapreço por certos bens jurídicos que esta haja pretendido colocar sob máximo recato.

De resto, ninguém duvidaria que sendo o mandato presidencial de quatro anos, encerrado este, o que surge é um segundo e diverso mandato cuja investitura dependeu de eleição na qual os que sufragaram o eleito nem ao menos são necessariamente os mesmos que o fizeram no pleito anterior. Não se pode, pois, suplantar a vontade popular expressa no resultado eleitoral para buscar em outro momento histórico e jurídico o fundamento requerido para o "impeachment", sem estar com isto ofendendo até mesmo o princípio republicano, pois, como disse o reputado constitucionalista PEDRO SERRANO, este

*"é assinalado pela eletividade, pela responsabilidade e, essencialmente, pela periodicidade dos mandatos. Nesse cenário, não há possibilidade de impeachment do*

Scanned by CamScanner

Celso Antônio Bandeira de Mello
Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fabio Konder Comparato
Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra
Doutor em Direito pela Universidade de Paris
Professor emérito da Faculdade de Direito da USP

*presidente da República por ato praticado no exercício do mandato anterior*" (Folha de São Paulo, de 22.08.2015).

Eis, pois, que o art. 15 da lei nº 1.079, de 10.04.50, que define os crimes de responsabilidade, segundo o qual: "*A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo*", só pode ser entendido em consonância com o art. 86 § 4º, ao lume do qual, consoante visto, não seria de admitir, para não disparatar, invocação de atos do Presidente relativos a mandato anterior.

3. Indaga-se ainda se manifestação do Tribunal de Contas com eventual rejeição das contas presidenciais necessita de aprovação do Congresso. **É obvio que sim, para surtir o efeito de rejeição** e ainda aqui basta ler o Texto Constitucional. Deveras, nele se estampa que o Tribunal de Contas, em despeito deste nome, não é um Tribunal, mas um órgão *auxiiar* do Poder Legislativo e apesar de sua assinalada importância o que faz, na matéria, é simplesmente emitir um *parecer, ou seja, um opinamento*, que o Legislativo acatará ou não, pois o art. 71 da Lei Magna dispõe literalmente que "*O controle externo, **a cargo do Congresso Nacional,** será exercido com o **auxílio** do Tribunal de Contas da União*".

Cumpre não confundir duas coisas inteiramente distintas e não extrair de uma delas ilações que à toda evidência seriam grosseiramente descabidas. A saber: uma coisa é a rejeição de contas, aprovada pelo Legislativo *e outra é a incursão em hipotético crime de responsabilidade*. A reprovação das contas pelo Legislativo é algo que, em si mesmo e por si mesmo em nada se confunde com o crime de responsabilidade.

A mais evidente, a mais cabal e irretorquível, demonstração disto está no fato de que não há um "quorum" especial no Legislativo

Scanned by CamScanner

para que este aprove o parecer do Tribunal de Contas que as rejeite, ao passo que, a teor do art. 86, *o simples recebimento de acusação de crime de responsabilidade do Presidente da República,* a afim de que este possa ser submetido a julgamento perante o Senado Federal, ***só pode ser aceito por dois terços da Câmara dos Deputados***.

É óbvio que se a rejeição de contas implicasse em figura típica de crime de responsabilidade, este seria o "quorum" constitucional para admissão da rejeição de contas. Assim, a mera rejeição de contas não é fundamento bastante para dar como caracterizada a figura típica do art. 85, VI.

4. Cumpre salientar que o impedimento implicaria na desconstituição da vontade popular expressada por **vários milhões de votos por pouco mais de algumas centenas de votos proveniente de congressistas**. Algo, então, da mais supina gravidade.

Com efeito, é manifesto e da mais evidente obviedade que a essência da democracia descansa precisamente na escolha dos governantes por eleição popular. Logo, em sistema presidencialista, contraditar o resultado de uma eleição pelo impedimento de quem foi eleito, só é possível perante situação da mais alta seriedade e de uma excepcionalidade extrema, isto é, máxima. Daí que não pode ser admitida salvo em circunstâncias notavelmente anômalas.

Deveras, entender que algumas centenas de votos são suficientes para elidir aquilo que se constituiu com a adesão de vários milhões pressupõe algo de extremada anomalia. Qualquer pessoa, mesmo de apoucadas luzes, o perceberia de imediato.

Não se trata de um simples juizo de desconformidade com a gestão da coisa pública, por muito radical que fosse tal reprovação, que isto

Scanned by CamScanner

só em regime parlamentarista daria margem à substituição do *governo e ainda assim ao preço da dissolução do parlamento e convocação de eleições, se assim o entendesse o então chefe do governo*, pelo que, os atuais parlamentares, em tal caso, nos dias correntes, voltariam para casa, possivelmente combalidos.

Em suma: o instrumento jurídico do "impeachment" não pode ser brandido de maneira a cumprir aquilo que na expressiva dicção utilizada na linguagem do esporte mais popular do Brasil, se traduz no dito corrente de "*ganhar no tapetão*", quando um clube de futebol, esmagado em campo por força da superioridade do adversário, quer vencê-lo de qualquer modo, nem que seja por esta via inidônea e não se peja de assumir uma atitude desabrida, tal a que EÇA DE QUEIROZ colocou na boca de um seu personagem, segundo quem: "*Eu sou como John Bull, se não vai na palavra vai na murraça*".

Estas considerações óbvias, portanto, jamais autorizariam o entendimento de que a imputação de comportamentos apenas culposos abririam ensanchas para o impedimento de um Presidente da República. É inafastavel a presunção de que somente condutas comissivas dolosas perfariam um comportamento tão agressivo aos valores da República ao ponto de requererem a expulsão do primeiro mandatário.

5. Dado que a própria Constituição regrou o tema do impedimento não se pode aceitar nenhuma forma de efetuá-lo senão aquela mesma ali estabelecida, pelo que nem o Presidente da República, nem o Vice poderiam atualmente ter seus mandatos desconstituidos por decisão do Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, a qual, ademais tem o prazo de 15 dias, contados da diplomação, conforme art. 14, § 10 da Lei Maior, o que ainda mais ressalta o absurdo de suposição de tal ordem que viesse a ser alvitrada.

Scanned by CamScanner

*Celso Antônio Bandeira de Mello*
*Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*
*Fabio Konder Comparato*
*Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra*
*Doutor em Direito pela Universidade de Paris*
*Professor emérito da Faculdade de Direito da USP*

6. Isto posto, as indagações da Consulta respondemos:

I – O alcance e o significado do art.86, parágrafo 4º da Constituição Federal, são os de retirar do cargo de Presidente da República aquele que, **no curso de seu atual mandato**, haja atentado gravemente contra a Lei Maior, afim de impedir que continue em condições de fazê-lo;

II - Eventual parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição de contas presidenciais precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional para produzir dito efeito, já que é ao Congresso Nacional, auxiliado por aquele órgão, quem tem o poder de rejeitá-las;

III - Tal reprovação não é bastante para caracterizar a figura do crime de responsabilidade, até porque não há quorum especial para o Legislativo reprová-las, ao passo que *o simples recebimento de acusação de crime de responsabilidade do Presidente da República,* a afim de que este possa ser submetido a julgamento perante o Senado Federal, ***só pode ser aceito por dois terços da Câmara dos Deputados;***

IV- Em se tratando da prática de eventual crime de responsabilidade, o Presidente da República só poderá responder por conduta comissiva e dolosa;

V - Nem o Presidente da República, nem seu vice podem ter seus mandatos cassados por decisão do

Scanned by CamScanner

Celso Antônio Bandeira de Mello
*Professor emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*

Fabio Konder Comparato
*Doutor honoris causa da Universidade de Coimbra*
*Doutor em Direito pela Universidade de Paris*
*Professor emérito da Faculdade de Direito da USP*

Tribunal Superior Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo, ao arrepio dos artigos 85 e seguintes da Constituição Federal.

É o nosso parecer.

São Paulo, 30 de setembro de 2015.

Celso Antônio Bandeira de Mello
OAB-SP nº 11.199

Fabio Konder Comparato
OAB-SP nº 11.118

Scanned by CamScanner

# ANEXO II

## Opinião[36]

### CARLOS AYRES BRITTO

[36] Fonte: http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente - acesso em 31/03/2015

Consultor Jurídico
conjur.com.br

OPINIÃO

# Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República

1 de setembro de 2015, 18h01

Por Carlos Ayres Britto

**Sumário**

**1.** A matriz constitucional do tema.
**2.** O vínculo operacional lógico entre a Constituição e as matérias veiculadas pelos incisos de I a VII do artigo 85 dela própria.
**3.** A unidade incindível do artigo constitucional 85 e respectivos incisos.
**4.** A democracia como substrato ideológico da unidade incindível do artigo constitucional 85 e respectivos incisos.
**5.** A ordem constitucional como o próprio bem jurídico a proteger pela norma incriminadora do artigo 85.
**6.** A natureza própria do crime de responsabilidade do presidente da República, inconfundível com a de qualquer outro ato infracional.
**7.** O inteiro significado técnico dos atos constitutivos dos crimes de responsabilidade do presidente da República.
**8.** O necessário pressuposto do mandato fluente, cuidando-se de crimes de responsabilidade do presidente da República.
**9.** A referência constitucional a uma lei de natureza especial, na matéria.
**10.** Fecho.

## 1. A matriz constitucional do tema

Vou direto ao ponto: a Constituição brasileira fala de "crimes de responsabilidade" do presidente da República. É como está na cabeça do seu artigo 85, assim vernacularmente posto: "São crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição e, especialmente, contra (...)". O que vem de imediato, dos incisos I a VII, é uma relação de matérias que ela mesma tem como dos seus mais relevantes conteúdos. E que ela mesma tem como dos seus mais relevantes conteúdos, aclaro, porque elementarmente republicanos e federativos. Ou republicano-federativos, assim geminadamente. São eles: "a existência da União", "o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos

poderes constitucionais das unidades da Federação", "o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais", "a segurança interna do país", "a probidade na administração", "a lei orçamentária" e "o cumprimento das leis e das decisões judiciais".

## 2. O vínculo operacional lógico entre a Constituição e as matérias veiculadas pelos incisos I a VII do artigo 85 dela própria

Esse vínculo operacional entre a cabeça do artigo 85 e respectivos incisos de pronto se vê: a cabeça do artigo fala da Constituição como um continente normativo, os incisos falam de sete dos mais relevantes conteúdos desse continente. Por que assim? Porque tais conteúdos são elementarmente republicano-federativos, torno a ajuizar; ou seja, tais conteúdos são dos mais relevantes do corpo normativo da Constituição porque, neles, a República e a Federação se desdobram. Vão buscar fôlego e sentido. República e Federação que a mesmíssima Constituição brasileira erigiu a forma de governo e a forma de Estado, respectivamente. Pelo que tais conteúdos estão para a República Federativa do Brasil assim como a República Federativa do Brasil está, obviamente, para a Constituição brasileira. Dando-se que entre as duas instituições e a própria Constituição se coloca a democracia, como sequenciadamente demonstro.

## 3. A unidade incindível do artigo constitucional 85 e respectivos incisos

3.1. Novo desdobramento de ideia: os conteúdos veiculados pelos sete incisos do artigo 85 compõem com o próprio continente em que a Constituição consiste uma unidade do tipo monolítico ou incindível. Uma só "ordem constitucional", para me valer da expressão que se lê no inciso XLIV do artigo 5º da mesma Carta Magna, *verbis*: "constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático". Tal ordem constitucional a se pôr, em bloco (ao lado do Estado Democrático brasileiro), como o próprio bem jurídico a que visa proteger a norma incriminadora da ação deletéria de grupos armados. Assim como se coloca na eminente posição de bem jurídico a proteger pelo comando do artigo 85, compreensivo do *caput* e incisos I a VII.

## 4. A democracia como substrato ideológico da unidade incindível do artigo constitucional 85 e respectivos incisos

Ideologicamente, porém, o que responde por essa unidade insuscetível de fratura é o mais denso teor democrático da República Federativa do Brasil. Uma República e uma Federação que se põem, justamente, como "anéis de Saturno" da democracia brasileira, institucionalmente falando (a democracia como continente, a República e a Federação como seus imediatos conteúdos

institucionais). Como conquista ou signo de civilização avançada. Retrato normativamente falado da epopeia constituinte de 1987/1988. Por isso que atentar contra qualquer das matérias veiculadas pelos incisos I a VII dele, artigo 85, é atentar contra a Constituição por uma forma que o verbo atentar bem exprime: uma contrariedade acintosa. Uma declaração de inadaptabilidade do presidente da República aos valores democráticos da Constituição em seu conjunto. Uma contrariedade à própria inteireza da Lei Maior, tão objetivamente grave e subjetivamente censurável que chega às raias da afronta. Da conspurcação ou defraudação da ética da responsabilidade que é de se exigir de um presidente da República.

**5. A ordem constitucional como o próprio bem jurídico a proteger pela norma incriminadora do artigo 85**

Retomo a proposição do tópico 3. Os crimes de responsabilidade do presidente da República se tipificam por atos atentatórios da Constituição como ordem jurídica em si. Em especial, por aqueles seus aspectos (dela, Constituição) que os sobreditos incisos enunciam. Na base do "mexeu com eles, mexeu comigo". Mas atos atentatórios por um modo frontal ou direto à ideia-força em que ela como um todo se traduz. Que ideia-força? A de que a Constituição é a lei nacional de hierarquia máxima. A lei suprema do Estado e de toda a sociedade civil brasileira. A lei que nunca pode deixar de governar quem governa. A lei que, se respeitada em seu primaz e definitivo significado de lei que governa até quem governa, conduz a uma situação de máxima segurança jurídica para todos. Segurança de que, por exemplo, "os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil" (artigo 3º) serão alcançados, e os direitos e garantias dos indivíduos e dos cidadãos, respeitados. Fins constitucionalmente lícitos e meios também constitucionalmente lícitos a andar de braços dados. Que já significa o Estado Constitucional-democrático de Direito em plenitude operacional.

**6. A natureza própria do crime de responsabilidade do presidente da República, inconfundível com a de qualquer outro ato infracional**

O que se tem pelo artigo 85, destarte, é a Constituição a se autorreferir. A se autorreferir para se proteger por um modo mais repressivamente drástico. Para ordenar ao presidente do Brasil que não incorra em atos funcionais atentatórias dela. Que não ouse fazer do Brasil "um barco juridicamente à deriva", que é um barco sem o timão dela própria. Sob pena de incidir em crime de responsabilidade, punível, centralmente, com a perda do cargo e a inabilitação para a função pública, por oito anos (parágrafo único do artigo 52). É o que prosaicamente se chama de *impeachment* ou impedimento de prossecução no exercício do mandato presidencial. Mas *impeachment* pela

perpetração de atos infracionais que têm natureza própria ou inconfundível com a de qualquer outra ilicitude: penal, civil, eleitoral, de contas. Por isso que explicitamente chamados de "crimes de responsabilidade", a ter por lógico pressuposto um atentado à Constituição como o específico bem jurídico a que visa proteger a norma incriminadora em que o artigo 85 se traduz. Não apenas por si mesmo, porém por efeito do seu parágrafo único (mais abaixo transcrito), que remete sua plena operatividade para lei especial do Congresso Nacional.

## 7. O inteiro significado técnico dos atos constitutivos dos crimes de responsabilidade do presidente da República

Antes, porém, da transcrição de tal parágrafo único, o que me cabe é avançar na direção do inteiro significado técnico dos atos constitutivos dos crimes de responsabilidade do presidente da República. Atos atentatórios da Constituição e "especialmente" daqueles que venho apontando como dos mais relevantes conteúdos dela mesma. Faço-o por modo esquemático, para dizer que:

> I – os atos a que se reporta o artigo 85 são os de natureza funcional. De natureza funcional, na acepção de que normativamente qualificados como integrantes do rol de competências, prerrogativas e secos deveres do cargo de presidente da República (os princípios do artigo 37 da Constituição, por exemplo, são secos deveres, a que correspondem direitos dos administrados). Mesma exigência que faz a Constituição para as demais formas de responsabilização do presidente da República pelo cometimento de atos ilícitos distintos do crime de responsabilidade, conforme se vê deste enunciado: "O presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções" (parágrafo 4º do artigo 86);
> II – cuida-se de atos funcionais praticados no exercício de um mandato presidencial corrente. Atual. Em curso. Não de mandato vencido, conforme um pouco mais adiante explicitarei;
> III – são atos afrontosos da ideia mesma de Constituição. Da Constituição para além e também por qualquer dos sete mencionados aspectos ou conteúdos republicano-federativos. Situação que não toma corpo, por evidente, apenas com o episódico ferimento deste ou daquele dispositivo constitucional (tão ocasional quanto isoladamente, então). Quero dizer: não basta agir em desconformidade com esse ou aquele preceito da Constituição, nem da lei, mesmo que da lei de improbidade administrativa ou

então da lei orçamentária, para que se tenha como automaticamente deflagrada a hipótese do crime de responsabilidade do presidente da República. Assim como não basta desatender uma decisão judicial, topicamente considerada, ou negar esse ou aquele direito individual, ou social, ou político, ou ainda que o presidente da República incorra em atos que também impliquem, pontualmente, um abaixar a cabeça da União em face de pressões advindas dos Estados-membros, para que se tenha como rotundamente materializadas as respectivas hipóteses de incidências do crime em foco. Não é bem isso. É preciso, para que se dê como ocorrida qualquer das pressuposições de aplicabilidade dos incisos I a VII do artigo constitucional 85, que os atos imputados ao presidente da República atentem contra a ideia em si ou o núcleo duro conceptual de institutos como, *exempli gratia*: a) "a probidade na administração" enquanto irrestrito dever moral dos administradores públicos e irrenunciável direito da coletividade administrada, além de forma de legitimação da lei quanto ao respectivo modo de aplicação e ainda necessário ponto de encontro entre a legitimidade como pré-requisito de investidura em cargo público e a legitimidade como requisito de desempenho de tal cargo; b) "a lei orçamentária" como peça-chave da relação político-funcional entre, de uma parte, um Poder Legislativo que parametriza as ações gerais de arrecadação, alocação e dispêndios de dinheiros públicos e, de outra banda, um Poder Executivo que deve se curvar a tais parâmetros, mas sempre na perspectiva do alcance dos "objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil" (artigo 3º da Constituição) e das competências materiais da União, em caráter privativo ou já no âmbito das competências comuns aos demais entes federativos (artigos 21 e 23 do Magno Texto Federal); c) o respeito à lei em sentido formal e material como expressão da vontade infraconstitucional do povo e, por isso mesmo, primeiro dos princípios do artigo 37 da Constituição e documento jurídico-positivo sem o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa (...)", nos termos do inciso II do artigo 5º da mesma Carta Magna; d) o cumprimento das decisões judiciais como expressão da vontade jurídica do Poder constitucionalmente concebido (o Judiciário) para dar a última palavra quanto às controvérsias jurídicas, seja nos processos objetivos ou de aferição abstrata de constitucionalidade, seja nos processos subjetivos ou de aferição em concreto de tais

controvérsias; e) a existência da União como pessoa central da Federação que tanto se relaciona em pé de igualdade com as outras unidades dessa mesma Federação (artigo 18, *caput*) quanto protagoniza as relações internacionais do Brasil e ainda assegura a defesa nacional (incisos I, II e III do artigo 21 da CF). Logo, o de que se trata é de ejetar o raciocínio jurídico para o altiplano da ontologia mesma de cada qual dos incisos I a VII do artigo 85. Altiplano da própria razão de ser de cada um deles, em bloco ou na inteireza da respectiva compostura jurídica. Na inteireza do regime normativo de cada qual deles, sim, numa específica e democrática estrutura republicano-federativa. O que implica a necessidade da troca do visual interpretativo no varejo pelo visual interpretativo no atacado, pois o bem jurídico ou o valor coletivo que ali comparece como digno de proteção de cada qual de tais incisos não comporta fragmentação conceitual nem trivialização operacional. Numa frase, o que interessa, para a tipificação do crime de responsabilidade do presidente da República, é saber se os respectivos atos implicam preterição da ideia-força que tanto subjaz à positivação de cada qual desses encarecidos conteúdos quanto compõe o respectivo cerne conceitual-normativo. Numa pergunta, então: os atos presidenciais têm a força de aluir as bases de inspiração e a própria significação objetiva desse ou daquele conteúdo da Constituição, ali figurante dos incisos de I a VII do multicitado artigo 85 e para além deles? Se a resposta for afirmativa, aí, por certo, um determinado ato infracional passa a se revestir da extrema gravidade a que corresponde a hipótese de incidência do crime de responsabilidade do presidente da República;

IV – por último, tais atos foram hipotetizados pela Constituição como crimes de responsabilidade porque reveladores, em última análise, de um como que marginal estilo de governo: o de "dar as costas à Constituição". Que é a pior forma de desgoverno. Um estilo ou padrão ou *standard* ou personalizado jeito de colocar em xeque o axioma de que a Constituição é a lei nacional de hierarquia máxima. Isso a partir da reverência mesma que a ela é devida por uma autoridade que acumula as chefias da administração pública da União, do governo federal e do Estado brasileiro como um todo. Não por acaso, o único agente público de quem se exige, quando do ato de posse perante uma renovada composição do Congresso Nacional, a prestação do compromisso de "manter, cumprir e

defender a Constituição" (parágrafo único do artigo 78). Por conseguinte, autoridade central que não pode jamais colocar o país no terrífico dilema de ter que optar entre o seu presidente e sua Constituição. Que já é um tipo de ponderação a ser feita pelo Congresso Nacional, valendo-se de sua Câmara dos Deputados como órgão de acusação e pelo Senado como órgão de processo e julgamento (nos precisos termos, respectivamente, do inciso I do artigo 51 e do inciso I do artigo 52 da Constituição).

**8. O necessário pressuposto do mandato fluente, cuidando-se de crimes de responsabilidade do presidente da República**

Já me aproximando do fecho deste breve estudo, ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício. Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição. Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva. Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada. Não assim, por evidente, quanto a eventual cometimento de infrações de outra natureza jurídica ainda não prescritas, em especial as infrações penais comuns, as de caráter eleitoral, as situadas no âmbito do dever constitucional da prestação de contas e da lei de improbidade administrativa. Cada qual dessas diferenciadas infrações a demandar processo e julgamento sob formato jurídico inconfundível com aquele concebido pela Constituição para os crimes de responsabilidade do presidente da República.

**9. A referência constitucional a uma lei de natureza especial, na matéria**

Certo que o parágrafo único do mesmo artigo 85 dispõe que os crimes de responsabilidade "serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento". Lei de caráter nacional, que é a 1.079, de 10 de abril de 1950, mas somente passível de boas-vindas pela Constituição na medida em que interpretada conforme à Constituição mesma. Lógico! O que nos parece

ter que se ajustar às coordenadas mentais acima lançadas[1]. Coordenadas que tenho como de necessária e fidedigna observância, para evitar que um equivocado trato interpretativo da matéria termine por desaguar num maldisfarçado mecanismo de *recall* que o sistema constitucional brasileiro não abriga. Assim como não abriga o sistema parlamentar de governo, com seu voto de desconfiança apto a cassar o mandato de quem se encontre à testa do gabinete ministerial-executivo. Cassação tanto individual quanto coletiva, como amplamente sabido.

**10. Fecho**

Bem, este é o meu visual do tema. Projetei-o como uma tentativa de contribuir para o aprofundamento de um debate que já se vem travando na esfera política e nos meios jurídicos. Debate que muito promete avançar, numa quadra nacional de intensas perplexidades e visão candentemente partidária das coisas. Por isso que muito me esforcei para manter a serena objetividade que o pensamento científico exige como condição de sua própria identidade. Um pensamento que, para se recobrir assim de pura cientificidade, só pode ter nos escaninhos normativos da Constituição da República Federativa do Brasil o seu necessário ponto de partida e de chegada.

---

[1]Falo de coordenadas mentais como o conjunto das reflexões que penso autorizadas pela direta interpretação dos dispositivos constitucionais que pude citar no curso deste breve artigo, de per si e também imersos no todo sistêmico da Constituição. Reflexões que tive a prudência de expor, em primeira mão, para constitucionalistas da minha justificada admiração intelectual, como Eduardo Mendonça e Ademar Borges de Souza Filho, deles obtendo todo estímulo para dar à luz estes escritos. O que não podia fazer sem o presente registro, que é de sincera gratidão. Uma gratidão que estendo a Júlio de Melo Ribeiro e Orlando Maia, profissionais e teóricos do Direito que também admiro em grau superlativo e que muito me ajudaram na discussão dos temas central e paralelos desta incursão doutrinária pelo sistema de comandos da Constituição brasileira.

Carlos Ayres Britto é ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral. É doutor em Direito Público pela PUC de São Paulo e membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas

Revista **Consultor Jurídico**, 1 de setembro de 2015, 18h01

# ANEXO III

## Denúncia Contra o ex-Presidente Fernando Affonso Collor de Mello[37]

**Autoria: Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado**

[37] Publicada no Diário do Congresso Nacional do dia 03/09/1992, Seção I, Suplemento nº 143.

República Federativa do Brasil

# DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

SEÇÃO I

ANO XLVII — AO SUPLEMENTO Nº 143 QUINTA-FEIRA, 3 DE SETEMBRO DE 1992 BRASÍLIA-DF

# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## DENÚNCIA POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE CONTRA O SR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA, FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, OFERECIDA PELOS CIDADÃOS BARBOSA LIMA SOBRINHO E MARCELLO LAVENÈRE MACHADO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados

**BARBOSA LIMA SOBRINHO**, brasileiro, casado, jornalista, residente na Rua Assunção, número 217, Botafogo, Rio de Janeiro, e **MARCELLO LAVENèRE MACHADO**, brasileiro,casado,advogado, residente no SAS,quadra 05 ,lote 02, bloco N, 1º andar, Brasília, ambos cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos, portadores, respectivamente, dos títulos eleitorais nºs 19030303-96 e 8354917-73, das 84ª e 1ª Zonas Eleitorais dos Estados do Rio de Janeiro e Alagoas, vêm, com fundamento nos artigos 1º, II, e 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal, e especialmente nos artigos 14 e seguintes, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e com base nas provas colhidas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, oferecer contra **FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO**, Presidente da República,

D E N Ú N C I A

por crimes de responsabilidade, previstos nos arts. 85, IV e V, da Constituição Federal, e nos arts. 8º, 7, e 9º, 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, como a seguir exposto, para o fim de ser decretada a perda do cargo e sua inabilitação temporal para o exercício de função pública.

# P R E Â M B U L O

> "Todas as crises, portanto, que pelo Brasil estão passando, e que dia a dia sentimos crescer aceleradamente, a crise política, a crise econômica, a crise financeira, não vêm a ser mais do que sintomas, exteriorizações parciais, manifestações reveladoras de um estado mais profundo, uma suprema crise: a crise moral". (RUI BARBOSA, "Ruínas de um Governo").

O "impeachment" não é uma pena ordinária contra criminosos comuns. É a sanção extrema contra o abuso e a perversão do poder político. Por isso mesmo, pela condição eminente do cargo do denunciado e pela gravidade excepcional dos delitos ora imputados, o processo de "impeachment" deita raízes nas grandes exigências da ética política e da moral pública, à luz das quais hão de ser interpretadas as normas do direito positivo.

Nos regimes democráticos, o grande juiz dos governantes é o próprio povo, é a consciência ética popular. O governante eleito que se assenhoreia do poder em seu próprio interesse, ou no de seus amigos e familiares, não pratica apenas atos de corrupção pessoal, de apropriação

indébita ou desvio da coisa pública: mais do que isso, ele escarnece e vilipendia a soberania popular.

É por essa razão que a melhor tradição política ocidental atribui competência, para o juízo de pronúncia dos acusados de crime de responsabilidade, precisamente ao órgão de representação popular. Representar o povo significa, nos processos de "impeachment", interpretar e exprimir o sentido ético dominante, diante dos atos de abuso ou traição da confiança nacional.

A suprema prevaricação que podem cometer os representantes do povo, em processos de crime de responsabilidade, consiste em atuar sob pressão de influências espúrias ou para a satisfação de interesses pessoais ou partidários.

Em suma, o Presidente da República Federativa do Brasil há de ser julgado perante o povo brasileiro, representado por seus Deputados e Senadores, com base nos largos e sólidos princípios da moralidade política.

O vocábulo e o conceito de decoro nos vieram dos romanos. "Decus, oris" é cognato do verbo "decere", com dois significados: o neutro, de conveniente, e o moral, de decente.

O "decorum" romano traduzia sempre uma idéia de ordem e moderação ou medida. "Ao trazer aos fatos da vida uma certa ordem e medida -- observa Cícero --,

conservamos a honestidade e o decoro" ("De Officiis", I, 17). Essa ordem e medida na vida pessoal, prossegue ele, traduzem-se pelo recato ("verecundia"), a temperança, a modéstia, o domínio das paixões e a ponderação em todas as coisas. Não há decoro separado da honestidade, "pois o que é decente é honesto e vice-versa" (idem, I, 93).

Especificamente em relação ao governante ou titular de poder político ("magistratus"), adverte Cícero, constitui munus próprio "compreender que ele gere o Estado e que é, portanto, seu dever, defender a dignidade e o decoro do cargo, observar as leis, respeitar os direitos, lembrando-se de que tudo isso lhe foi atribuído em confiança ('ea fidei suae commissa')" (idem, I, 124).

Todo cargo público tem uma dignidade própria, que os romanos denominavam justamente "honor"; e essa dignidade há de ser respeitada e definida, mesmo contra seus próprios titulares.

A falta de honestidade ou decoro no desempenho de função pública não ofende apenas a comunidade dos administrados, mas produz seus efeitos perversos mais além. Ela desmoraliza a própria imagem do Estado, aos olhos do povo. Quando o Estado perde a respeitabilidade, seu ornato moral, é todo o funcionamento da máquina política que entra em colapso.

Não é por outra razão que os crimes contra a honra do Presidente da República, ou mesmo de qualquer funcionário público no exercício de suas funções, são apenados mais severamente (Código Penal, art. 141). O

que se protege, aí, não é apenas a honra pessoal do agente político ou do servidor público: é a própria dignidade do cargo que ele ocupa.

Em nosso direito constitucional, a definição dos casos típicos de ofensa ao decoro parlamentar não tem ficado unicamente a cargo dos regimentos das Casas do Congresso. A Carta anterior especificava as hipóteses de "abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais" (art. 34, 1º). E a Constituição em vigor manteve-as substancialmente: "É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas" (art. 55, 1º).

Essa especificação constitucional vale, "mutatis mutandis", para se entender o sentido de um comportamento indigno do Presidente da República. O abuso dos poderes inerentes ao cargo, bem como a percepção de vantagens ou de benefícios imorais são atos de improbidade, a assinalar absoluta falta de retidão.

## I - VANTAGENS INDEVIDAS

Na qualidade de Chefe de Estado e de Governo, o Presidente da República é mantido pela Nação, por meio de recursos públicos, sendo-lhe defeso, em razão da honra e decoro do cargo, exercer desde a posse qualquer atividade profissional. Fora disso, as quantias ou bens

recebidos de terceiros, enquanto no exercício do mandato, devem ter causa certa e definida, sem o que se constituem em vantagens indevidas, de natureza ilícita e imoral.

Verificou-se, entretanto, que, desde 15 de março de 1990, o denunciado, pessoalmente, bem como alguns de seus familiares -- a mulher, a ex-mulher, a mãe -- receberam indevidamente vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.

Essas tranferências de dinheiro e de bens eram feitas reiteradamente, seja mediante depósitos em conta bancária da secretária particular do denunciado e de seus familiares, seja mediante pagamentos diretos a empresas que venderam alfaias para guarnecer a residência particular do Presidente, ou que prestaram serviços de empreitada neste ou em outro imóvel de seu uso ou propriedade, além daquela que lhe vendeu um veículo "Fiat Elba" (A relação dessas transferências e pagamentos consta do relatório da CPI).

Não bastasse essa conduta indecorosa, constatou-se, ademais, que todos esses recursos, assim carreados ao patrimônio do Presidente da República e de seus íntimos, provieram de uma organização delituosa de exploração de prestígio e tráfico de influência, controlada por Paulo César Cavalcante Farias.

Essa organização, integrada por Cláudio Francisco Vieira, Ana Maria Acioli Gomes de Melo, Rosinete de Carvalho Melanias, Jorge Waldério Tenório

Bandeira de Mello, Severino Nunes Oliveira, George Ricardo Melanias, Geovani Carlos Fernandes de Melo, Marta Vasconcelos Soares e outros menos expressivos, atuava intermediando escusos interesses privados junto à Administração.

Destaca a conclusão final do relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que Ana Acioli, secretária do Presidente da República e pessoa de sua total confiança, administrava as contas destinadas ao pagamento das despesas particulares do denunciado, sendo que delas "nenhum centavo" saía sem autorização deste.

Tais contas eram abastecidas por importâncias provenientes das empresas EPC e Brasil Jet, ambas de propriedade de Paulo César Farias.

Assim é que, desde meados de 1990, depósitos de expressivo valor passaram a ser feitos na conta da secretária particular do denunciado, com nomes fictícios e com uso de CPFs falsos. Entre tais depósitos, elevadas somas provenientes da praça de São Paulo, salientando-se cheques contra o Banco Rural, tiveram depositantes "fantasmas", que agiam sob os nomes de Flávio Maurício Ramos, Manuel Dantas de Araújo, Jurandir Castro Menezes, José Carlos Bonfim, Carlos Alberto de Nóbrega e Rosimar Almeida (cf. relação dos cheques no relatório da CPI).

Está comprovado que os chamados "fantasmas" foram responsáveis por depósitos nas contas da primeira-dama, da secretária desta, Maria Isabel Teixeira, da mãe do denunciado, de sua ex-mulher, do mordomo de sua

residência, da Brasil Gardens e de seu proprietário, Roberto Nehring, além daquelas de dois auxiliares imediatos do Presidente, Cláudio Vieira e Cláudio Humberto (cf. relatório da CPI).

Registre-se, ainda, que a aquisição do "Fiat Elba" do Presidente da República, foi feita com cheque administrativo, adquirido em nome do "fantasma" José Carlos Bonfim, e que a reforma de seu apartamento, em Maceió, foi paga com recursos da empresa EPC, de Paulo César Farias (v. relatório da CPI).

## II - O TRÁFICO DE INFLUÊNCIA

A exploração de prestígio exercida por Paulo César Farias, que, como assinala o relatório da CPI, agia fazendo praça de amizade e prestígio junto ao Presidente da República, evidencia-se pelo fato de inúmeras empresas de vulto haverem pago à EPC, de sua propriedade, serviços por ela não prestados ou de impossível concretização, por absoluta falta de qualificação técnica.

Desse tráfico de influência, que não era e nem podia ser ignorado pelo denunciado, destacam-se aqueles que envolveram as empresas Votorantim, Tratex e Vasp.

O negócio simulado com a Tratex, no valor de US$ 200,000 (duzentos mil dólares), por contrato e

por serviços verbais, foi justificado por seu diretor, na CPI, pelo interesse que tinha em informações sobre os planos econômicos que mudavam toda semana. Acrescente-se, aqui, que foram beneficiados, com depósitos dos correntistas "fantasmas", altos funcionários do Ministério da Economia.

É singular o caso da Vasp com a Petrobrás. Suficiente citar, como registra o relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, as pressões exercidas pelo empresário Paulo César Farias junto ao presidente daquela empresa estatal, Luiz Octávio da Motta Veiga, visando que a mesma contratasse, em favor da Vasp, o lesivo mútuo de US$ 40,000,000 (quarenta milhões de dólares), para pagamento em dez anos, apenas com a correção cambial.

Conforme o depoimento de Motta Veiga na CPI, além da interferência de Paulo César Farias -- que lhe disse que o poder que exercia provinha diretamente do Presidente da República --, também o cunhado do denunciado, o Embaixador Marcos Antonio de Salvo Coimbra, Secretário Geral da Presidência da República, fez-lhe o mesmo pedido de empréstimo, que fora considerado prejudicial à Petrobrás pelos pareceres de seus órgãos técnicos.

Ao ser informado de que o empréstimo não seria aprovado pela direção da Petrobrás, o cunhado do denunciado advertiu que a concessão do mesmo era do interesse do governo. E por impedir o lesivo negócio que se impunha à Petrobrás, Motta Veiga foi demitido pelo Presidente da República.

Ressalte-se, ademais, que a apuração da CPI demonstrou que a empresa EPC, de Paulo César Farias, depositou cheque de Cr$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de cruzeiros) na conta da empresa Viplan, de Wagner Canhedo, correspondentes a 80% do valor da primeira parcela do preço das ações da Vasp.

## III - A MENTIRA

Face à publicação na Revista Isto É, de 28.06.1992, da entrevista do motorista Francisco Eriberto França, homem simples e de exemplar caráter, o denunciado falou à Nação em rede de televisão, em 30 de junho do corrente ano. E afirmou, mendazmente, que seus gastos pessoais eram pagos com recursos próprios, administrados por Cláudio Vieira, seu secretário particular, e repassados à secretária Ana Acioli que, para tal finalidade, movimentava conta específica. Para sustentar sua alegação, exibiu carta datilografada com assinatura de Ana Acioli, declaração firmada por Cláudio Vieira, e ofício do Bancesa, pretendendo negar que Paulo César Farias, a Brasil Jet ou a empresa EPC tivessem feito depósitos naquela conta de sua secretária.

O rastreamento de cheques e outros documentos constatou que, ao contrário do que afirmara o denunciado à Nação, nenhum dos depósitos investigados fora feito por Cláudio Franscisco Vieira, mas, isto sim, procediam das pessoas fictícias acima referidas.

Tentando estabelecer conexão entre os correntistas "fantasmas" e Cláudio Vieira, para fazer crer que deste provinham, indiretamente, tais depósitos, montou-se a chamada "Operação Uruguai", farsa patente a respeito da qual o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito fez restrições de toda ordem, destacando os péssimos antecedentes dos parceiros naquele escuso negócio, que se disse realizado na República vizinha.

A questão fundamental, para a pretendida ligação entre a importância dita emprestada no Uruguai e a conta de Ana Acioli, deflui da declaração do "doleiro" Najum Turner, asseverando que administrava conta dos correntistas "fantasmas", que faziam generosos depósitos para a secretária particular e para os familiares do Presidente da República.

Os autos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, todavia, demonstram, por provas documentais e periciais, que os correntistas "fantasmas" foram criação do esquema de Paulo César Farias e tinham suas contas administradas por ele e por seus auxiliares, de cujos punhos provinham as assinaturas daquelas figuras fictícias.

Tais correntistas "fantasmas" tiveram suas fichas cadastrais preenchidas por Rosinete Melanias, secretária de Paulo César Farias, que nelas constava como apresentante, e tinham como endereço o mesmo da empresa EPC.

Desta maneira, desmorona a tentativa de estabelecer um nexo entre o pretenso empréstimo

contraído no Uruguai e a conta de Ana Acioli, destinada ao pagamento das despesas pessoais do denunciado, pois não se encontrou qualquer vínculo entre aquela conta e Najum Turner, nem entre este e os correntistas "fantasmas".

Assim sendo, tornou-se ainda mais veemente a mentira proferida pelo Presidente da República, em rede nacional de televisão.

## IV - FALTA DE DECORO E DE DIGNIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO

Há acusações pessoais, feitas ao denunciado, verdadeiramente chocantes e estarrecedoras. A Nação ainda não se refez do espanto e da revolta que lhe causou a revelação do próprio irmão do Presidente, Pedro Collor de Mello, registrada no relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito:

> "Paulo César Cavalcante Farias teria dito que mantinha sociedade informal com o Presidente da República, a quem transferia 70% dos lucros. Este detalhe é relevante, primeiro, porque se a sociedade existe, investigar a atividade de Paulo César implica investigar a atividade do sócio, para cujo efeito

esta CPI não dispõe de poderes; segundo, porque as investigações posteriores, mesmo que o Presidente fosse investigado, encontraram evidências sobre essa relação, verificando-se que efetivamente Paulo César financiava, inclusive através de contas fantasmas, despesas pessoais do Presidente da República."

Jamais se teve notícia de governante atingido por acusação tão desmoralizadora, ao seu simples relato.

Todo o conjunto de fatos apurados não apenas no âmbito parlamentar, mas também pela Polícia Federal, caracteriza comportamento incompatível com a honra, a dignidade e o decoro que se exigem do Presidente da República.

A falta de decoro, a saber, a desordem e imoderação de vida, a ligação com pessoas desonestas, o recebimento de vantagens indevidas, representa aquela traição e abuso da confiança pública, assinalada por Cícero em relação aos magistrados políticos, e reiterada por Hamilton, um dos Pais Fundadores da federação norte-americana, como justificadora do "impeachment" presidencial ("O Federalista", nº 65).

Por força de tudo isso, o denunciado, como se percebe claramente e com mais intensidade a cada dia, perdeu, inclusive e notadamente para exercer o comando supremo das Forças Armadas (Constituição Federal, art. 142), toda autoridade moral para governar a nação, bem como para representá-la internacionalmente. O desrespeito popular à sua pessoa coloca em jogo as instituições da República. Seu afastamento do cargo, portanto, patenteia-se inevitável e urgente, como medida de saneamento político e administrativo, dentro do estrito quadro constitucional.

O clamor público, a passeata dos jovens de nosso País, as praças públicas tomadas de cidadãos indignados são a demonstração da perda da dignidade de Fernando Affonso Collor de Mello para o exercício do cargo de primeiro mandatário da Nação.

Falta ao denunciado dignidade para o exercício do cargo de Presidente da República, ou seja, respeitabilidade, por meio da qual se impõe, o Chefe de Estado, perante os servidores e perante a população; falta ao denunciado a honra, outro atributo indispensável para o exercício do cargo de Chefe de Estado, consistente na reputação do crédito e apreço que deve possuir frente à Nação; falta-lhe, enfim, o decoro, enquanto virtude da decência, que deve pautar a vida pública e privada do administrador.

V - GRAVE OMISSÃO

O Presidente da República, diante do recebimento injustificado de vultosas quantias por meio de correntistas "fantasmas", e diante do fato notório do tráfico de influência exercido por Paulo César Farias, apesar de muitas vezes alertado, como se vê no relatório da CPI, omitiu-se no cumprimento de seu dever básico de zelar pela moralidade pública, valor primacial que deve, segundo a Constituição Federal, presidir a Administração.

Basta exemplificar com o art. 5º da Lei nº 8.027/90, sancionada pelo próprio denunciado, que considera faltas administrativas puníveis com demissão a bem do serviço público, o fato de o funcionário:

I - valer-se ou permitir dolosamente que terceiros tirem proveito de infomação, prestígio ou influência, obtidos em função do cargo, para lograr, direta ou indiretamente, proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

.....

VIII - aceitar ou prometer aceitar propinas ou presentes de qualquer tipo ou valor, bem como empréstimos pessoais ou vantagem de qualquer espécie em razão de suas atribuições."

A moralidade administrativa e a probidade no exercício das funções públicas não admitem que o servidor público receba propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie , em razão de suas atribuições (Lei nº 8.112/90, art. 117, XII).

Também incompatível com a dignidade, a honra e o decoro, para o exercício de função pública, sob pena de demissão, é valer-se o funcionário de seu cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da coisa pública (Lei nº 8.112/90, art. 117, IX).

Se esta é a disciplina do funcionário, menor não pode ser a do Presidente da República, a quem incumbe, segundo o art. 84, II da Constituição, exercer a direção superior da administração federal. A administração pública há de pautar-se pelos princípios da moralidade e da legalidade, conforme dispõe a Constituição em seu art. 37, e respectivo parágrafo 4º.

Houve-se portanto, o Presidente da República, com grave omissão, permitindo tácita ou expressamente infração a lei federal de ordem pública; os depósitos em sua conta e em benefício de seus familiares, por meio de correntistas "fantasmas", constituíam evidente sonegação fiscal e falsidade documental; eram fruto de exploração de prestígio e desrespeito aos dispositivos das Leis nºs 8.112/90 e 8.027/90, que disciplinam a probidade administrativa no exercício de funções públicas. São de ordem pública as leis que regulam assunto de direito público, mormente de interesse do Estado e de preservação da Administração.

Perfeita é a conceituação de CARLOS MAXIMILIANO, em seu consagrado livro "Hermenêutica e Aplicação do Direito" (Rio de Janeiro, Forense, 9ª ed., p. 216) :

> "Consideram-se de ordem pública as disposições que se enquadram nos domínios do Direito Público: entram, portanto, naquela categoria as constitucionais, as administrativas, as penais, as processuais, as de polícia e segurança e as de organização judiciária".

E continua o ilustre jurisconsulto:

> "Não parece ocioso especificar que também pertencem à classe referida as leis de impostos."

Assim sendo, houve, por parte do Presidente da República, infração ao disposto no art. 8º , 7, da Lei nº 1.079/50, ao permitir, com sua omissão, de forma tácita ou expressa, infração a lei federal de ordem pública, ou seja, afronta a leis penais, administrativas e tributárias.

## O PEDIDO

Investidos da função de juízes e compenetrados da importância histórica da decisão que vão proferir, os membros do Congresso Nacional hão de inspirar-se na lição de Rui Barbosa, quando invocou os dizeres do grande pregador do Século XVII, o Padre Manuel Bernardes:

> "A todo que faz pessoa de juiz, ou ministro, manda Deus que não considere na parte a razão de príncipe poderoso ou de pobre desvalido, senão só a razão de seu próximo... Bem praticou esta virtude Canuto, rei dos vândalos, que , mandando justiçar uma quadrilha de salteadores, e pondo um deles embargos de que era parente del Rey, respondeu: se provar que é nosso parente, razão é que lhe façam a forca mais alta."

Nem hão de olvidar, também, o ensinamento de Edmund Burke:

> "É por este tribunal que os governantes que abusam do poder são julgados; não segundo as minúcias e

> refinamentos da teoria criminal, mas de acordo com os largos e sólidos princípios da moralidade."

Quando o Poder Legislativo se reune para julgar atos de improbidade do Chefe do Poder Executivo, não é apenas a figura humana deste que está em julgamento, mas a honra e a dignidade da Nação Brasileira.

Assim sendo, pelos fatos acima imputados, denuncia-se, a Vossa Excelência, FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, Presidente da República, por infração aos arts. 85, IV e V, da Constituição Federal, e 8º, 7, e 9º, 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, requerendo que, recebida esta como objeto de deliberação, e admitida nessa Câmara dos Deputados a acusação ora formulada, seja a mesma remetida ao Senado Federal, onde será julgada, com o reconhecimento de sua procedência, para aplicar ao denunciado a pena de perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo do procedimento penal competente, pelas infrações penais comuns, na forma do art. 52, parágrafo único, da Constituição.

**PROPOSITURA DE PROVAS:**

Requerem a juntada do incluso relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada para "apurar fatos contidos nas denúncias do senhor

Pedro Collor de Mello referentes às atividades do senhor Paulo César Cavalcante Farias" (doc. 1), bem como dos pronunciamentos do ora denunciado, feitos nos dias 30 de junho e 30 de agosto deste ano, através de rede nacional de rádio e televisão, e publicados em toda a imprensa do país (docs. 2 e 3); requerem também, na forma do art. 16 da Lei nº 1.079/50, sejam requisitadas cópias do inteiro teor dos autos do inquérito realizado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, e de todas as peças, colhidas até agora, no inquérito policial instaurado pela Polícia Federal acerca das mesmas imputações, e do respectivo relatório, se já estiver concluído. Ainda para comprovação do alegado, os denunciantes apresentam o seguinte rol de testemunhas:

1. Francisco Eriberto Freire de França;

2. Sandra Fernandes de Oliveira;

3. Luiz Octávio da Motta Veiga;

4. Paulo César Cavalcante Farias;

5. Najum Turner, e

6. Cláudio Francisco Vieira, todos com qualificação e endereço nos autos da CPMI.

Brasília, 1º de setembro de 1992.

Barbosa Lima Sobrinho
BARBOSA LIMA SOBRINHO

Marcello Machado
MARCELLO LAVENÈRE MACHADO

1.º OFÍCIO DE NOTAS
Tab. MAURÍCIO G. LEMOS
Reconheço a firma de: Alexandre José Barbalho Lima Sobrinho
Brasília, 01 SET 1992 19
Em testemunho da verdade
MAURÍCIO GOMES DE LEMOS - LUIZ RONAN SILVA
PAULO RESENDE e VALDIR MARTINS FERREIRA

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO DE NOTAS
E PROTESTO
José Altino Marques da Luz
Técnico Judiciário Autorizado
BRASÍLIA — D. F.

1.º OFÍCIO DE NOTAS
Tab. MAURÍCIO G. LEMOS
Reconheço a firma de: Marcello Caverne Machado
Brasília, 01 SET 1992 19
Em testemunho da verdade
MAURÍCIO GOMES DE LEMOS - LUIZ RONAN SILVA
PAULO RESENDE e VALDIR MARTINS FERREIRA

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO DE NOTAS
E PROTESTO
José Altino Marques da Luz
Técnico Judiciário Autorizado
BRASÍLIA — D. F.

# P O D E R  J U D I C I Á R I O

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SUBSECRETARIA DE INFORMAÇÕES ELEITORAIS

## D E C L A R A Ç Ã O

Para os devidos fins, declaro que ALEXANDRE JOSÉ BARBOSA LIMA SOBRINHO inscrito no Cadastro Eleitoral do TRE/RJ sob o número 19030303/96, na 4ª Zona Eleitoral, 79ª Seção, está quite com a Justiça Eleitoral, não constando, até a presente data, nenhuma restrição para com suas obrigações eleitorais, conforme informação obtida na Zona de Inscrição.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO R. J.
SUSEIN
Rio 26/08/1992
Subsecretaria de Informações Eleitorais

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1992.

FERNANDO PESTANA DE ALMEIDA
Diretor da SUSEIN

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO
BRASÍLIA — DISTRITO FEDERAL
Autentico para os devidos efeitos a presente fotocópia que é reprodução fiel do documento que me foi apresentado e devolvido.
(Decreto-Lei n.º 2.148, de 23/04/1940)
01 SET 1992
MAURÍCIO GOMES DE LEMOS, LUIZ ROMAN SILVA
VALDIR MARTINS FERREIRA e PAULO DESIDÉRIO

ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - ALAGOAS

# C E R T I D Ã O

O Bel. ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS, Diretc Geral da Secretaria do Tribunal Regiona Eleitoral de Alagoas, na forma da lei, etc .....

CERTIFICO, para os devidos fins, que Marcelo Lavenere Machado **********, filho(a) de Zephyrino Lavenere Machado ********** e de Maria Luzia Lavenere Mado **********, nascido(a) em 30-01-1938 é eleitor(a) na 001ª Zona, Município de Maceio sob o título de nº 0008354917-83. CERTIFICO, ainda que o(a) referido(a) eleitor(a) está quite com a Justiça Eleitoral. referido é verdade e dou fé. Dada e passada na Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, em Maceió, 28 de Agosto de 1992. Do que para constar, eu, ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS, Direto da Secretaria, fiz datilografar a presente que subscrevo e assino.

ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS

Minha gente, Boa noite!

Na última vez que lhes falei, mostrei toda a minha indignação com as falsas denúncias que estão ocorrendo e que têm um único objetivo: atingir o Presidente da República e as instituições democráticas.

Agradeço as manifestações de solidariedade que recebi, de todos os lugares do Brasil.

Palavras de ânimo, de apreço, de respeito e, sobretudo, de confiança.

Vivemos um momento difícil.

Vamos superá-lo com coragem cívica e fé.

Hoje, não quero fazer um desabafo, mas esclarecer e alertar.

Peço que me ouçam com atenção.

Falo para você que está em casa, no trabalho, na praça, para os pais e mães -- muito especialmente para os jovens, que devem estar à espera de esclarecimentos, pois sempre querem compreender tudo; querem, como eu a verdade.

Esta é a terceira vez que venho à televisão e ao rádio para tratar do mesmo assunto.

Se eu já estou farto com este noticiário, posso imaginar que todos estejam.

Mas preciso pedir um pouco mais de sua atenção para ver se conseguimos acabar de vez com esses absurdos.

A cada boato e especulação, a cada acusação falsa, remarcam os preços, o dólar sobe, a bolsa cai, e o País perde.

E quem mais perde é quem menos tem.

Os que ganham são os espertos, os que fomentam falsas denúncias, os especuladores, os atravessadores, os cartéis que querem manipular os processos políticos, para auferir vantagens eleitorais e econômicas.

Por isto, penso que é hora de uma vez mais alertar a Nação para as falsidades que se repetem e se acumulam, como capítulos de uma novela de mentiras absurdas, cujo enredo não é obra do acaso, mas tem raízes em conhecidas atitudes revanchistas.

A estes -- aos que patrocinam essas atitudes -- ofereço a mais legítima resistência democrática: o resultado vitorioso de uma eleição presidencial, e a opção clara de 35 milhões de brasileiros.

E vamos logo a um exemplo dessas imposturas que lançam à opinião pública: chegaram agora ao cúmulo de dizer que as contas da minha casa -- casa que pertence à minha família há 25 anos -- não são pagas por mim, e sim pelo Senhor Paulo César Farias.

Para essa conclusão grotesca, violou-se o sigilo bancário e distorceu-se o resultado da violação, usaram-se identidades falsas, aliciaram-se personagens duvidosos, numa onda cujo único objetivo é o de atingir, com pretensas provas ou declarações levianas, o Chefe do Governo -- o primeiro Presidente que o povo elegeu depois de quase trinta anos.

Aliás, essa intriga da Casa da Dinda não tem o menor sentido -- pensem bem, se eu quisesse morar de graça com tudo pago, estaria morando no Palácio do Alvorada, pois, como sabem o Presidente tem o direito de viver lá, com tudo custeado pelos cofres públicos.

Eu, ao contrário, sempre disse, desde a campanha, que preferia morar na casa de minha família.

É preciso dar um basta a este processo que só beneficia os carreiristas do escândalo, os derrotados, os que reagem às mudanças.

Chega de acusações: aqui estão os fatos, aqui estão os documentos, aqui está a verdade.

(.....
.....).

Falam muito de minhas ligações com o empresário Paulo César Farias.

Ele é uma pessoa muito conhecida em Alagoas e no País; dois de seus irmãos têm mandatos eletivos, um é deputado federal e outro, vereador, tendo

amizades em todos os setores da vida nacional, coisa que muitos agora querem desconhecer.

De fato, como já afirmei, ele participou de minha campanha eleitoral, e, nela, teve presença atuante.

Por seu intermédio, conheci lideranças políticas, empresariais e industriais.

Agora, é preciso, mais uma vez, deixar claro o seguinte: a sua vinculação comigo terminou com o fim da campanha eleitoral.

Depois de minha posse, deixei de ser o Fernando e passei a ser o Presidente da República, dedicado totalmente às minhas atividades públicas de governante, e somente a elas, todas as horas do meu dia-a-dia.

O cargo que ocupo exige que jamais deixe de agir e pensar como Presidente da República, mesmo com pessoas com quem tive convivência.

Há cerca de dois anos, não encontro o Senhor Paulo César, e nem falo com ele.

Mente quem afirma o contrário.

Quero deixar claro, de uma vez por todas, que não mantenho com o Senhor Paulo César Farias ligações empresariais ou de qualquer outra natureza que possam beneficiar a mim ou minha família: nunca o autorizei, nem a quem quer que seja, a utilizar o meu nome em assuntos de Governo.

Vamos dar um basta a essas fantasias que estão construindo.

Como disse enfaticamente à imprensa, nos jornais de 27 de outubro de 1990, (início de citação) "desautorizo parentes, conhecidos e amigos a interferir em negócios do Governo; o fato de ser parente do Presidente, conhecido do Presidente, amigo do Presidente não dá direito a essa pessoa ou a essas pessoas de terem um salvo-conduto; eles não têm delegação do Presidente para agir em seu nome" (fim de citação).

Naquela ocasião, fui taxativo ao reafirmar que a entrevista era um aviso geral a todo o Governo de que nenhuma autoridade poderia, ao deixar o posto, acusar o Governo de ser flexível com desvios administrativos, sugeridos por pessoas que se dissessem amigas do Presidente.

Esse recado foi entendido e registrado pela imprensa com todas as letras.

Que se investigue e puna, se for culpado, todo aquele que abusou de meu nome, de minha proximidade, de minha confiança.

Sou eu o primeiro interessado no esclarecimento definitivo dos fatos; sou o primeiro interessado na verdade.

Quero enfrentar os fatos de frente, de modo objetivo e responsável.

Por isto, posso dizer que, nunca antes, nenhum Governo colocou-se , como este, à disposição para ser investigado, esmiuçado.

A determinação é de transparência, fiel aos ideais republicanos e aos princípios democráticos.

Se surgirem denúncias novas, insufladas por essas mesmas intenções escusas, a atitude do Governo não se abalará.

Pois eu e meu Governo nada temos a esconder, porque não nos falta coragem para apurar o que for necessário e oferecer à sociedade a resposta correta às suas indagações.

Tanto assim que, surgindo as primeiras denúncias, muito antes da instalação da CPI, determinei a abertura de inquéritos pela Polícia Federal e pela Receita Federal.

Mas não podemos, minha gente, tolerar o abuso, o furor denunciatório que atende somente a objetivos políticos subalternos, mesquinhos e, sobretudo, impatrióticos.

Isto não!

A opinião pública sabe separar o joio do trigo, sabe distinguir o que é feito com o intuito de servir ao País daquilo que é feito com a preocupação de servir a interesses inconfessáveis de seus autores.

A hora é de extrema responsabilidade!

A hora é de se pensar no país das aflições, e não no país das eleições.

A hora é de trabalho !

Com ânimo redobrado, seguindo os objetivos claros do social-liberalismo, vamos continuar o nosso projeto de mudanças necessárias e urgentes.

Sei que isto traz incompreensões; fere interesses; provoca descontentamento dos privilegiados, dos que se aferram às vantagens escusas, aos que não aceitam que o Governo trabalhe para a maioria, na busca da justiça social.

Nesta busca, conto com uma equipe ministerial que todos reconhecem como uma das melhores e mais íntegras que o Brasil jamais teve.

É preciso perseverar, avançar; é isto que o povo quer; é isto que vou continuar fazendo.

Por isso mesmo, estou convocando o Congresso para que não tenha recesso e continue a apreciar os projetos e medidas fundamentais de modernização, e para que não se interrompa o trabalho da CPI.

Quero insistir e deixar muito claro: sempre fui e continuarei sendo rigoroso na apuração de denúncias que tenham consistência, sempre pedi pressa nas investigações e sempre cobrei a punição dos responsáveis.

É o que estou fazendo neste momento, com todo o empenho, diante da denúncia de que funcionários, próximos a mim, recebiam benefícios de empresas privadas.

Pelo caminho da lei, e só por este, temos de chegar imediatamente ao final desse processo, pois o País não pode ficar à espera.

Não aceito nem o povo aceitará crises fabricadas; não podemos admitir a conduta daqueles que querem ganhar o poder pela força do escândalo de laboratório, daqueles que se iludem e pensam que a democracia ainda é frágil, daqueles que imaginam que existem outros meios para chegar ao poder que não seja o do voto popular.

Hoje, só temos um objetivo: a rota da democracia na busca da justiça social, que nos levará a uma vida digna para cada brasileiro.

E todos sabem -- mesmo os que se opuseram a mim -- que não existe solução sem uma profunda reforma do Estado, sem uma mobilização nacional para vencermos os problemas sociais, alcançando a estabilidade econômica.

Minha gente,

Enquanto apuramos com rigor os fatos, enquanto trabalhamos no grande esforço de modernizar o país, procuramos também respeitar a cidadania e consolidar as instituições: não condenar sem que se julgue, não forjar provas, não mentir.

Ao mesmo tempo em que o Governo continua a demonstrar, este ano, austeridade ímpar em seus gastos, adota políticas que se têm mostrado bem sucedidas, tais como o amparo à criança, que tem esperança, o amparo à agricultura e o incentivo às exportações, o que gerou emprego e colaborou no combate à inflação.

Hoje mesmo, as autoridades monetárias aprovaram proposta do Governo para regular os consórcios de automóveis e a reabertura do crédito direto ao consumidor.

Minha gente,

A democracia é um sistema em que a lei deve ser respeitada acima de tudo.

Foi essa opção dos países que deram certo, pelas sociedades que acabaram com a miséria e com o atraso.

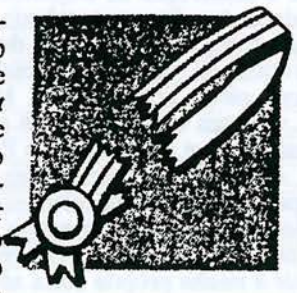
Nesse caminho correto nós já estamos, e nele permanecerei até o final do mandato que recebi do povo brasileiro.

Enganam-se os que imaginam poder intimidar-me com falsas denúncias.

Nosso projeto de um Brasil justo não pode e não será interrompido.

Não há volta atrás, pois o povo sabe o que quer, e vai alcançá-lo com a bênção de Deus.

# Collor avisa ao país que ganhará no voto



"Ganharemos no voto", proclamou ontem o presidente Fernando Collor, no pronunciamento em cadeia nacional de rádio e TV, ao afirmar que o processo de *impeachment* não será aprovado pelo Congresso. "Enganam-se aqueles que pensam que vão cassar o mandato do presidente da República", declarou, criticando a oposição por querer, "em 10 dias", aprovar a aceitação do processo de *impeachment*, quando em prazos que variam de 306 a 558 dias o Congresso não votou os projetos que considera essenciais à modernização do país, como a desregulamentação dos portos, o novo código de propriedade industrial, as propostas do Emendão, a criação da Advogacia Geral da União.

Sem se referir explicitamente ao quórum de dois terços e ao voto secreto para votar a aceitação do processo de *impeachment*, Collor classificou de "movimentos casuísticos" a proposta da maioria simples e do voto em aberto defendida pela oposição. E afirmou, pela primeira vez publicamente, que não renunciará, ao citar: "Nossa geração política já pagou preço excessivamente alto pela renúncia de 1961", referindo-se ao gesto de Jânio Quadros. Destacou que dará por encerrada sua missão e por cumprido seu programa de governo depois de sancionar os projetos essenciais.

Collor anunciou haver determinado abertura de inquérito para apurar responsabilidades na emissão dos cheques *fantasmas* rastreados pela CPI do caso PC e acabou responsabilizando, sem citar o nome, o amigo e ex-secretário Cláudio Vieira pela operação da compra do Fiat com cheque *fantasma*. "Errei por confiar demais em pessoas que mostraram posteriormente não serem merecedoras desta confiança."

Muitas mãos e cabeças participaram da elaboração do pronunciamento, mas a espinha dorsal é da autoria do próprio presidente, que datilhou uma máquina elétrica no escritório do Palácio da Alvorada, no sábado. O discurso com que Collor tenta jogar a cartada decisiva na defesa de seu mandato teve sugestões dos ministros Jorge Bornhausen e Ricardo Fiúza, do porta-voz Etevaldo Dias, dos advogados José Guilherme Vilela e Gilmar Mendes, e até do governador Antônio Carlos Magalhães, consultado por telefone.

Pela primeira vez, o redator dos discursos presidenciais, embaixador Gélson Fonseca, ficou de fora. Ele chegou a elaborar um esboço, abandonado na manhã de sábado porque o texto exigia muitas filigranas jurídicas. Gélson irritou-se com a decisão e negou-se a participar da redação final, deixando de comparecer ao Alvorada. Depois de percalços técnicos, a gravação do pronunciamento foi concluída por volta das duas da madrugada de ontem, satisfazendo o presidente.

A postura humilde de Collor, sem os arroubos habituais, já fora definida desde o começo da semana. A idéia era colocar o discurso no ar na noite de sábado, com um trecho ao vivo — a parte em que se defende das acusações da CPI. Como o texto começou a ser redigido por volta de 16h, em nome da perfeição adiou-se a veiculação para ontem e abandonou-se a proposta de um trecho ao vivo.

O pronunciamento foi redigido aos poucos. Collor usou o escritório do Palácio do Alvorada e escrevia um trecho na máquina elétrica, submetendo-o depois a Fiúza, Etevaldo, Gilmar e Vilela, que na maior parte do tempo esperavam do lado de fora. Depois de aprovada a redação, o texto era digitado por um operador para um computador levado no final da tarde ao Alvorada. Acompanharam a redação, mas sem dar palpite, o diretor-executivo do Ibope, Carlos Augusto Montenegro, o secretário-geral da Presidência, Marcos Coimbra, seu segundo, embaixador Oto Maia, o chefe do Gabinete Militar, Agenor Carvalho, e o presidente do Banco do Brasil, Lafaiete Coutinho.

Minhas Senhoras, meus Senhores,

Durante todo o período de trabalho da CPI me impus um silêncio doloroso sobre as matérias ali analisadas.

Todos bem podem imaginar o meu sofrimento durante esta fase, suportado graças à absoluta fé em Deus.

Essa postura, é verdade, foi muitas vezes questionada por amigos, conselheiros e auxiliares que imaginavam ser mais adequada minha resposta imediata a cada uma das acusaçoes feitas.

Permaneci inabalável na determinação de me manter isento, apesar das calúnias, difamações e injustiças contra mim cometidas.

Persisti neste propósito para que todos pudessem ter a certeza de que, em nenhum momento, por força de intervençáo minha nas investigações em curso, fossem criados embaraços ou constrangimentos ao trabalho que se realizava na comissão e fora dela.

Decidi-me hoje, momento que me pareceu adequado, vir à nação para, de coração aberto, analisar o processo político e dar todas as explicações necessárias.

Responderei ao que creio, sinceramente, sejam profundas injustiças, préjulgamentos e posturas nitidamente eleitorais, absolutamente inadmissí-

veis diante de episódios que podem comprometer decisivamente o destino do país.

Vamos aos fatos: em primeiro lugar, é preciso deixar bem claro que nem mesmo no relatório da CPI existe a afirmação de que a operação financeira feita para custear as despesas de minha campanha teria sido ilegal, inexistisse ou que tivesse afrontado qualquer norma regulamentadora, a despeito de eventuais insinuações. Apesar disso, tenta-se, por todos os meios e modos, passar à população versões inverídicas, maledicentes e totalmente inconsistentes para confundir a opinião pública e pôr em dúvida a conduta de seu presidente.

Não satisfeitos com essa fracassada investida, partiram os meus opositores para questões menores:

Bom, eu era deputado federal, portanto antes de ser governador e presidente da República, quando precisei me desfazer de parte do meu patrimônio. Em Maceió, morava em imóvel composto por uma cobertura e apartamento imediatamente abaixo. Adquiri na planta e, ainda durante a construção, mandei que se fizessem modificações para adaptá-lo às minhas necessidades. Passados alguns anos resolvi vender a cobertura para ficar apenas com o andar de baixo. No ato da venda, feita pelo senhor Paulo Cesar Farias, ficou acertado que eu receberia o apartamento remanescente readaptado a nova situação, ficando por conta do corretor a administração da obra e o pagamento das despesas. Por sinal, a reforma foi demorada, demorei a receber o apartamento pronto de volta. Assim, como os senhores e as senhoras podem ver, um simples caso de venda e reforma de um apartamento virou, nas mãos de parlamentares da oposição, uma denúncia na CPI.

O Presidente da República tem como residências oficiais o Palácio da Alvorada e a Granja do Torto. Poderia estar morando num desses endereços, com todas as despesas pagas, como é de direito do presidente da República. Mas sempre preguei austeridade no Serviço Público e me pareceu mais conveniente continuar morando na casa da minha família, arcando com as minhas despesas. Quando tomei essa decisão informaram-me que não havia instalações necessárias para atender às normas de segurança na Casa da Dinda. Era necessária a construção de alojamentos. Eu poderia ter dito que caberia ao governo arcar com as despesas de infra-estrutura da residência presidencial, com pleno apoio na lei. Mas, pensei, se assim agisse seria um contra-senso. Ora, se não optei pelo Palácio da Alvorada ou pela Granja do Torto para não onerar os cofres públicos, não deveria promover gastos públicos na propriedade. Mandei então construir à minha própria custa alojamento adequado para aqueles que me prestam serviço. Nesta construção, com a movimentação de terra e caminhões, uma parte dos jardins da casa foi afetada. Tive também que reconstruir as áreas danificadas. Meus adversários na CPI usaram esse fato para tentar enganar a opinião pública, alegando que milhões de dólares teriam sido gastos naquela obra. Mas esses números acabaram desmentidos, forçosamente, diante da realidade dos fatos por aqueles mesmos que, irresponsavelmente, tinham denunciado. Infelizmente, os meios de comunicação deram um espaço muito maior às falsas denúncias do que à verdade. A minha casa é conhecida dos brasileiros. Eu abro nos fins de semana, como é notório, quando recebo visitantes, populares e amigos. A casa e os jardins são típicos das boas residências de Brasília.

Todos sabem que aos domingos costumo fazer meus exercícios. Vou dirigindo o meu próprio carro até um bosque de eucaliptos, próximo da minha casa. Num desses domingos sofri um acidente. Bateram no meu carro. Vocês devem se lembrar deste fato que foi amplamente divulgado. Mandei consertar, mas o carro não voltou a ser o mesmo. Pedi, então, ao meu secretário que vendesse a Veraneio e comprasse, com o dinheiro da venda, um Fiat de menor valor, mais simples e mais barato. Isto foi feito. Se na compra do outro carro usaram cheque com falsa identidade, chamado cheque fantasma, descobrirei. Determinei à Polícia Federal a abertura de inquérito para apurar as responsabilidades deste e de todos os cheques chamados fantasmas. Existem no Brasil milhões de contas fantasmas em dezenas de bancos, como se descobriu no bojo das investigações. Determinei ao Banco Central que tomasse providências imediatas para acabar com esta fraude. Quero que os correntistas que usaram falsa identidade e os bancos que acolheram essas contas sejam rigorosamente punidos. Só assim, combatendo na sua origem, acabaremos com esse crime. Hoje, qualquer um pode ser vítima desta irregularidade porque não é possível a todos nós conhecer a natureza espúria de um cheque. Asseguro à nação que tudo farei para que nenhum dos eventuais culpados fique impune, e aqueles que tiverem burlado o fisco podem estar certos que terão de repor tudo, de acordo com as penalidades exigidas na forma da lei.

**"É certo, cometi erros. Afinal, quem não os comete? Errei por não ter imaginado o efeito das intenções que movem os aproveitadores"**

Sobre a questão que minha secretária teria tido acesso a informações antecipadas sobre o bloqueio dos cruzados novos, gostaria de puxar pela memória dos senhores e das senhoras. Logo depois do plano econômico um senador da oposição denunciou pessoas que teriam se beneficiado com informações antecipadas. Naquela época determinei de imediato que o Banco Central fornecesse todas as informações desejadas pelo parlamentar. Os senhores e as senhoras devem

se lembrar das imagens, fartamente veiculadas pela imprensa, pela televisão, das montanhas de extratos bancários entregues ao senador. Pois é, a conclusão foi de que aquelas denúncias eram infundadas. Até mesmo pessoas distanciadas do governo reconheceram que nunca na vida desse país um plano econômico foi decretado sem vazamentos de informação. Sem que ninguém, ninguém mesmo, tivesse sido privilegiado com informações. No caso específico da minha secretária, alegaram que ela sacou dinheiro no dia 13 de março, na antevéspera do bloqueio dos cruzados novos. Isto é uma mentira. Aconteceu exatamente o contrário. Ela depositou dinheiro na sua conta naquele dia. Ela teve sua conta bloqueada. A denúncia foi feita de má-fé, com objetivos espúrios. A imprensa já recebeu os extratos da conta e um atestado do Banco Central provando, de maneira inequívoca, que não houve o saque alegado. Esta foi mais uma calúnia pregada pelos meus opositores, iguais a dezenas de outras disseminadas do teatro político que se criou em torno da CPI. Enfim, senhoras e senhores, minha secretária teve sua conta bloqueada, não apenas em um banco, mas em três outros também, como aconteceu com milhões de habitantes.

Estas foram as acusações. Aí estão as respostas. Além destas, responderei de forma cabal, definitiva e absoluta a tantas quantas sejam assacadas.

Minhas senhoras e meus senhores,

Sempre trabalhei pela verdade e pela transparência. Tanto que as investigações feitas só foram possíveis porque, logo no início de meu governo, tomei uma série de medidas, todas profundamente moralizadoras:

Acabei com os títulos ao portador e limitei drasticamente o cheque ao portador. Foi isto o que possibilitou o rastreamento dos cheques, identificando, através do endosso, os beneficiários.

Sem estas medidas, tomadas, como disse, no início de meu governo, ou seja, muito antes da CPI, ela não teria chegado aonde chegou.

Sem estas medidas e de inúmeras outras por mim adotadas para combater as fraudes, evitar desvios e coibir a sonegação, não teríamos, como hoje temos, formas seguras de apurar responsabilidades e punir culpados.

Diante disto, cabe a pergunta: Poderia o presidente, que propôs a mais rigorosa legislação contra atos de corrupção, transigir ou, mesmo de longe, ser conivente com o que se lhe deseja imputar?

> Nunca é demais lembrar também que há 2 anos atrás, com todas as letras e com toda ênfase, declarei que o fato de ser parente do presidente, conhecido do presidente, ou amigo do presidente não dava direito a essas pessoas de agir em seu nome.

O sistema presidencialista, como é o nosso, concentra imensas e difíceis decisões na pessoa do presidente da República.

Cada ação, cada decisão, afeta interesse, vontades e ambições.

Essa soma de responsabilidades impede naturalmente o chefe do governo de tratar das questões do seu cotidiano familiar.

Relembro as medidas que adotei, para reafirmar o meu compromisso e do meu governo com a lisura e a moralidade na administração pública.

Fiz e continuarei fazendo tudo para acertar. Mas nem sempre se acerta em tudo. E, é claro, cometi erros. Afinal, quem não os comete?

Errei por não ter imaginado o efeito das tentações que movem os aproveitadores.

Errei por confiar demais em pessoas que mostraram posteriormente não serem merecedoras desta confiança.

Mas o que posso lhes afirmar é que minha consciência, em nenhum momento, aponta dolo ou má-fé nos erros que cometi.

Resta então a grande pergunta: Quais os componentes que se conjugaram para tentar envolver, de forma tão obstinada, o presidente da República nestes lamentáveis episódios?

A resposta é: os interesses contrariados, as ambições frustradas e a percepção pelos setores do atraso de que o programa modernizador de meu governo, aprovado nas urnas, vai dar certo!

Apesar dos exaustivos esclarecimentos prestados pelos meus aliados em todas as fases da CPI, demonstrando não haver qualquer participação, conivência, tolerância ou responsabilidade de minha parte e apesar da conhecida determinação com que me dispus e disponho a enfrentar quaisquer acusações, anuncia-se agora que deve ser proposto, pelos meus adversários, o impedimento do presidente da República.

É, pasmem! Falam até em mudar consagrados procedimentos regimentais, ou seja, mudar as regras do jogo. Já circulam, com este objetivo, listas de assinaturas, de parlamentares onde alguns, até desavisadamente, concorrem para medidas casuísticas que violentariam princípios fundamentais de direito.

E qual o objetivo real dos meus adversários?

Eles tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, legitimado pelo voto popular.

Tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, quando 558 dias ainda não foram suficientes para que eles permitissem aprovar a lei de modernização dos portos.

Tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, quando 487 dias não bastaram para que eles resolvessem votar o projeto de propriedade industrial.

Tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, quando 306 dias não foram suficientes para que eles votassem a lei que regulamenta a Advocacia Geral da União.

Tentam, em 10 dias, cassar o mandato do presidente da República, quando 330 dias já se passaram sem que eles tivessem possibilitado a apreciação conclusiva de tão relevantes matérias para o futuro do país, no seu conjunto conhecidas como Emendão.

Não posso crer, não quero crer, que tenham esquecido tudo e desejem ressuscitar os julgamentos sumários, os processos inquisitoriais e os tribunais de exceção.

É engano imaginar que tenho desmedido apego ao poder.

Este sentimento têm aqueles que demonstram querer atropelar o processo democrático e a consolidação das instituições.

Tenho, sim, sonhos, ideais e programas para o nosso país e a estes me apego com a mais legítima e profunda determinação.

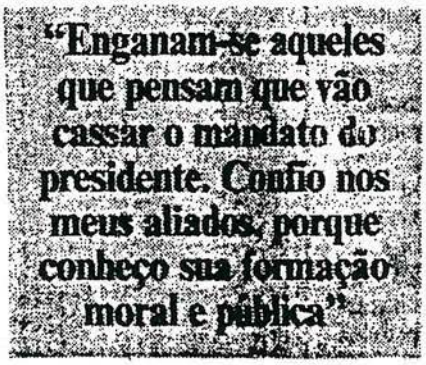
Desejo legar ao meu sucessor uma sociedade moderna, justa e plural, baseada na livre iniciativa e na igualdade de oportunidades.

Enganam-se aqueles que pensam que vão cassar o mandato do presidente da República. Confio nos meus aliados, porque conheço a formação moral e pública daqueles que estão ao meu lado. Sei que não se deixarão intimidar pelas manifestações organizadas, pelos que, pensando servir, desservem ao país.

Os homens de bom senso que analisarem os fatos com isenção de paixões e os verdadeiros patriotas estarão ao meu lado.

Ganharemos no voto.

Os brasileiros verão que seus representantes resistirão às pressões e decidirão exclusivamente com suas consciências.




Só darei como encerrado a minha missão, só darei como cumprido o meu programa de governo, após sancionar estes projetos, que permitirão legar às gerações futuras um país estruturalmente diferente daquele que recebi, e capaz de se inserir entre as nações modernas do mundo.

A nossa geração política já pagou preço excessivamente alto pela renúncia de 1961.

Por isso tudo e pela minha fé em um Brasil justo e moderno, peço a Deus que me dê saúde, força, que me conceda a paciência, a humildade e perseverança para vencer esta travessia e dela tirar lições que nos ajudem a construir o Brasil dos nossos sonhos.

Boa noite!

2235819
EXPEDIENCIA
CGC 07 814 0001

Brasília(DF), 30 de junho de 1992

Ilma.Sra.
ANA MARIA ACIOLY GOMES DE MELO
Brasília(DF)

Prezada Senhora,

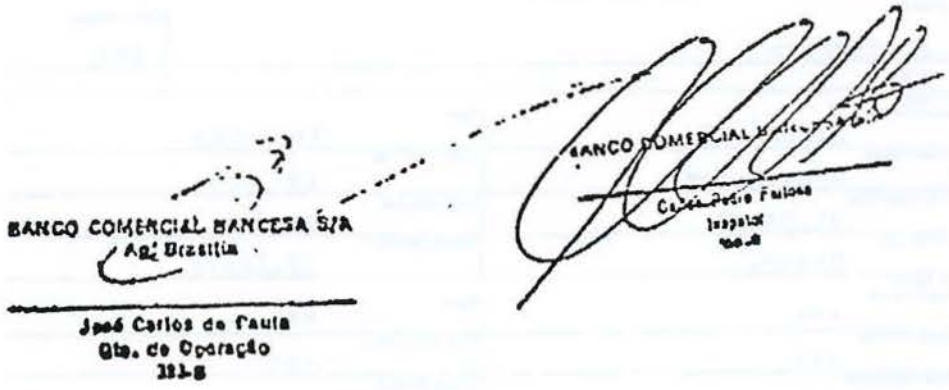
Em atenção a seu pedido de hoje, cumpre-nos informar-lhe que:

(a) as intensas pesquisas até agora promovidas em nossos registros não apontaram qualquer depósito em sua conta-cor-

rente nº 01.0047778, que tivesse sido realizado pelo Sr. Paulo César Cavalcante Farias ou pelas empresas Brasil Jet e EPC;

(b) estamos dando continuidade aos levantamentos, de acordo com a sua solicitação, com o objetivo de prestar-lhe informações definitivas a respeito, no menor prazo possível.

Atenciosamente.



**CRUZEIRO** Banco Comercial Cruzeiro S.A.

**Proposta de Abertura de Conta**

Agência: Brasília-DF-018 | T. C.: 01 | Nº da Conta (Nome Empresarial): 4.777-8

Ponto de Serviços | Natureza da Conta: 1 (1 - Individual; 2 - Conj. Solid. (E/OU); 3 - Conj. Não Solid. (E); 4 - Menor)

Nome/Razão Social
1 ANA MARIA ACIOLI GOMES DE MELO
2 ***

| Endereços | CEP | Telefone |
|---|---|---|
| 1 SHIS QI 09 - Conj. 17 - Casa 12 | 71.600 | 248-7846 |
| 2 Brasília-DF | | 223-8989 |

Assinatura(s) Ficha Talonário

1- Ana Gomes de Melo - 2- Ana Gomes de Melo

Nome: ANA MARIA ACIOLI GOMES DE MELO
CPF: 073.601.264-87

2 ********** **********

Nome
CPF

Dados Complementares

| Profissão | Cod. Atividade |
|---|---|
| 1 Professora | 143 |
| 2 *** | |

| 1º Titular | | | |
|---|---|---|---|
| Naturalidade | Maceió-AL | Sexo | Feminino |
| Nacionalidade | Brasileira | Carteira Identidade (RG) | 197.293 |
| Data Nascimento | 21.05.55 | Órgão Emissor | SSP/AL |
| Estado Civil | Casada | Data Expedição | 12.12.72 |
| **2º Titular** | | | |
| Naturalidade | *** | Sexo | *** |
| Nacionalidade | *** | Carteira Identidade (RG) | *** |
| Data Nascimento | *** | Órgão Emissor | *** |
| Estado Civil | *** | Data Expedição | *** |

Referências e Endereços

Banco Rural - Ag. 203 Sul

B.B - Ag. 208

| Data Abertura | Encerramento | Reabertura |
|---|---|---|
| 01/07/91 | | |
| Autorizado por | Determinado por | Autorizado por |
| Estatuto, Contrato Social ou Requerimento | Arquivamento (Nro./Data) | C.C.C. |
| Data | | |

Relação Diretoria ou Sócios

Wallemar da Rocha Acioli & Zenaide Correia Acioli

Anotações Cadastrais

DTC- NADA CONSTA
01/07/91

CCF- NADA CONSTA
REI [illegible] 01/91

01.12 0001-X 4.10/88

P-01

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MEDICINA

Filiada a ASSOCIAÇÃO MEDICA BRASILEIRA

Cx. Postal 2103 - Tels. 37-4581 S - Telex 11 23532 ASPM BR
Av. Brigadeiro Luiz Antonio, 278 - CEP 01318 - São Paulo - SP

ATESTADO ☒ MÉDICO ☐ SAÚDE OCUPACIONAL Nº 908808 SÉRIE V

EM CUMPRIMENTO A LEI ESTADUAL 610/50 E/OU LEI 6514/77 - ARTIGO 168 § 1º E 3º E PORTARIAS Nºs 3214/78, 3164/82 E 12/83 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO PARA FINS DE licença médica

ATESTO QUE O (A) SR(A) Ana Maria Peixoto Gomes de Melo PORTADOR(A) DO DOCUMENTO de identidade nº 19.293-SSP-AL COM IDADE DE 37 ANOS, ESTADO CIVIL casada PROFISSÃO funcionária pública FOI CLINICAMENTE EXAMINADO SENDO CONSTATADO QUE apresenta moléstias catalogadas sob os códigos 287.3 e 405 devendo permanecer em repouso até que os exames laboratoriais e clínicos permitam seu retorno às atividades normais.

ESTÁ ☐ APTO ☒ INAPTO A EXERCER A FUNÇÃO DE secretária

EXAMES COMPLEMENTARES A QUE FOI SUBMETIDO hematológicos e bioquímicos

| CID. | LOCAL | DATA |
|---|---|---|
| 287.3 e 405 | São Paulo | 26/6/92 |

AUTORIZAÇÃO DO PACIENTE

A RESPONSABILIDADE DA APM LIMITA-SE A AVERBAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS ATESTADOS.
1 - RECOLHIMENTO AUTORIZADO CONFORME COMUNICAÇÃO CAT 37-85 DOE DE 6-11-85.
2 - A TAXA DE ASSISTÊNCIA AOS MEDICOS FOI PAGA NO BANCO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A. GUIA DE AUTENTICAÇÃO MECANICA Nº 072 EM 07/10/91

Dalton Chamone
CRM 14300
CARIMBO COM NOME, CRM E ENDEREÇO DO MEDICO
Dr. Dalton Chamone
CRM 14.700
Instituto do Coração
Av. Enéas de Carvalho Aguiar, 44
05403-São Paulo-SP

APM

JUN-30-92 TUE 16:28

À IMPRENSA BRASILEIRA:

Desde o último final de semana, a Nação tem sido surpreendida e sobressaltadas com notícias, no mínimo fantasiosas, sobre a conta-corrente da Sra. Ana Acioli, Secretária Executiva e pessoal, de muitos anos, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Devo esclarecer a questão, na parte a mim concernente.

Há anos, enquanto Advogado, colaborador e assessor do atual Presidente da República, Doutor Fernando Affonso Collor de Mello, venho opinando sobre suas aplicações financeiras, por vezes executando-as e, até, gerindo-as ocasionalmente, merecedor que fui da confiança de Sua Excelência durante o tempo em que estivemos juntos. Enquanto gerenciava tais recursos, fi-lo ao meu alvedrio. Durante esse tempo, com os resultados financeiros originados de tais recursos, supri a conta-corrente bancária de Dona Ana Acioli, objetivando a realização de despesas de caráter pessoal do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Quando necessário, e no foro apropriado, apresentarei a documentação solicitada.

Brasília-DF, 30 de junho de 1992

Cláudio Francisco Vieira

Senhores Jornalistas,

Saí, há pouco, de uma gravidez e de um parto de alto risco. Graças a Deus e aos médicos que nos assistiram, meu filho recém-nascido está passando bem de saúde e eu convalescendo, ainda sob sérios riscos e cuidados médicos.

Hoje, além dos problemas de saúde, ainda sou vítima das repercussões de uma publicação recente contendo torpes acusações e vilanias trazidas à luz por uma pessoa a quem sempre ajudei, desde que o conheci, e em quem sempre depositei minha confiança: o Sr. Francisco Eriberto Freire França. Para este senhor, consegui emprego, gratificação e moradia. Durante o período em que me serviu, o Sr. Eriberto nem sempre portou-se de forma condizente com a função, inclusive praticando atos de comportamento inadequado. Por estas razões, ao ter conhecimento de tais fatos, o afastei das funções de minha confiança e, apesar de tudo, não querendo prejudicá-lo e a sua família, não agi para que o impedissem de continuar ainda trabalhando no emprego que tinha, ou tomar qualquer medida administrativa contra ele.

Não posso ainda deixar de manifestar o meu espanto pelo fato de ter sabido pela mesma publicação que esta pessoa pediu demissão de um emprego que, além do salário por êle declarado, lhe dava a possibilidade de usar um apartamento funcional mediante um aluguel simbólico, num momento em que dificuldades econômicas afetam tantos brasileiros, à procura de moradia a preços compatíveis... E mais: que pediu sua demissão na véspera da edição da revista que publicou tão absurdas acusações!

Quanto às supostas denúncias alegadas pelo senhor Eriberto, declaro o seguinte:

1. Dentro minhas funções de absoluta confiança do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, realizo os pagamentos de caráter pessoal daquela Autoridade, que faço há mais de dez anos;

2. Visando facilitar e agilizar tais pagamentos, tenho utilizado para tanto a minha conta pessoal no BANCESA, agência Brasília, sob o nº 048-004.777.8, conta essa onde consta o meu nome completo e o meu número de Cadastro de Pessoa Física do Imposto de Renda (CPF). Embora em alguns talonários de cheques tenha aparecido o nome de Maria Gomes ( o Gomes do meu nome de Casada), consta em ditos talonários o meu número de CPF. Importante anotar e repetir: a minha conta no BANCESA é registrada no meu nome completo e tem o número do meu CPF;

3. A fim de exercer minhas funções, especificamente a realização de despesas pessoais do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, fazia, sempre que necessário, o levantamento das necessidades do mesmo e solicitava os recursos, apenas, tão somente e exclusivamente, ao Dr. Cláudio Vieira, então Secretário Particular do Presidente, e, portanto, a pessoa que, como seria natural, geria as finanças do Dr. Fernando Collor de Mello;

4. A cada um de meus pedidos, como acima exposto, o Dr. Cláudio Vieira providenciava o necessário suprimento dos fundos, todos segundo sei, oriundos dos recursos pessoais do Excelentíssimo Senhor Presidente e que estavam sob o gerenciamento do referido Dr. Cláudio Vieira;

5. Dentre as despesas pessoais do Excelentíssimo Senhor Presidente, por mim realizadas, posso listar:

5a. depósitos periódicos na conta-corrente da Primeira Dama, para seus gastos pessoais;

5b. transferência para a Sra. Leda Collor de Mello referentes a pagamentos de aluguel;

5c. transferências para Sra. Lilibeth Monteiro de Carvalho, referentes a pensão de caráter alimentício dos filhos do Senhor Presidente;

5d. transferências para a Senhora Ana Luiza Collor de Mello, a título de ajuda para manutenção que o irmão, Dr. Fernando Collor de Mello, há tempos, vem lhe enviando;

5e. pagamento das despesas dos serviços e de manutenção da residência do Presidente;

Nada mais, no momento, tenho a declarar quanto a questão.

São Paulo, 30 de junho de 1992.

Ana Maria Gomes de Melo

## DESPACHO DA PRESIDÊNCIA

Observado o artigo 218, do Regimento Interno, identifico estarem satisfeitos os requisitos formais.

Os Denunciantes comprovam as condições que os legitimam para o ato.

As firmas estão reconhecidas. Juntaram-se documentos e arrolaram-se testemunhas, em obediência ao mínimo legal.

Os fatos descritos atendem, em tese, os requisitos de tipificação, tendo sido apontadas as hipóteses legais.

Há, portanto, condições de tramitação.

Brasília, 1º de setembro de 1992.

IBSEN PINHEIRO
Presidente

Centro Gráfico do Senado Federal — Brasília — DF

**SENADO FEDERAL**

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

# Nota Técnica nº 109/2016

(Brasília, 27 de maio de 2016)

Análise técnica do Parecer aprovado pela Comissão Especial do **Impeachment** e pelo Plenário do Senado Federal, no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, em relação à Denúncia nº 01/2015 autorizada pela Câmara dos Deputados.

## Sumário

1. Introdução ..... 3
2. Análise ..... 4
**2.1. Comentários sobre o item "2.6. Os fatos narrados na denúncia"** ..... 4
**2.1.1. Análise do subitem "2.6.1. A suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional".** ..... 5
**2.1.1.1. Análise do subitem "2.6.1.1. Créditos orçamentários adicionais e legislação de regência"** 5
**2.1.1.2. Análise do subitem "2.6.1.2. Dispositivo da lei orçamentária supostamente infringido"** ..... 7
**2.1.1.3. Análise do subitem "2.6.1.3. Cenário fiscal subjacente aos decretos presidenciais"** . 16
**2.1.1.4. Análise do subitem "2.6.1.4. Critérios de aferição de compatibilidade fiscal"** ..... 17
**2.1.1.5. Análise do subitem "2.6.1.5. Análise individualizada dos decretos citados na denúncia"** ..... 31
**2.1.2. Comentários sobre o item "2.6.2. A suposta contratação ilegal de operações de crédito"** 47
**2.1.2.1. Análise do item "2.6.2.1. Financiamento de despesas da União pela Caixa"** ..... 52
**2.1.2.2. Análise do item "2.6.2.2 Financiamento de despesa da União pelo FGTS"** ..... 54
**2.1.2.3. Análise do item "2.6.2.3. Financiamento de despesas da União pelo BNDES"** ..... 55
**2.1.2.4. Análise do item "2.6.2.4. Financiamento de despesas da União pelo BB"** ..... 60
**2.1.2.5. Comentários ao item "2.6.2.5. Dever de zelo compatível com a direção superior da Administração Pública Federal"** ..... 64
**2.2. Comentários sobre o item "2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia"** 68
3. Considerações finais ..... 79

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# NOTA TÉCNICA[1] Nº 109/2016

Em 27 de maio de 2016.

**Assunto:** Análise técnica do Parecer aprovado pela Comissão Especial do **Impeachment** e pelo Plenário do Senado Federal, no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, em relação à Denúncia nº 01/2015 autorizada pela Câmara dos Deputados.

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

## 1. Introdução

A Excelentíssima Senhora Senadora VANESSA GRAZZIOTIN (PCdoB/AM) requereu, por meio da STO nº 201600274, do dia 9 último, a elaboração de nota técnica que "*apresente fundamentação jurídica contestando, ponto a ponto, o parecer aprovado pela Comissão Especial do* ***Impeachment****, face à Denúncia nº 01/2016*".

Embora o requerimento se refira a nota que apresente "fundamentação jurídica contestando, ponto a ponto" o Parecer aprovado, ressalta-se que, tendo em vista as competências da Consultoria de Orçamentos, a nota restringir-se-á às matérias financeiras e orçamentárias abordadas no Relatório do ilustre Relator, Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG).

A solicitação da nobre Congressista exige concentração de esforços no debate dos argumentos do Senhor Relator que o levaram a recomendar a

[1] As conclusões e fundamentações desta Nota não visam criticar direta ou indiretamente grupos, órgãos ou pessoas, quem quer que sejam. A argumentação foi desenvolvida com o fim de esclarecer, tecnicamente, os fatos ou questões discutidos, a pedido da nobre Parlamentar. A Nota é de inteira responsabilidade de quem a assina, não representando, necessariamente, o entendimento do Senado Federal, de quaisquer de seus membros ou órgãos colegiados ou da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

admissibilidade da Denúncia, com amparo na seguinte tipificação dos fatos (fl. 125):

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.

## 2. Análise

A fundamentação do Parecer, no que tange aos fatos tipificados, foi desenvolvida no Relatório nos itens "2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia" (fl. 56) e "2.6. Os fatos narrados na denúncia" (fl. 75).

O enfretamento das questões centrais inerentes aos fatos, onde o ilustre Relator revelou sua compreensão a respeito, é realizado no item 2.6 Logo, será neste item a concentração maior desta Nota, por onde começa.

Comentários ao item 2.5 serão feitos subsequentemente.

### 2.1. Comentários sobre o item "2.6. Os fatos narrados na denúncia"

O Relatório aprovado pela Comissão Especial do **Impeachment** – CEI, em sessão do último dia 06, e confirmado por decisão do Plenário do Senado Federal do dia 12 seguinte, trata da edição em 2015 de seis decretos de crédito suplementar e da suposta contratação ilegal de operação de crédito pela União junto a bancos públicos.

A questão é tratada em subtópicos distintos, conforme se segue.

### 2.1.1. Análise do subitem "2.6.1. A suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional".

Preliminarmente, salienta-se que, se verdadeiro o entendimento mais gravoso do Parecer ora em análise, o impacto total dos alegados vícios nos decretos correspondem a **0,16% (R$ 1,81 bilhão)** das despesas primárias totais executadas em 2015. No entendimento menos gravoso do Parecer, reconheceu-se (fl. 100) que o valor em possível conflito seria significativamente menor, de R$ 977,8 milhões, ou seja, **0,08%** do total das despesas.

É com base nessa fração dos recursos que o processo está sendo tocado, no que tange aos decretos.

Na introdução deste tópico, o Relatório do Parecer apenas faz referência à legislação que entendeu supostamente infringida, explicitando os textos correspondentes. Tal legislação será mencionada, transcrevendo-se as respectivas redações, sempre que se fizer necessário.

#### 2.1.1.1. Análise do subitem "2.6.1.1. Créditos orçamentários adicionais e legislação de regência"

O Relatório, neste ponto, relata a utilidade e a previsão legal da possibilidade de abertura de créditos adicionais. Considera os créditos adicionais "mecanismos retificadores da lei orçamentária", o que está de acordo com as normas vigentes.

Há equívoco, no entanto, quando se refere à necessária aprovação pelo Legislativo dos ajustes orçamentários (fl. 78). Na verdade, o que a norma exige é a autorização legislativa para a abertura de créditos (art. 167, V, CF), mas não a aprovação pelo Parlamento.

O Congresso Nacional, em regra, atua previamente, por meio da aprovação de projetos de lei que autorizam a abertura dos créditos mediante a mera sanção dos próprios projetos ou, quando se tratar do projeto da lei orçamentária, pela edição de decretos.

Não ocorre aprovação posterior.

Esse aspecto é sutil, porém de suma importância.

A autorização legislativa a que se refere o art. 167, V, CF, exige o concurso da Presidência da República, pela iniciativa exclusiva da matéria e pela posterior sanção. Não é ato isolado do Legislativo.

Cabe o esclarecimento, porque, se eventualmente os decretos afrontaram a LRF (art. 9º) e a LOA 2015 (art. 4º), conforme profusamente defende o Parecer, tal ofensa se daria contra a lei, mas não contra autorização individual do Congresso.

Nesse caso, contrariamente ao entendimento manifestado no Parecer, nem mesmo o Congresso poderia autorizar abertura de créditos semelhantes, até que a nova meta estivesse aprovada, sob pena de ele próprio contrariar o art. 9º da LRF, pois a nenhum órgão ou Poder é permitido contrariar as normas, ou autorizar contrariedade a elas.

Os "créditos suplementares", a exemplo dos seis decretos citados na Denúncia, são destinados a reforço de dotação de programações orçamentárias. Como bem reconhece o Parecer, esses decretos **não criaram ações**, mas tão somente "suplementaram" dotações já constantes da lei orçamentária, aumentando os valores autorizados. Esse entendimento decorre do disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964:

> Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:
>
> I - **suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;**
>
> II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
>
> III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. *(negritamos)*

Tais valores aumentados, todavia, para serem executados, subordinavam-se às normas respectivas, entre as quais as relativas aos limites de empenho e movimentação financeira.

### 2.1.1.2. Análise do subitem "2.6.1.2. Dispositivo da lei orçamentária supostamente infringido"

O tópico começa por se referir ao dispositivo da LOA 2015 (Lei nº 13.115, de 20/04/2015) supostamente infringido pela edição dos seis decretos.

O Relatório é taxativo ao afirmar que não é a edição do decreto, em si, que caracteriza a suposta irregularidade, mas a sua contrariedade à condicionante fixada na LOA 2015 (fl. 82).

O dispositivo que autorizava a abertura dos créditos, conforme previsto no art. 165, § 8º, CF, estava assim redigido, **in verbis**:

> 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: *(negritamos)*

Para efeitos de análise histórica, frise-se que a ressalva em negrito, alegadamente infringida pelos decretos, foi ajustada pelo Congresso Nacional no PLOA 2004 e acolhida pelo Poder Executivo, quando sancionou o projeto aprovado (Lei nº 10.387/2004).

O ajuste basicamente retirou da ressalva a necessidade, exigida nas LOAs de 2002 e 2003, de que o próprio decreto demonstrasse a compatibilidade da abertura de crédito com a meta de resultado estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO. A alteração redacional não teve nenhum efeito na prática, porque a demonstração da compatibilidade já era exigida pela LDO (art. 65, **caput** e § 5º, da LDO 2004[2] – Lei nº 10.707, de 30/07/2003),

[2] Art. 64. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária serão submetidas pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações sobre execução das atividades, projetos, operações especiais e respectivos subtítulos e metas, e observe o disposto no § 9º do art. 63 desta Lei.
[...]

tendo passado a ser enviada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

Expressamente, ficou assim redigido o dispositivo na LOA 2004:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 64 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004, **desde que demonstrada,** em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do citado dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias**, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas: *(negritamos)*

O objetivo da inserção da ressalva, segundo o Parecer da CMO ao PLN 031, de 2013 (PLOA 2014), foi guardar compatibilidade da abertura dos créditos por decreto com a obtenção da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais previsto na LDO 2004 (que fixa metas anuais), para manter o "paralelismo" com os créditos autorizados por lei. Textualmente (fl. 32 do Parecer):

> Inserimos, no **caput** dos arts. 4º e 8º, a exigência de demonstrar-se, à CMO, em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do art. 64 da LDO/2004, a compatibilidade das alterações promovidas, pelos decretos de abertura dos créditos suplementares, na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei. **Com essa medida mantemos paralelismo entre os créditos abertos por decreto e os autorizados por lei específica.** *(negritamos)*

Portanto, **desde a origem, a ideia da ressalva do dispositivo foi conferir aos decretos de abertura de crédito tratamento idêntico ao dado aos PLs de crédito adicional.**

---

§ 5º O órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal disponibilizará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, mensalmente, na forma de banco de dados, a título informativo, os créditos de que trata este artigo.

Na LOA 2005 (Lei nº 11.100/2005), embora o Poder Executivo tivesse incluído a ressalva no respectivo PL, com a redação que até hoje ficou consagrada, o Congresso Nacional entendeu por bem suprimi-la. Eis os textos do PL e da Lei sancionada, **in verbis**:

> No projeto de lei:
>
> > Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias**, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas: *(negritamos)*
>
> Na respectiva Lei:
>
> > Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 11 do art. 65 e no art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:

A partir de 2006, o Executivo insistiu na inclusão da ressalva, com redação idêntica, tendo sido acolhida pelo Congresso Nacional e integrado as respectivas leis orçamentárias até o momento atual.

Esse registro histórico demonstra que o Poder Executivo sempre foi favorável à tese da compatibilidade dos créditos abertos com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício. Difícil imaginar, portanto, que tenha pretendido violar dispositivo que nunca deixou de prestigiar e que se esforçou para manter na LOA. Os créditos foram continuamente abertos nas mesmas condições dos decretos agora impugnados sem ter sido cogitada a hipótese de contrariedade ao dispositivo.

O Poder Legislativo, por sua vez, sempre concordou em promover flexibilizações na lei, considerando que a realidade da execução exige do gestor margem de manobra para melhor aplicar os recursos públicos.

Prova disso é que, na LOA 2004, havia em torno de 34 dispositivos (arts. 4º e 5º) sobre abertura de crédito por decreto; enquanto na LOA 2015 (art. 4º) passou a existir cerca de 60. O limite financeiro para suplementação, que era em regra de 10% em 2004, passou a 20% em 2015.

Portanto, inovadora é a interpretação dada na Denúncia e acolhida no Parecer aprovado pelo Plenário desta Casa Legislativa, segundo a qual a abertura de um crédito afeta a obtenção da meta de resultado primário. **Essa interpretação, sem dúvidas, quebra a segurança jurídica quanto à questão,** que se manteve inalterada por todo esse tempo.

Noutro ponto, é correta a afirmação do Parecer, no sentido de que a LRF trouxe condicionantes fiscais para o ordenamento jurídico orçamentário. A lei orçamentária, bem assim suas retificações, devem ser elaboradas em compatibilidade com as metas de resultados fiscais (art. 5º, **caput** e inciso I, LRF[3]).

Essa previsão, no entanto, não difere em essência do que já definia a Lei nº 4.320, de 1964 (art. 2º)[4], segundo a qual os orçamentos devem ser elaborados de forma a evidenciar as políticas econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo.

O grande salto da LRF volta-se para o controle do alcance efetivo das metas estabelecidas. A Lei criou mecanismos de monitoramento, para que as metas possam gozar das condições a serem atingidas. Isso é fato, embora não necessariamente tais condições se apresentem.

---

[3] 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;

[4] Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Nada obstante, merece reparos a seguinte afirmação, no que tange às regras estabelecidas na LRF (fl. 82):

> Importante observar que a observância da meta fiscal não se dá apenas durante a execução financeira dos orçamentos. **A meta fiscal de cada exercício também deve ser obedecida no plano das autorizações orçamentárias.** *(negritamos)*

Que as metas devem ser buscadas durante a execução, não se duvida, porque essa é a real intenção da Lei. Mas as disposições da LRF não levam à conclusão de que as metas devem ser alcançadas no plano das autorizações orçamentárias, tampouco que as metas parciais de monitoramento possuam, para efeito de aferição do cumprimento, o mesmo valor e consequências da **meta anual fixada pela lei**.

Não se pense, no entanto, que há liberdade ilimitada para abrir créditos em qualquer condição e a qualquer momento. As regras para as modificações orçamentárias estão traçadas na lei específica de regência do tema (Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como lei complementar). Essa norma não foi revogada pela LRF, tampouco a LDO de cada exercício, lei ordinária e temporária, pode contrariá-la.

O fato é que o sistema orçamentário está regulado de maneira que, nesse momento, no da programação e da elaboração orçamentárias, não se tenha instrumentos suficientes, mesmo observando a legislação, para propiciar o adequado cotejo entre receitas e despesas e garantir a meta tal como calculada no projeto de lei orçamentária.

Ainda que houvesse equilíbrio nas estimativas (receita – despesa = meta), a própria dependência do comportamento da arrecadação e da realização da despesa (pagamento), com todas as variáveis possíveis que permeiam a execução orçamentária, inviabiliza a "entrega" da meta no controle **ex ante**.

Todos esses fatos indicam a necessidade de o controle da meta se dar no momento da execução orçamentária, como de fato assim dispõe a legislação, que instituiu o mecanismo dos decretos de programação orçamentária e financeira, por meio de contingenciamentos.

Em razão disso, porque decorre da lei, deve-se reconhecer a existência de processos distintos, de elaboração orçamentária e da posterior execução, sendo esta a ocasião em que as metas devem ser monitoradas visando o seu atingimento.

Basta ver que as despesas somente podem ser consideradas do exercício financeiro, de modo a impactar o cálculo dos resultados esperados, a partir do empenho, que é a fase inicial da despesa. **Antes disso, não há amparo legal para incluir mera programação no cumprimento da meta.**

Assim o diz a lei específica sobre normais gerais para a elaboração e controle dos orçamentos (Lei nº 4.320, de 1964), **in verbis**:

> Art. 35. **Pertencem ao exercício financeiro**:
>
> I - as receitas nele arrecadadas;
>
> II - **as despesas nele legalmente empenhadas**. (negritamos)

Na mesma linha é a doutrina, na voz de Flávio da Cruz[5]:

> Tendo em vista o disposto no inciso II do art. 35, **para uma despesa ser consideração do exercício, é necessário que ela tenha sido legalmente empenhada durante o mesmo**. *(negritamos)*

Na apuração do resultado primário no âmbito da União, entretanto, considera-se exclusivamente a despesa paga (inclusive a inscrita em restos a pagar em exercícios anteriores), **não se podendo falar em obtenção da meta antes que os pagamentos sejam efetuados.**

Computar nos cálculos dos resultados traçados para o exercício de 2015 despesa apenas autorizada, como se fez com os valores dos 6 decretos e como se firmou no Parecer, não se traduz em mera precipitação, **mas em contrariedade à lei.**

Se fosse válida tal operação, dever-se-ia computar a totalidade das programações autorizadas (LOA + créditos abertos e reabertos + estoque de restos a pagar) na apuração do resultado, o que o Parecer não fez!

---

[5] CRUZ, Flávio da. [e outros]. Comentários à Lei nº 4.320. 5.ed. – São Paulo: Atlas, 2008, p. 74

Voltando à LRF, o esforço dessa Lei é exatamente no sentido ora defendido, pois está direcionado para o alcance real e efetivo dos resultados. Tanto isso é fato, que **o dispositivo central para monitorar o atingimento das metas** (art. 9º), em total coerência com o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, está inserido no tópico destinado a regular a execução orçamentária (Seção IV – Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas).

Tal dispositivo se dirige claramente ao momento da execução, ao estabelecer que, se a "realização das receitas" não comportar o cumprimento das metas, será promovida limitação de empenho e limitação de pagamento.

Limitar empenho revela-se como medida preventiva, para evitar pressão futura nos gastos, estes sim capazes de sensibilizar a meta, nos próprios termos definidos pelo citado art. 9º da LRF.

A LRF, embora trate de elaboração orçamentária, não é a lei de regência da questão. Suas disposições, assim, não esgotam a matéria, tampouco induzem a imposição do equilíbrio entre receitas e despesas de tal modo que, já nessa fase, a meta seja assegurada. Aliás, leitura atenta permite outro entendimento.

No seu art. 8º, parágrafo único, estabelece que:

> Parágrafo único. 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. *(negritamos)*

Ora, esse dispositivo assegura a abertura de crédito independentemente da meta implícita nos orçamentos, pois admite que fonte financeira (arrecadação de exercício pretérito, que por isso já impactou o resultado de anos anteriores) seja utilizada para despesa primária do ano corrente. Essa previsão, por sinal, é idêntica à estabelecida na Lei nº 4.320, de 1964 (art. 43, § 1º, I[6]).

---

[6] Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - **o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**;

Por outro lado, a Constituição prevê a abertura de créditos extraordinários, que pode ser feita sem a indicação de fontes de custeio, bem assim a reabertura de créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício anterior (art. 167, §§ 2º e 3º). Em ambos os casos, é notório, os créditos impedem a manutenção da meta implícita, porque destituídos de fontes idôneas para custeá-los no exercício corrente.

Além disso, a citada Lei nº 4.320/1964 (art. 36), bem assim a LRF (arts. 1º, § 1º, e 42), preveem a existência de restos a pagar ao final de cada exercício (débitos de tesouraria), a serem custeados com recursos do ano em que forem pagos, se não houver reserva oriunda do exercício anterior para saldar a obrigação.

Todos esses casos, como se vê, estão previstos no ordenamento jurídico e geram impacto nas programações, comprometendo a receita estimada. Isto quer dizer que, mesmo que sejam arrecadados todos os recursos previstos para o exercício, ainda assim não seriam suficientes para cobrir todas as ações programadas.

Os créditos suplementares, por seu turno, abertos por lei ou por decreto, decorrem do exercício da função de planejamento inerente ao Estado.

É exatamente por esta razão que a meta fiscal é apurada pelo regime de caixa, durante a execução orçamentária, momento em que todos esses fatores poderão ser avaliados e distinguidos para implementação, especialmente pelo Poder Executivo.

Desse modo, a conclusão do ilustre Relator (utilizada para considerar os decretos ilegais), de que a margem para abertura de crédito decorre do mero confronto entre a programação dos gastos e a estimativa da receita para custeá-la, não se compatibiliza com as normas, tampouco com a prática orçamentária vigente.

Se o entendimento quanto a essa margem vier a se tornar jurisprudência, o método de aprovação do orçamento no Congresso Nacional terá de ser alterado completamente, para considerar as autorizações pretéritas e assim garantir o atingimento da meta desde a elaboração orçamentária. Caso tal

modelo estivesse em vigor para 2015, todas as despesas discricionárias constantes do orçamento daquele ano, incluindo as emendas parlamentares, não poderiam ter sido aprovadas.

O volume das "despesas programadas" (LOA + créditos abertos e reabertos + estoque de restos a pagar) sempre foi, conforme o modelo vigente de elaboração orçamentária, superior à capacidade financeira para a realização dos gastos programados, mesmo que não ocorra frustração de receita.

Veja-se a seguinte tabela:

**Estimativa Inicial da Receita x Autorização de Despesa Primária em 2015 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)**

Tabela 1 — R$ milhões

| LOA 2015 | | | Autorizações Adicionais de Despesa Primária | | Resultado Primário |
|---|---|---|---|---|---|
| Receita Primária (a) | Despesa Primária[1] (b) | Resultado Primário Implícito na LOA (c = a - b) | Créditos Adicionais (d) | Estoque de Restos a Pagar até 2014 (e) | (f = c - d - e) |
| 1.447.826,8 | 1.392.547,8 | **55.279,0** | 56.470,0 | 208.836,9 | **(210.027,9)** |

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal; [1]Considera ajuste de R$ 230,50 milhões, conforme itens 6 e 7 do Quadro 9 da LOA.

A tabela mostra que, quando da sanção da lei orçamentária, se se fizer apenas o confronto entre as receitas estimadas (coluna "a") e as despesas orçamentárias autorizadas (coluna "b"), a meta implícita na LOA (coluna "c") estará totalmente preservada, nos termos exigidos pela LDO.

No entanto, essa simples operação não é suficiente para demonstrar que as autorizações orçamentárias sejam compatíveis com a meta de resultado primário.

Não se pode ignorar as autorizações prévias de despesa, consubstanciadas nos créditos adicionais abertos e reabertos (coluna "d") e no estoque de restos a pagar (coluna "e"). Por serem também autorizações precisam ser contabilizadas para o atingimento da meta do exercício, fazendo com que, no plano programático, o resultado fiscal primário seja automaticamente deficitário (coluna "f").

Conforme se observa, as receitas são insuficientes para abrigar toda a programação de despesa, de tal sorte que, se fosse empregada a inovadora operação defendida no Parecer, de considerar a simples abertura dos créditos para a apuração da meta, não haveria espaço em qualquer tempo para abrir crédito e, por consequência, ajustar a atuação da administração à conjuntura, que em várias situações exige programar aumento nos gastos.

O nosso sistema legal de elaboração orçamentária, assim, não se ajusta ao pretendido cálculo antecipado da meta, a não ser como mero indicativo para o planejamento fiscal, conforme ocorre hoje (meta implícita).

A LRF, reconhecendo tal situação, criou, para a fase da execução, o mecanismo do contingenciamento dos empenhos e dos recursos.

Logo, a afirmação (fls. 82/83) de que "*enquanto a meta de resultado primário fixada na LDO não for alterada, as modificações orçamentárias não devem prejudicar o resultado obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias previstas na LOA*" não guarda consistência com o teor da LRF, tampouco com o ordenamento. Como acima se viu, as modificações orçamentárias por meio de decreto ou lei não prejudicam e não são incompatíveis com o alcance da meta.

O Parecer é repetitivo em defender a apuração da meta de resultado primário em período inferior ao do exercício. Esse procedimento, no entanto, não tem aplicação para o efeito de cumprimento do art. 4º da LOA 2015, que claramente demanda a compatibilidade da abertura de um crédito apenas **com a meta do exercício**, e não com metas parciais, que se prestam exclusivamente para efeito de monitoramento e ajuste do planejamento.

#### 2.1.1.3. Análise do subitem "2.6.1.3. Cenário fiscal subjacente aos decretos presidenciais"

No presente tópico, o Parecer trata do cenário fiscal subjacente ao momento da abertura dos créditos e sua relação com a possibilidade da edição dos decretos.

Elenca condutas do Poder Executivo no cenário de retração econômica de 2015:

1) enviar PL (PLN 5/2015, de 22/07/2015) de redução da meta de resultado primário, de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões, em que alega que o esforço fiscal não seria suficiente para a realização da meta fixada; e

2) cerca de três meses após o envio do referido PLN, requerer (Ofício nº 205/MP, de 27/10/2015) nova redução da meta de resultado primário, que passaria a ser deficitária em R$ 51,8 bilhões.

Referido PLN 5/2015 foi aprovado e convertido na Lei nº 13.199, de 03/12/2015. Segundo essa Lei, o déficit primário de R$ 51,8 bilhões poderia chegar a R$ 119,9 bilhões, em caso de frustração da receita de concessões e permissões relativas a leilões de usinas hidroelétricas, e de pagamento de passivos apurados pelo TCU relativos a operações realizadas com bancos públicos (BNDES, CEF e BB) e com o FGTS.

O cenário econômico é importante, mas não pode ser considerado impedimento à abertura de um crédito, até porque pode ser ele próprio o estímulo para a abertura. De acordo com o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, a abertura de crédito depende da existência de recursos disponíveis. Obviamente, tratando-se de abertura por decreto, deve atender às disposições da lei orçamentária respectiva.

O cenário fiscal, por sua vez, deve ser aferido segundo a aptidão e a disponibilidade das fontes de custeio oferecidas. Como as fontes utilizadas à época eram hábeis à abertura dos créditos em debate, conforme se verá, então não há que se referir ao cenário fiscal ou econômico subjacente.

#### 2.1.1.4. Análise do subitem "2.6.1.4. Critérios de aferição de compatibilidade fiscal"

Neste ponto, o Parecer apresenta sua compreensão sobre o método de aferição de obtenção da meta de resultado primário. Aqui introduz outros argumentos segundo os quais a meta de resultado deve ser aferida bimestral ou quadrimestralmente.

Para tanto, afasta o princípio da anualidade como critério para a obtenção das metas, ao considerar que tal princípio se prestaria unicamente a

estabelecer que o período de vigência dos créditos orçamentários é anual, "nada mais".

Diz o Relatório (fls. 86/87):

> **O princípio da anualidade apenas informa que o orçamento estima receita e fixa despesas para o período de um ano, de tal sorte que a "vigência" dos créditos orçamentários é anual**. Nada mais. E nem poderia ser diferente, já que a própria Lei Maior de 1988 é explícita ao dizer que os orçamentos são "anuais" (art. 165, inciso III, e § 5º). Nesses moldes, conforme já assinalado neste Relatório, os créditos orçamentários, em regra, expiram em 31 de dezembro de cada exercício, a teor do que dispõe, também, o art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964.
>
> **Dizer que isso limita a sistemática de apuração de resultados fiscais, a ponto de se afirmar que tal medição não poderia ser feita em período inferior a um ano, como visto, representa uma impropriedade lógica**. Ademais, depõe contra os preceitos da gestão fiscal responsável, que, não custa reiterar, demanda a ação preventiva, dotada de medidas de gestão de riscos e correção de desvios. Em adição, essa linha interpretativa agrediria os princípios mais basilares da hermenêutica jurídica, na medida em que tornaria letra morta disposição expressa da LRF, a qual, resgatamos, exige que o Poder Executivo demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre perante o Poder Legislativo (art. 9º, § 4º). *(negritamos)*

Os princípios são verdadeiros axiomas, que, pela sua aceitação e uso ao longo da história, dão sustentação não apenas a leis isoladas, mas ao próprio ordenamento jurídico. Menosprezá-los pode casuisticamente favorecer a visão de uma pretensão particular, mas descolada da lógica do conjunto legal. Segundo Sanches[7], os princípios orçamentários representam o:

> Conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e por outras instituições da sociedade.

Percebe-se, com todo respeito, que as colocações e interpretações vão sendo apresentadas no Parecer como se mansas e pacíficas. Porém, sem a devida base legal.

[7] SANCHES, Osvaldo Maldonado. Novo dicionário de orçamento e áreas afins. 1. ed. Brasília - Editora OMS, edição do autor, 2013, p. 307.

No caso específico do princípio da anualidade, sua obediência encontra-se exigida no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964. Assim:

> Art. 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e **anualidade**. *(negritamos)*

A Lei é clara ao prever que o "ano" é o período fixado para a arrecadação das receitas, bem assim a execução das despesas. Não é prazo para, unicamente, estimativa de receitas e validade da programação, já que contemplada também o lapso de tempo em que a execução deve se efetivar.

Esse período para as finanças públicas coincide com o ano civil (art. 34, Lei nº 4.320, de 1964), iniciando-se em 1º de janeiro e encerrando-se em 31 de dezembro.

Conforme Machado Jr. e Reis[8]:

> A nosso ver, esta regra é perfeita para o Brasil. Já foram feitas tentativas no sentido de alterar o exercício financeiro para períodos diferentes. Talvez se pudesse deixar esta regra para a legislação complementar dos Estados, uma vez que a economia de cada um determina um ciclo diferente no comportamento da receita e, pois, no da despesa, sobretudo naqueles Estados cujas finanças dependem das safras agrícolas.
>
> Entretanto, tal flexibilidade poderia trazer complicações de outra natureza, como, por exemplo, na coordenação da estatística nacional, na consolidação das contas públicas, enfim uma série de problemas que poderia prejudicar a informação a ser prestada.

O princípio da anualidade não é afastado pela LRF, a qual, por respeitá-lo, criou instrumentos de controle e acompanhamento das metas em consonância com ele. Nesse sentido, estabeleceu normas de monitoramento para o alcance das metas, mas dentro do exercício financeiro fixado para o fluxo de receitas e despesas.

[8] MACHADO JR., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 31.ed rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2003, p. 91.

Tal monitoramento interno, não apenas pode, mas deve ser realizado, fiscalizado e controlado por todos os Poderes, inclusive os órgãos de Contas[9], ao longo do exercício. Portanto, é regra de controle da execução, não de verificação do conclusiva sobre o cumprimento das metas traçadas.

O princípio da anualidade se extrai do conjunto normativo sobre orçamento e finanças, porque, além da previsão explícita da Lei nº 4.320, de 1964 (art. 2º), também o acolhe o art. 9º, LRF, **in verbis:**

> 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.

Ou seja, a LRF estabelece um sistema de acompanhamento bimestral, com a finalidade de assegurar o cumprimento das metas, **que são fixadas em bases anuais** no Anexo de Metas Fiscais. Tal anexo está previsto no § 1º do art. 4º, que, tanto quanto o art. 5º da mesma Lei, confirma a obediência à anualidade orçamentária, **in verbis**:

> 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:

[9] No § 4º do art. 9º, a LRF prevê que quadrimestralmente o Poder Executivo avalie e demonstre, na CMO o cumprimento das metas fiscais. No art. 59, § 1º, prevê que os Tribunais de Contas alertem os Poderes e órgãos sobre a possibilidade de não atingimento das metas ou de ocorrência de potenciais irregularidades na execução.

> 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**; *(negritamos)*

Por sua vez, a LDO 2015, no seu art. 2º, estabeleceu meta de resultado primário **para o exercício financeiro**, mas não para qualquer fração do exercício.

A própria Constituição Federal afirma o princípio da anualidade, não apenas ao estabelecer que os orçamentos são anuais (arts. 165, I, §§ 5º e 8º; 166, 167, I), mas também ao prever que as contas correspondentes são prestadas apenas após o encerramento de **cada exercício financeiro**. Assim:

> Art. 49. É da competência exclusiva ao Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> IX – julgar **anualmente** as contas prestadas pelo Presidente da República...;
>
> [...]
>
> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> [...]
>
> XXIV – prestar, **anualmente**, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
>
> [...]
>
> 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.
>
> § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
>
> I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas **anualmente** pelo Presidente da República;

Sendo assim, não tem amparo normativo qualquer exigência de cumprimento de metas em período menor que o do exercício financeiro. Nem haveria lógica em se cobrar regularidade de contas em prazo inferior, tendo em

vista que os fluxos financeiros, decorrentes da arrecadação das receitas e do pagamento das despesas, ocorrem dentro do lapso temporal de um ano.

Ao longo desse período, como é sabido, tanto o comportamento da arrecadação como o dos dispêndios podem apresentar, e geralmente apresentam, grandes variações mensais.

Os controles dos fluxos em verdade são diários, constituindo-se o bimestre, o trimestre e o quadrimestre em oportunidades legais, internas ao exercício, para demonstração tanto das projeções até o encerramento do ano, quanto do que fora realizado até a fase passada, de modo a orientar ajustes. Nisso consiste o monitoramento.

A doutrina, que não é de hoje, vai nessa mesma linha e auxilia a entender mais adequadamente a finalidade do princípio. Eis o escólio de José Afonso da Silva[10]:

> A programação orçamentária, como a planificação econômica e social de que é a etapa operativa, rege-se pela regra da previsão, cuja "ideia central é a elaboração antecipada do programa que deverá ordenar as atividades durante um período futuro". A ideia de previsão supõe a de *periodicidade*, que se baseia, por seu lado, na caracterização dinâmica da ação estatal que se há de orientar no sentido da consecução do máximo nível dinâmico de bem-estar para a comunidade, **e, como as necessidades variam constantemente, deverá o Estado rever periodicamente sua programação para ajustá-la às circunstâncias cambiantes, à inexorável dinâmica da realidade social**.
>
> [...]
>
> A *periodicidade orçamentária* interessa do ponto de vista político, financeiro e econômico. Sua importância do ponto de vista político está em conceder-se ao Congresso Nacional a oportunidade de intervir periodicamente na atividade financeira do Estado, quer aprovando a proposta de orçamento para o período seguinte, quer especialmente pela atuação de sua função fiscalizadora sobre a administração financeira, o que importa numa limitação ao Executivo e se revela como um elemento de democracia. **Seu interesse do *ponto-de-vista financeiro* está em marcar-se um período durante o qual se efetue a arrecadação e contabilização dos ingressos e se comprometam e paguem as despesas autorizadas, de maneira que se garantam a ordem e a**

[10] SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. Ed. Revista dos Tribunais – São Paulo, 1973, fls. 132/133.

> **adequada formação e execução orçamentária, encerrando-se as contas públicas em determinado momento e procedendo-se os respectivos balanços e controles de resultados. Finalmente, interessa do ponto-de-vista econômico com o fim de prever as flutuações do ciclo como variações dos processos econômicos manifestadas em determinados períodos, de modo que o orçamento público se acomode o melhor possível a essas flutuações depressivas ou expansivas da renda nacional.** *(negritamos)*

Portanto, a periodicidade orçamentária não se reduz a mero capricho. Tem estreita relação, inclusive por previsão legal, com o período dentro do qual ocorrem os fluxos de receitas e despesas e sobre o qual as respectivas contas são prestadas.

A par de tudo isso, a própria LOA 2015, no art. 4º, alegadamente afrontado pelos decretos, é clara ao estabelecer que a abertura dos créditos deve ser compatível com **a obtenção da meta** de resultado primário **estabelecida para o exercício de 2015**.

Ou seja, **a compatibilidade é com a meta anual**, não com a decorrente de controle bimestral ou quadrimestral, que são indicativos para o planejamento, como já dito.

Havendo alteração legislativa quanto aos resultados fiscais, a mudança vale para a meta anual. Esta foi inclusive a direção adotada pela Lei nº 13.199, de 2015, que alterou a meta de resultado para aquele exercício prevista na LDO 2015. Nos termos do art. 2º, ficou expressamente estabelecido que a nova meta se destinara a orientar a execução da lei orçamentária **anual**, e não de parte dela.

É frágil a assertiva segundo a qual o Poder Executivo reconheceu "a ausência de espaço fiscal" no terceiro bimestre (fl. 88). Frágil, pela simples razão de que, durante o exercício, em cada bimestre, o que se tem é a avaliação de um cenário prospectivo, com larga margem de erro, dado o grau de incerteza e aleatoriedade das variáveis envolvidas (inflação, juros, câmbio, etc.).

Nesses momentos, as avaliações parciais apenas indicam a possibilidade de atingimento ou não da meta fiscal. Dito em outras palavras, trabalhar com possibilidades e cenários de cumprimento da meta é totalmente

distinto de aferir o cumprimento da meta, uma vez que a aferição somente pode ocorrer depois de finalizado o exercício financeiro, por expressa previsão legal.

Justamente porque não há essa possibilidade de reconhecimento antes de encerrado o exercício financeiro, o próprio trecho transcrito no Relatório (fl. 84) prevê expressamente que as estimativas de então foram feitas para o "momento".

As argumentações desenvolvidas para viabilizar a aprovação do PLN 5/2015, inclusive porque manifestavam o desejo de maior espaço fiscal para pagamentos de despesas, não têm o condão de afirmar a realidade de fatos que somente aconteceriam ainda no desenrolar do exercício.

Aprovado ou rejeitado o PLN, a realidade da meta somente seria conhecida ao final do ano, encerrados os respectivos balanços.

Disso decorre que, tendo sido oferecida a Denúncia antes do encerramento do exercício financeiro, sequer houve a possibilidade de verificar se os seis decretos foram ou não, de fato, incompatíveis com a meta definida para 2015.

Ainda à página 88, o Parecer afirma que, a partir do envio do PLN 5/2015 ao Congresso Nacional, quaisquer "créditos adicionais que implicassem aumento do déficit primário não mais se mostravam compatíveis com a obtenção da meta de resultado do ano, já bastante comprometida àquela altura".

Mais uma vez verifica-se que a afirmação parte do pressuposto de que a abertura de um crédito impacta a obtenção da meta. Haveria uma relação direta de causa e efeito: aberto um crédito, seria certo um efeito diminutivo sobre o resultado primário no montante da despesa por ele autorizada.

No entanto, essa percepção não é verdadeira e não encontra amparo na legislação vigente, nem nas práticas de gestão orçamentária e financeira há muito consolidadas no País.

Acima já se mostrou que a abertura de um crédito produz impacto de imediato apenas na programação das despesas. Da mera programação, todavia, não exsurge a meta de que se ocupam o art. 4º da LOA 2015 e o art. 9º da LRF,

dispositivos esses que se referem à compatibilidade com a **meta fixada para o exercício**.

O impacto assim aferido não tem maior relevância, porquanto o que importa para a solvabilidade do Estado é atingir a meta no encerramento do ano. É nessa oportunidade que é apurada a economia primária destinada ao pagamento do serviço da dívida pública, ou o déficit primário que terá contribuído para a elevação do endividamento.

Daí que o objeto de interesse expresso pelo art. 9º da LRF e pelo art. 4º da LOA é a obtenção da meta, aferida ao término do exercício pela diferença entre a arrecadação e a despesa (pagamento).

Ainda nesse tópico (fl. 88), afirma-se que a abertura dos créditos em discussão tornou-se mais crítica, porque o Relator das contas de 2014 no TCU já havia solicitado explicações com relação a situações semelhantes.

Ora, solicitação de informações pelo TCU é uma praxe na administração, de modo que não pode ser vista como determinante para alteração de procedimentos. Não há decisão nesses requerimentos, menos ainda definitiva.

Ademais, não se pode dizer que a abertura de um crédito em 2015 guarde semelhança com a abertura de crédito em 2014. Os procedimentos formais podem até seguir os mesmos passos. No entanto, o ambiente fiscal, os órgãos beneficiários, as fontes de recursos e as destinações, bem como as possibilidades de efetivação dos gastos podem não ter qualquer correspondência.

Ao comentar a afirmação do Senhor Ministro do Planejamento, em audiência na CEI, de que "...um decreto de crédito suplementar não compromete a meta fiscal, porque a meta fiscal tem a ver com o gasto financeiro", o Relatório do Parecer deixou expressamente assentado que:

> Conquanto a questão seja de fato aparentemente simples, ela não aponta para a conclusão de S. Exa. É que tal análise exige que se confrontem as origens e destinos dos recursos desses créditos, pois, para que tenham o efeito de ampliar o déficit primário no âmbito da LOA, é necessário, em primeiro lugar, que tenham como destino o acréscimo de

despesas primárias. Afinal, o resultado primário é apurado pela diferença entre "receitas primárias" e "despesas primárias".

A partir daí, passa o Relatório a explanar conceitos sobre receitas e despesas, primárias e financeiras, e dos efeitos fiscais resultantes da combinação entre as origens e destinos dos recursos.

Até que conclui, taxativamente, de certo modo retomando o que já acima analisado:

> Vale esclarecer que, neste contexto, quando se fala em impacto fiscal, **este deve ser tomado no sentido de efeito provocado no plano das autorizações orçamentárias**, e não no da execução financeira.

Com todo o respeito à conclusão do Parecer, mas está com a razão o Senhor Ministro do Planejamento.

As explicações tecidas no Relatório, apesar de corretas, são simplórias, ditas em tese e não esgotam todas as possibilidades jurídicas em torno dos orçamentos.

E não se esclareceu no Relatório que os efeitos a que se referiu somente se verificam na execução e, ainda assim, desde que os créditos sejam executados tal como aprovados.

A execução das despesas objeto de crédito, vale lembrar, sempre poderá ser compensada ao longo do exercício pela inexecução de outras despesas anteriormente autorizadas.

Acima já se viu (tópico 2.1.1.2.) que o ordenamento admite inclusive a existência de programações sem o imediato lastro da receita (v.g., medidas provisórias e restos a pagar).

A própria Lei nº 4.320, de 1964 (art. 35), deixa explicitamente claro que **somente pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas**. As "programações" não empenhadas se exaurem sem uso, pois não existe em nosso ordenamento a previsão de simples anulação.

Segundo mais uma vez a lição de Machado Jr. e Reis[11], em comentários ao citado art. 35:

> Necessário se torna observar o que dispõe o inciso II para que uma despesa possa ser considerada do exercício: **que seja nele legalmente empenhada.**
>
> Consideramos legalmente empenhadas as despesas que:
>
> - São coordenadas por agente legalmente investido na autoridade de empenhar, inclusive por delegação de competência;
> - Tenham sido previamente empenhadas;
> - Tenham sido previamente autorizadas no orçamento ou em créditos adicionais especiais e extraordinários;
> - Obedeceram ao processo de licitação ou tenham sido dispensadas desta obrigação. *(negritamos)*

A conclusão fundamental que daqui se extrai é a de que, **se, por força de lei, somente pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas, é patente que a mera edição de um decreto não impacta a meta, cujo cumprimento é apurado pelo regime de caixa.**

**Portanto, meros acréscimos nas dotações decorrentes dos decretos não podem ser computados como despesas do exercício financeiro.**

Em observância ao regime contábil a que está submetida a administração pública, a contabilização somente pode ocorrer em fase posterior, com o empenho no âmbito dos ministérios, **cujos atos já não serão praticados pelo Chefe do Poder Executivo.**

Para haver o empenho na forma legal, como exige o art. 35 da Lei nº 4.320/64, as diversas fases prévias à execução precisam ser atendidas (a exemplo de: licitação, pregão, concurso). Também precisam ser observados os limites de gasto e os estabelecidos pelas metas fiscais, cabendo pôr em relevo o que dispõe a própria LRF:

[11] MACHADO JR., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 31.ed. Rio de Janeiro – IBAM, 2003, p. 91.

> Art. 15. **Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**
>
> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
>
> 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:
>
> 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**;
>
> 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**.
>
> § 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Repise-se, portanto: **não há falar em impacto na meta das dotações apenas autorizadas, porque tais autorizações, enquanto não empenhadas, não pertencem ao exercício financeiro. E, mesmo após o empenho, não afetarão as metas do exercício, que somente serão sensibilizadas com o efetivo pagamento das despesas. É da lei!**

Mais adiante (fl. 93), argumenta-se no Relatório sobre a fonte de recursos "excesso de arrecadação", cuja avaliação, alega-se, requer análise do cenário fiscal subjacente.

Explicitamente, registra-se que:

> Todos os seis decretos arrolados na denúncia são potencialmente deficitários porque contam com essas duas origens de recursos; superávit financeiro e excesso de arrecadação, este último tido como conjunturalmente inapto para abertura desses créditos porque, no

momento em que foram abertos, tal excedente, do ponto de vista fiscal, em verdade não existia. Vale lembrar que, em 22/07/2015, o Poder Executivo já reconhecia a ausência do espaço fiscal.

Trata-se do que, no item 2.5 deste Relatório, foi chamado de paradoxo fiscal: **como poderia haver excesso de arrecadação em cenário de recessão econômica e consequente frustração de receitas**?

Um dos equívocos do Relatório, com toda vênia, está na generalização, o que se mostra presente mais uma vez.

Por força do disposto no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, os orçamentos públicos atendem também ao princípio da unidade, segundo o qual todas as receitas e todas as despesas devem integrar o mesmo documento orçamentário.

Disso não se pode extrair, no entanto, que o regramento que leva a essa feitura é único. Na verdade, são múltiplas as normas que determinam a composição da lei orçamentária, sendo inúmeras também as que regulam sua execução, as fontes de recurso e o respectivo destino. Logo, nada permite o reducionismo proposto no Parecer.

O orçamento, embora uno, é multifragmentado em órgãos, localizações, programas, despesas, fontes de recursos, bem como responsabilidades. No caso da receita, por exemplo, várias das fontes são vinculadas por lei a órgãos ou despesas, não tendo qualquer relação com o "cenário fiscal subjacente".

Compreender essas questões é central para reconhecer acertos ou desacertos na elaboração e na execução das despesas, bem assim na abertura de créditos adicionais.

Quando o Relatório questiona como poderia haver excesso de arrecadação em cenário de recessão econômica, claramente demonstra desconhecimento quanto a esses aspectos.

Para citar exemplos, que serão melhor explorados quando do debate individualizado de cada crédito, uma "doação" não tem qualquer relação com o cenário econômico vigente, como não o têm os recursos decorrentes de

"convênios". As receitas daí advindas podem variar em sentido totalmente oposto ao do quadro econômico[12] e são de aplicação de responsabilidade exclusiva dos órgãos envolvidos.

A tabela a seguir ilustra essa situação, tomando exemplos reais de 2015:

**RECEITAS PRIMÁRIAS DE DETERMINADAS FONTES DE RECURSOS**
**Estimativa x Arrecadação - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 2015**

Tabela 2 R$ 1,00

| Fonte de Recursos | Estimativa | Arrecadação | Excesso / Frustração | Excesso / Frustração (%) |
|---|---|---|---|---|
| 100 - Recursos Ordinários do Tesouro | 360.985.297.651 | 300.015.412.486 | (60.969.885.165) | (16,89) |
| 150 - Recursos próprios não-financeiros | 2.970.796.662 | 4.470.215.291 | 1.499.418.629 | 50,47 |
| 281 - Recursos de Convênios - outras fontes | 275.648.977 | 283.749.259 | 8.100.282 | 2,94 |
| 296 - Recurso de Doações - outras fontes | 205.200.811 | 389.758.300 | 184.557.489 | 89,94 |
| **TOTAL** | **364.436.944.101** | **305.159.135.336** | **(59.277.808.765)** | **(16,27)** |

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

Conforme se verifica, na fonte ordinária do Tesouro Nacional (fonte 100) houve frustração (-16,89%), levando a uma queda na arrecadação (-16,27%) do conjunto das fontes consideradas na tabela. Fontes específicas vinculadas a órgãos ou despesas, no entanto, tiveram excesso, o que possibilita a abertura de créditos adicionais para o atendimento de gastos objeto das vinculações.

No caso das fontes vinculadas, pode ocorrer inclusive frustração no conjunto de uma delas, por exemplo na fonte 150, mas em determinado órgão haver excesso, o que permitiria crédito suplementar em favor desse órgão.

Assim, não tem sustentação a conclusão de que os seis decretos são potencialmente deficitários apenas porque preveem excesso de arrecadação em determinadas fontes.

[12] É possível, até, que tais receitas **cresçam** em momentos de dificuldades econômicas, pois os órgãos são estimulados a buscá-las para, justamente, fazerem frente a despesas em um cenário geral de restrição fiscal.

### 2.1.1.5. Análise do subitem "2.6.1.5. Análise individualizada dos decretos citados na denúncia"

Neste ponto, o Relatório apresenta para cada decreto os argumentos segundo os quais haveria impacto na obtenção da meta de resultado primário.

A tese quanto à existência de impacto na meta fiscal por ocasião da abertura de um crédito já foi acima afastada.

No mérito, no entanto, passa-se a demonstrar a existência de amparo normativo para abertura das programações integrantes dos seis decretos, em complemento à manifesta autorização contida no art. 4º, **caput**, da LOA 2015.

Frise-se desde logo que **nenhum dos decretos ora em apreço criou ação de governo** (programação). Apenas alterou para maior, nos termos legais, a dotação de programações já constantes da LOA 2015.

A demonstração da ausência de impacto pode ser realizada de modo global. A tabela abaixo comparara a efetiva execução das despesas discricionárias autorizadas em 2015 com os pagamentos do exercício. Demonstram-se apenas as despesas discricionárias, porque foram dessa espécie os créditos abertos.

Essa análise é conclusiva, porque, para o alcance da meta fixada, não importa onde os recursos são economizados, mas tão somente se o foram. Os dados explicitam claramente que os créditos nenhum impacto proporcionaram que a própria LOA já não proporcionaria:

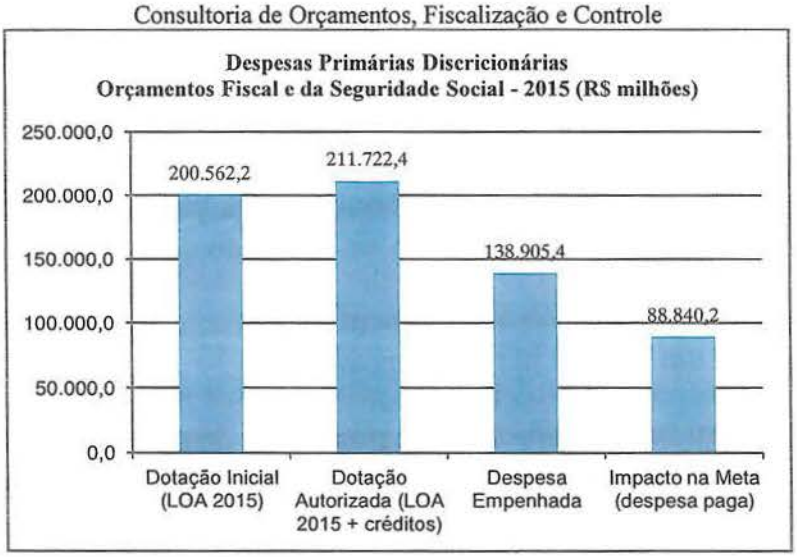
**Despesas Primárias Discricionárias**
**Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 2015**

Tabela 3 — R$ milhões

| Dotação Inicial (LOA 2015) (a) | Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b) | Despesa Empenhada (c) | Dotação não utilizada (d = b - c) | Impacto na Meta (despesa paga) (e) |
|---|---|---|---|---|
| 200.562,2 | 211.722,4 | 138.905,4 | 72.817,0 | 88.840,2 |

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

Graficamente, visualize-se o que se acaba de expor:




Conforme se pode observar, sequer foram empenhados (coluna "c") em sua totalidade as dotações autorizadas originalmente na LOA 2015 (coluna "a"). Os pagamentos (coluna "e"), fatos que impactam a meta, não chegaram a 45% do total autorizado na LOA 2015, revelando que a economia orçamentária foi intensa. **Com base nesse percentual, é cristalino que todos os créditos adicionais abertos, inclusive por decreto, não tiveram qualquer efeito no atingimento da meta.**

A limitação de empenho fez com que, do total autorizado de R$ 211,7 bilhões de despesas primárias discricionárias, fossem empenhados apenas R$ 138,9 bilhões (65,6%). A diferença de R$ 72,8 bilhões (coluna "d") simplesmente se exauriu ao final do ano, sem qualquer utilização.

A diferença entre o valor empenhado no exercício (R$ 138,9 bilhões) e o valor pago (R$ 88,8 bilhões), segundo os dados permitem inferir, foi inscrita em restos a pagar em exercícios seguintes.

Ainda que uma parcela dos créditos abertos tenha sido executada, isso ocorreu com amparo na inexecução de outras programações, em decorrência da vigência de limites de empenho e pagamento, sem provocar, por isso, impactos no cumprimento da meta além do que já implícito na LOA.

**Portanto, efetivamente a meta do exercício não foi afetada pelos créditos abertos.** Mesmo em análise individualizada dos créditos, embora

desnecessária para certificar a já provada ausência de impacto, pode-se constatar que os decretos realmente não representaram ameaça à obtenção da meta.

1. Decreto de 27/07/2015, no valor de R$ 36.759,4 milhões

O Relatório afirma que o crédito presente apenas em tese não afetaria o resultado primário (fls. 96/97). Considerando, no entanto, que o crédito indica excesso de arrecadação como fonte, o Parecer entende que reduziria o resultado primário no plano orçamentário no montante do excesso, no caso R$ 7,0 milhões.

O Parecer, no entanto, com todo respeito, apenas levanta hipótese!

O imaginário déficit calculado no plano orçamentário, acima se viu, não é hábil a impedir a abertura do crédito, porque o orçamento, enquanto não empenhado, não é considerado despesa do exercício (art. 35, Lei nº 4.320/64) e, mesmo após o empenho, não impacta a obtenção da meta fiscal, o que somente ocorrerá com o pagamento da despesa.

Ainda que se considerasse efetivo o impacto, o fato é que esse valor de R$ 7,0 milhões decorre de doações (fonte 296), dentro do exercício financeiro, em favor do Banco Central do Brasil.

Doação é ato voluntário do doador, que pode acontecer em qualquer tempo. Ainda que no global as receitas demonstrem frustração, no particular, como nesse caso, pode haver excesso.

As doações gozam de proteção legal, tendo em vista sua vinculação com a finalidade estabelecida no objeto da doação.

Exatamente por causa disso, as fontes inerentes a doações **não integram a base contingenciável dos orçamentos**, nos termos do art. 52, § 1º, II, da LDO 2015, estando livres para utilização. Ademais, o art. 8º da LRF prevê a aplicação da fonte vinculada apenas no objeto da vinculação.

Manter tais recursos represados, para formar caixa e assim reduzir a dívida líquida da União, além de desestimular futuras doações, viola o art. 8º da

LRF, que estabelece o objeto da vinculação como aplicação única de tais recursos.

As normas constitucionais e infraconstitucionais dão abrigo aos recursos vinculados, protegendo sua aplicação exclusiva. Não fosse assim, a vinculação legal perderia o sentido, inclusive com perda para o Estado de importantes fontes alternativas de financiamento de políticas públicas, como as decorrentes de convênios e doações e as destinadas a determinados órgãos e entidades, para serem aplicadas no fomento das próprias atividades beneficiadas.

O crédito em apreço, assim, tinha total amparo legal para ser aberto.

Execução do presente crédito

Importa também esclarecer que a execução deste crédito não provocou qualquer impacto no resultado primário, além do que já previsto no próprio orçamento.

A LOA 2015 consignou originalmente à Unidade Orçamentária – UO 25201 – Banco Central do Brasil, na programação 01.122.2039.20ZA.0001 – Fortalecimento das Ações de Autoridade Monetária – Nacional, na fonte 296, o valor de R$ 116,9 milhões. Em razão da abertura do crédito, o valor autorizado para o exercício somou R$ 123,9 milhões.

No entanto, a execução final, na forma de pagamento, somou apenas R$ 90,0 milhões, o que é inferior em R$ 26,9 milhões ao que já constava na LOA, demonstrando cabalmente que **não houve qualquer impacto na meta em decorrência deste crédito.**

Conforme a tabela a seguir, a diferença entre a dotação autorizada (coluna "b") e o valor empenhado e pago (colunas "c" e "e"), no total de R$ 33,9 milhões, se exauriu sem uso. Sequer foi inscrita em restos a pagar.

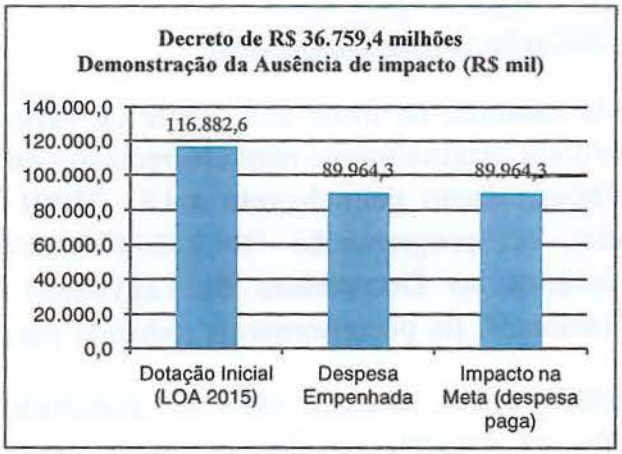
**Decreto de 27/07/2015 (R$ 36.759,4 milhões)**
**Demonstração da ausência de impacto de R$ 7,0 milhões**

Tabela 4 R$ 1,00

| Dotação Inicial (LOA 2015) (a) | Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b) | Despesa Empenhada (c) | Dotação não utilizada (d = b - c) | Impacto na Meta (despesa paga) (e) |
|---|---|---|---|---|
| 116.882.640 | 123.882.640 | 89.964.269 | 33.918.371 | 89.964.269 |

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

Graficamente, visualiza-se que o valor que finalmente impactou a meta é inferior ao valor originalmente constante da LOA 2015:




## 2. Decreto de 27/07/2015, no valor de R$ 1.629,5 milhões

O Parecer ora analisado concluiu que o presente crédito impacta a meta negativamente em R$ 56,6 milhões, razão pela qual não poderia ter sido aberto nessa parte.

Esse valor de R$ 56,6 milhões constitui fonte financeira, vez que compõe o superávit financeiro apurado em balanço de exercício anterior.

Analisando mais adequadamente essa fonte, no entanto, verifica-se que se trata de fonte vinculada especificamente à Seguridade Social (fonte

353). A Constituição[13] (art. 195, § 2°) assegura a cada área da Seguridade a gestão dos seus recursos.

O art. 8° da LRF também assegura a abertura de tal crédito, na medida em que dispõe que as fontes vinculadas somente podem ser utilizadas no objeto da vinculação, ainda que em exercício subsequente.

Usar fontes como tais para reduzir a dívida ou pagar juros, ainda que apenas na forma represada em caixa, não tem respaldo constitucional nem na LRF, como se vê.

Portanto, a abertura do presente crédito também está hígida nessa parte, porque, além de não impactar o cumprimento da meta, tem previsão legal para uso das fontes de custeio.

Execução do presente crédito

Pela natureza da fonte 353 (fonte de superávit financeiro), a LOA 2015 não destinou originalmente nenhum recurso com base nela. O crédito de R$ 56,6 milhões, aberto pelo decreto à UO 33201 – Instituto Nacional do Seguro Social, na programação "09.274.0909.0536.0001 – Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais – Nacional", foi posteriormente reduzido para R$ 11,5 milhões.

Mesmo assim, nenhum valor foi executado no exercício, de modo que o crédito se exauriu ao final do ano, **sem qualquer impacto no cumprimento da meta de resultado fixada para o exercício**, porque os recursos não foram utilizados.

## 3. Decreto de 27/07/2015, no valor de R$ 1.701,4 milhões

Nos termos do Relatório, pelo menos R$ 669,9 milhões deste decreto impactariam negativamente o resultado primário de 2015. No entendimento mais restritivo do Relatório, o valor do impacto negativo seria de R$ 1.256,9 milhões.

[13] Art. 195. ...
§ 2° A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos

Analisando o valor mais potencialmente impactante do ponto de vista do Parecer (R$ 1.256,9 milhões), verifica-se, no entanto, que o crédito foi integralmente aberto dentro do que permitem as normas vigentes, pois:

a) No que se refere aos R$ 669,8 milhões de **superávit financeiro** (recursos arrecadados em exercícios anteriores):

- R$ 344,9 milhões se referem a contribuição do salário-educação (fonte 313), cuja destinação exclusiva para a educação básica encontra-se prevista no art. 212, § 5°, CF;
- R$ 262,3 milhões são recursos próprios não financeiros de exercícios anteriores (fonte 650), arrecadados pelas universidades públicas, que detém autonomia financeira, conforme acima mencionado;
- R$ 34,9 milhões são recursos próprios financeiros (fonte 680), arrecadados pelas universidades, que, como já visto, possuem autonomia financeira;
- R$ 20,6 milhões dizem respeito a recursos de convênios (fonte 681), celebrados pelas universidades, portanto também recursos com finalidade específica e protegidos constitucionalmente; e
- R$ 0,09 milhões correspondem a recursos de doações (fonte 696), recebidos pelas universidades, estando vinculados a finalidade específica; e

b) No que se refere aos R$ 587,1 milhões de **excesso de arrecadação**:

- R$ 12,9 milhões são recursos próprios não financeiros (fonte 250), arrecadados pelas universidades, pelo que têm destinação específica assegurada na Constituição;
- R$ 7,0 milhões são recursos próprios financeiros (fonte 280), arrecadados pelas universidades, portanto vinculados unicamente a essas instituições, às quais o art. 207, CF, confere autonomia financeira;

- R$ 12,4 milhões relativos a recursos de convênios recebidos no exercício (fonte 281) pelas universidades, também com destinação exclusiva; e

- R$ 561,8 milhões referentes a doações recebidas no exercício (fonte 296), especialmente pela UO 26291 - CAPES, portanto recursos vinculados a despesa específica, gozando da proteção do art. 8º da LRF.

Nesse sentido, além de mais uma vez se repisar o entendimento de que apenas o pagamento de despesas afeta o cumprimento da meta fiscal, em todos os casos deste decreto, os recursos utilizados têm destinação específica, protegida pela Constituição e pela LRF, pelo que não havia qualquer contrariedade à LOA 2015 na abertura do crédito.

Em razão da proteção constitucional e legal das vinculações citadas, seria no mínimo duvidoso que a abertura do crédito nessas condições pudesse ser negada.

Execução do presente crédito

Considerando o conjunto das universidades e demais órgãos abrangidos por esse crédito, a execução (pagamento) das respectivas despesas (R$ 1.144,9 milhões), que são discricionárias primárias (RP 2), nas mesmas fontes de custeio do crédito, é inferior ao valor autorizado originariamente na LOA 2015 (R$ 1.300,6 milhões), segundo demonstra a tabela a seguir.

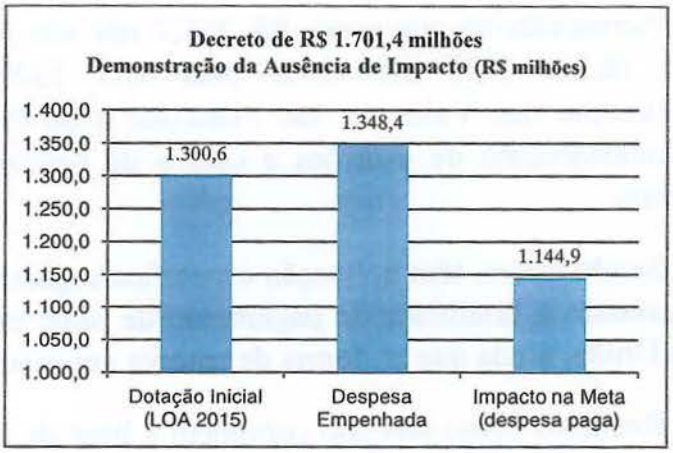
**Decreto de 27/07/2015 (R$ 1.701,4 milhões)**
**Demonstração da ausência de impacto de R$ 1.256,9 milhões**

Tabela 5 — R$ 1,00

| Dotação Inicial (LOA 2015) (a) | Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b) | Despesa Empenhada (c) | Dotação não utilizada (d = b - c) | Impacto na Meta (despesa paga) (e) |
|---|---|---|---|---|
| 1.300.595.450 | 2.379.758.805 | 1.348.426.327 | 1.031.332.478 | 1.144.916.938 |

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

Conforme o gráfico a seguir, de fato os pagamentos no exercício ficaram bastante aquém dos valores originais da LOA 2015, demonstrando cabalmente que o crédito não teve nenhum impacto na meta afinal obtida:




Logo, **não há que se falar em impacto dessa parte do crédito no alcance da meta de resultado primário, uma vez que o crédito não alterou o quadro posto.**

4. Decreto de 27/07/2015, no valor de R$ 29,9 milhões

Esse decreto seria neutro, conforme o Parecer, porque utiliza como fonte de recursos o cancelamento de programações e excesso de arrecadação que, somados, apresentam o mesmo valor da suplementação total de R$ 29,9 milhões.

Contudo, o Parecer considerou que, trilhando pelo entendimento mais restritivo, haveria de considerar que o resultado primário seria impactado em R$ 365,7 mil, uma vez que parte das programações seria custeada por excesso de arrecadação.

Nesse caso específico, mais uma vez revela-se a incompreensão quanto à metodologia de apuração de resultado primário do exercício, que é o critério de caixa e não o de competência. A despesa, após regularmente empenhada, deve ser paga para afetar o cumprimento da meta, conforme explicado ao longo desta Nota Técnica.

Mesmo num quadro de frustração global de receita, podem ocorrer excessos pontuais, que, conforme art. 43, § 1°, II, da Lei n° 4.320, de 1964, e o próprio art. 4°, I, "c", da LOA 2015, autorizam a abertura de crédito com base em excesso de arrecadação.

Acrescente-se que esses R$ 365,7 mil são recursos decorrentes de convênios (fonte 281) efetivados pela UO 53201 – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), para o funcionamento de estações e centro de pesquisa em aquicultura em Minas Gerais.

Sendo assim, têm aplicação específica segundo o objeto conveniado, não se ajustando à finalidade de pagamento de juros ou de redução da dívida líquida da União, ainda que na forma de reserva em caixa.

Recursos como tais não compõem a base de contingenciamento (art. 52, § 1°, II, LDO 2015), bem assim somente podem ser aplicados no objeto da vinculação (art. 8°, parágrafo único, LRF).

O crédito, portanto, poderia ser aberto, pois gozava de previsão legal para tanto, o que retira a razão do Parecer.

Execução do presente crédito

A LOA 2015 alocou originalmente R$ 4.700,0 mil de recursos discricionários à CODEVASF, para realização de suas ações no programa 2052 – Pesca e Aquicultura, na ação 2819 – Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura.

Com a abertura do presente crédito, o valor autorizado em 2015 para a programação citada passou a ser de R$ 5.065,7 mil.

No entanto, somente foram pagos R$ 1.798,6 mil, que é bem inferior à programação original do orçamento.

Portanto, na execução, **esse crédito também nenhum impacto provocou na obtenção da meta fixada para o exercício, ainda que parte dos recursos possa ter sido executada.**

Segundo a tabela abaixo, do crédito total autorizado para o exercício (coluna "b"), somente foi empenhado o valor de R$ 2.579,5 mil (coluna "c"), tendo a diferença de R$ 2.486,2 mil se esgotado ao final do ano (coluna "d"), sem qualquer uso.

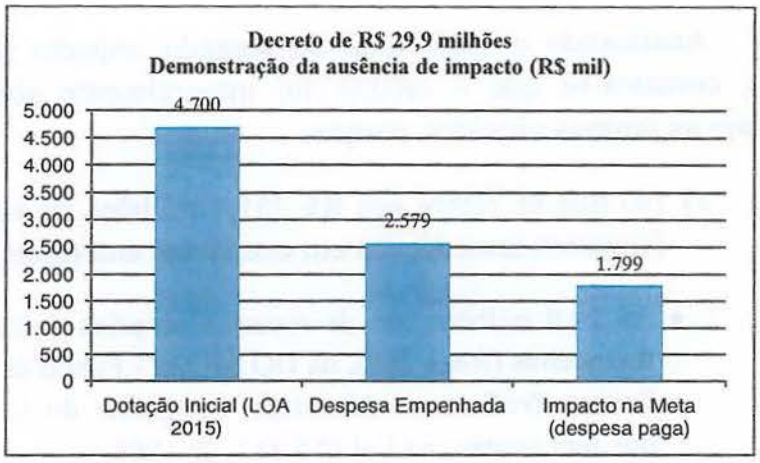
**Decreto de 27/07/2015 (R$ 29,9 milhões)**
**Demonstração da ausência de impacto de R$ 365,7 mil**

Tabela 6 — R$ 1,00

| Dotação Inicial (LOA 2015) (a) | Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b) | Despesa Empenhada (c) | Dotação não utilizada (d = b - c) | Impacto na Meta (despesa paga) (e) |
|---|---|---|---|---|
| 4.700.000 | 5.065.726 | 2.579.498 | 2.486.228 | 1.798.637 |

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

O gráfico a seguir demonstra que, mesmo a despesa empenhada no exercício ficou bem abaixo do valor originalmente alocado na LOA 2015. Logo, efetivamente, o crédito em apreço não impactou a meta do exercício fora do que a LOA já impactaria:




## 5. Decreto de 20/08/2015, no valor de R$ 55.237,6 milhões

Esse decreto **é totalmente neutro**, conforme o próprio Parecer reconheceu. As aplicações primárias decorrem de cancelamentos de fontes primárias no mesmo valor de R$ 37,0 milhões. As despesas financeiras (R$ 55.200,6 milhões), por sua vez, são custeadas com fontes também financeiras, sendo R$ 55.199,2 milhões decorrentes de cancelamentos de fontes do

exercício e R$ 1,4 milhão oriundo de superávit financeiro apurado em exercícios pretéritos.

Portanto, de fato, o decreto, apesar do seu substancial valor, não geraria qualquer impacto na meta de superávit primário, ainda que executado completamente.

6. Decreto de 20/08/2015, no valor de R$ 600,3 milhões

Conforme as conclusões expressadas no Parecer, esse crédito teria acarretado um impacto negativo no resultado primário de R$ 251,4 milhões, tendo em vista que se utilizou de fontes financeiras para embasar despesas primárias.

Numa visão mais conservadora ainda, o crédito, segundo o Parecer, traria um impacto no resultado primário de R$ 493,6 milhões, tendo em vista que, além de se utilizar de fontes financeiras, baseou-se em excesso de arrecadação da ordem de R$ 242,2 milhões, num quadro geral de frustração de receitas.

Analisando o valor total do alegado impacto (R$ 493,6 milhões), todavia, constata-se que o crédito foi integralmente aberto dentro do que permitiam as normas vigentes, porque:

a) No que se refere aos R$ 251,4 milhões de **superávit financeiro** (recursos arrecadados em exercícios anteriores):

- R$ 20,0 milhões são de recursos próprios decorrentes de aplicações financeiras (fonte 280), da UO 52.932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, integrante do Comando da Marinha, que tem amparo na Lei nº 5.461, de 1968; e

- R$ 6,2 milhões se referem a recursos próprios (fonte 350), arrecadados por Tribunais Trabalhistas, cuja destinação somente esses tribunais podem decidir, tendo em vista a separação dos Poderes e a autonomia financeira dos órgãos do Poder Judiciário (arts. 2º e 99, CF). Além de a LRF conferir tratamento especial aos recursos vinculados (art. 8º, parágrafo único), como no presente caso, o Executivo não poderia

cogitar em contingenciar recursos dos demais Poderes, tendo em vista decisão nos autos da ADIN 2.238-5;

- R$ 111,6 milhões são relativos a recursos vinculados, no âmbito do exercício do poder de polícia (fonte 374), às Polícias Federal e Rodoviária Federal, protegidos nos termos do art. 8°, parágrafo único, LRF;

- R$ 98,5 milhões correspondentes a recursos de convênios (fontes 381) recebidos por diversos Tribunais do Trabalho, que também são protegidos na forma acima estabelecida e, por se tratarem de convênios, gozam de aplicação específica; e

- R$ 15,1 milhões são referentes a doações (fonte 396) recebidas pela UO 64901 - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e pela UO 64902 - Fundo Nacional do Idoso. Como se trata de doação, os recursos não podem ser destinados a outro fim, por relevante que seja; e

b) No que se refere aos R$ 242,2 milhões de **excesso de arrecadação**:

- R$ 15,6 milhões de recursos próprios (fonte 150), arrecadados pela Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça do Trabalho em diversos estados, fonte essa que goza de proteção na forma acima detalhada;

- R$ 63,3 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 181) recebidos por diversos Tribunais Regionais do Trabalho, cuja aplicação pertence aos próprios Tribunais na forma pactuada em cada convênio;

- R$ 55,2 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 181) recebidos pelo Comando do Exército, cuja aplicação deve ser realizada pelo Comando na forma conveniada;

- R$ 45,3 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 52921 - Fundo do Exército (R$ 45,0 milhões) e pela da UO 52931 - Fundo Naval (R$ 0,3 milhão), portanto vinculados unicamente a essas

instituições, inclusive por força das Leis nº 4.617, de 1965, e nº 6.695, de 1979, e do Decreto nº 20.923, de 1932;

- R$ 15,9 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 23207 - Nuclebrás, destinados ao desenvolvimento e fabricação de equipamentos para as indústrias nuclear e pesada de alta tecnologia;

- R$ 7,5 milhões de recursos próprios (fonte 250) arrecadados pela UO 24204 - Conselho Nacional de Energia Nuclear - CNEN, destinados ao fornecimento de radioisótopos e radiofármacos;

- R$ 21,2 milhões relativos a recursos de convênios (fonte 281) recebidos pela UO 24201 - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, para formação, capacitação e fixação de recursos humanos em ciência, tecnologia e informação, cuja aplicação deve ser realizada apenas por esse Conselho, na forma dos convênios firmados; e

- R$ 18,0 milhões relativos a doações (fonte 296), recebidas pelo mesmo Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, para os mesmos fins, na forma do instrumento da doação.

Execução do presente crédito

Analisando-se esse crédito pelo seu conjunto, na parte que potencialmente afetaria a meta (R$ 493,6 milhões), verifica-se que, **na verdade, nenhum impacto ocorreu, não apenas por ser impossível que a abertura, por si só, produza qualquer efeito sobre o cumprimento da meta**. É que a **execução** do conjunto de órgãos favorecidos pelo crédito, nas mesmas fontes, no RP 2 (despesas primárias discricionárias), foi inferior à dotação originalmente consignada na LOA 2015, demonstrando que o crédito não redundou em aumento de pagamentos.

Como se pode verificar na tabela 7 abaixo, ao final do exercício ainda deixaram de ser utilizados cerca de R$ 332 milhões (coluna "d"), em relação ao valor originalmente alocado na LOA 2015.

**Decreto de 20/08/2015 (R$ 600,3 milhões)**

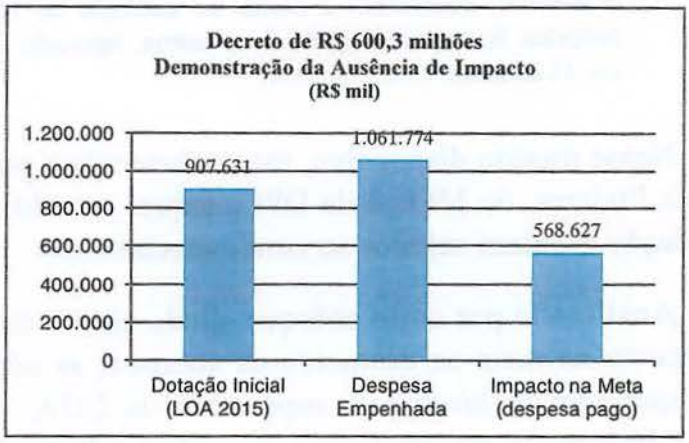
**Demonstração da ausência de impacto de R$ 493,6 milhões**

Tabela 7 R$ 1,00

| Dotação Inicial (LOA 2015) (a) | Dotação Autorizada (LOA 2015 + créditos) (b) | Despesa Empenhada (c) | Dotação não Utilizada (d = b - c) | Impacto na Meta (despesa paga) (e) |
|---|---|---|---|---|
| 907.630.541 | 1.393.767.716 | 1.061.774.005 | 331.993.711 | 568.627.166 |

Fonte: Siga Brasil Senado Federal

O não impacto dos créditos na meta fica claramente evidenciado no gráfico a seguir, segundo o qual os pagamentos são em volume inferior ao total que constou originalmente da LOA 2015.




## Conclusão quanto à edição dos decretos

Tendo em vista o embasamento legal apresentado, não houve qualquer impacto na obtenção da meta de superávit, em virtude da abertura dos créditos ora analisados. Isso porque as dotações autorizadas somente se convertem em despesa do exercício financeiro quando legalmente empenhadas (art. 35, Lei nº 4.320/64). Reafirme-se que, para fins de apuração do resultado primário no âmbito da União, considera-se exclusivamente a despesa que tenha sido paga.

Considerando-se o critério "despesa paga" fundado nos art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o art. 50, II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, não há possibilidade lógica nem legal de incompatibilidade da abertura de créditos adicionais com a obtenção da meta primária do exercício.

Diante de riscos de descumprimento da meta fixada para o exercício, no caso 2015, a LDO respectiva, em linha com o art. 9º da LRF, previa claramente em seu § 13 do art. 52 que a providência cabível seria a limitação de empenho e de pagamento, **in verbis**:

> § 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.

Nesse mesmo dispositivo, foi estabelecida a previsão de que, no caso dos demais Poderes, do MPU e da DPU, sequer os créditos à conta de excesso de arrecadação estariam sujeitos ao contingenciamento.

Analisando por outro enfoque, ainda que os decretos pudessem gerar algum impacto na meta no momento da abertura, as normas constitucionais e da LRF, que são de hierarquia superior à da LOA, não admitem conduta diversa à Chefe do Poder Executivo, que não a edição dos decretos, tendo em vista a especificidade e a vinculação das fontes de receita em discussão e o fato de que a proteção e a supremacia do interesse público não podem ser ignorados pelo Poder Executivo durante a execução do orçamento.

Além do que, não se pode desconsiderar que, o eventual impacto que pudesse ocorrer quando da realização das despesas autorizadas pelos decretos, haveria de ser compensado ao longo do exercício pela inexecução de programações anteriormente autorizadas.

No mérito, quando se analisa cada crédito, a própria execução demonstra cabalmente que nenhuma parcela dos seis decretos citados foi capaz de prejudicar o alcance da meta, conforme ficou evidenciado pelos montantes autorizados na LOA 2015 (dotação inicial) e pelos totais executados (despesa paga).

Em suma:

1) As dotações constantes dos créditos suplementares mencionados não poderiam impactar o resultado primário objeto da meta fixada para o exercício, senão quando fossem efetivamente pagas as despesas deles decorrentes, o que somente poderia ocorrer após o prévio e regular empenho, condição para que a despesa seja considerada como pertencente ao exercício financeiro (art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964); e

2) Ainda que fossem computadas, tais dotações não causaram, passada a execução orçamentária, qualquer impacto que não pudesse ser produzido pelos montantes originais da LOA 2015.

### 2.1.2. Comentários sobre o item "2.6.2. A suposta contratação ilegal de operações de crédito"

De acordo com a deliberação efetivada na Câmara dos Deputados, no dia 17 de abril último, este ponto se restringiu aos débitos da União ao Banco do Brasil S/A em 2015, relativos ao Plano Safra.

Contudo, o Parecer em apreço incluiu também em sua análise a relação da União com a Caixa Econômica Federal – CEF, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e com o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS no ano de 2014.

O Parecer que restou aprovado repisa os debates ocorridos no âmbito das Contas Presidenciais daquele ano, ora em tramitação na CMO. Não traz dado novo. Apresenta as dívidas da União em gráficos, demonstrando o acréscimo nos saldos devedores especialmente em 2014, motivo dos debates nas contas presidenciais daquele ano. Os gráficos revelam, no entanto, que em seu conjunto os saldos se mantiveram em 2015 praticamente nos mesmos níveis de 2014, reduzindo-se bastante, porém, ao final do exercício.

Não reporta o Relatório, no entanto, que os fatos relatados, embora tenham sido discutidos no TCU quando da apreciação das Contas Presidenciais de 2014, em nenhum momento envolveu a Chefe do Poder Executivo. As autoridades neles envolvidas foram instadas a se manifestar em audiência

naquele Órgão de Contas, conforme se pode extrair do voto do Senhor Relator do Acórdão 825/2015 (itens 21, 34 e 52, especialmente) e do Acórdão 3.297/2015.

Sua Excelência somente foi vinculada com a matéria porque o TCU incluiu a questão naquelas Contas de 2014. Essa inclusão, que foi objeto de extenso debate no Relatório oferecido na CMO pelo Senador Acyr Gurgacz, é bastante discutível, tendo em vista que as Contas do Presidente da República não podem se confundir com as contas dos demais gestores e que a matéria, pendente de solução final naquela Corte pelo menos até 09/12/2015, não poderia, sem solução cabal, portanto precipitadamente, ter sido incluída como irregularidade justo nas Contas Presidenciais.

Ou seja, quando sequer havia conclusão do TCU quanto à matéria ora analisada, a Chefe do Poder Executivo já havia sido injustamente acusada de irregularidade.

Pela mesma razão, quando a Denúncia foi recebida na Câmara dos Deputados, os denunciantes não tinham qualquer prova da alegada infração, para iniciar o processo contra a Presidente da República (art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950), já que o TCU ainda não havia decidido a questão.

As dúvidas lançadas pelos denunciantes quanto à ausência de registro, para fins de apuração de resultados fiscais, de determinados passivos da União junto a instituições financeiras, não poderiam recair sobre a Chefe do Poder Executivo. O registro de passivos, que envolve matérias sobremaneira técnicas, é realizado pelo Banco Central do Brasil, conforme metodologia própria previamente definida, a qual tem sido utilizada há mais de 25 anos.

Vale lembrar que esse órgão tem especial interesse na obtenção de informações seguras quanto aos resultados fiscais produzidos, uma vez que a política fiscal pode interferir na condução que lhe cabe da **política monetária**, nos termos da competência definida no art. 164, CF, bem assim na Lei nº 4.595, de 1964.

Se tal metodologia, em algum aspecto, não atendia adequadamente ao melhor propósito de aferir os resultados fiscais da forma mais fidedigna, é indispensável que deva ser aperfeiçoada. Nesse sentido, é importante que o

Congresso Nacional e o Senado Federal apreciem os normativos previstos no art. 30, LRF[14], de modo que a metodologia de apuração dos resultados primários e nominal passe a ser definida em lei e/ou em resolução do Senado Federal.

Aliás, é em face da lacuna na legislação permanente, que o Banco Central, com base em dispositivo das leis de diretrizes orçamentárias[15], tem sido incumbido, a cada ano, da responsabilidade de apurar os resultados fiscais.

No âmbito da Corte de Contas já foram expressadas dúvidas quanto à possibilidade de determinar ao Banco Central alteração da metodologia que utiliza, para refletir aspectos previstos na LRF:

> 26. Com vênias aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, além de o Senado federal estar em mora com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, falta diploma legal que obrigue o Bacen a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia 'abaixo da linha', que venham suprir o vácuo legislativo para efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.
>
> 27. Ainda que o Bacen pudesse avançar nesse sentido, tal normativo seria questionável do ponto de vista do controle de

[14] Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

[15] Cite-se como exemplo o art. 11, inciso IV, da LDO 2015:
Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 conterá:
(...)
IV – indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal para fins de avaliação do cumprimento das metas;

constitucionalidade, haja vista tratar-se de matéria privativa do Senado Federal, por força de disposições constitucionais e legais.

28. Mesmo nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, **não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado**. Sem dúvidas, competências normativas devem estar previstas na legislação, assim como é o caso do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, por meio do qual pode o TCU "*assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências* ***necessárias*** *ao* ***exato cumprimento da lei***, ***se verificada ilegalidade***. *(Acórdão nº 7.469-TCU-1ª Câmara, de 04/12/2012 – Proc. nº TC 004.817/2006-9)*

Portanto, em relação ao adequado registro de determinados passivos, para fins de apuração de resultados fiscais, deve-se considerar a existência de lacuna legislativa a ser suprida, de tal modo que as estatísticas fiscais passem a refletir tempestivamente a real posição das contas públicas. Não é o Presidente da República, contudo, o responsável por tais questões. A prerrogativa pela normatização foi conferida, tanto pela CF (art. 48, XIV, e art. 52, V a VIII) quanto pela LRF (art. 30), ao Congresso Nacional.

O Relatório tece comentários sobre o "espírito da lei", referindo-se à LRF. Essa Lei de fato impede a realização de operações de crédito entre qualquer ente estatal e as instituições financeiras que controle (art. 36).

No entanto, não veda outros tipos de relacionamentos entre essas partes, considerando-se que as atividades das instituições financeiras não se circunscrevem à intermediação financeira. Tampouco há vedação a atrasos de pagamento pelo Estado, até porque, caso houvesse, poderia circunstancialmente tornar-se inócua, tendo em vista a real possibilidade de ocorrer frustração na arrecadação.

Nessa toada, não se pode concordar que a LRF tenha criado um novo conceito para "operação de crédito". Ao preservar a terminologia desse instituto jurídico, utilizando-a, parece claro que essa Lei apenas pretendeu ampliar as possibilidades de enquadramento como tal de condutas que tenham o mesmo propósito. Ou seja, a operação de crédito prevista na LRF é o contrato voluntário relativo a compromisso financeiro que sempre foi, tendo passado a abrigar formas que lhe sejam "equiparadas" ou "assemelhadas".

O Relatório afirma que em abril de 2015 a Corte de Contas já havia considerado irregulares ditas operações entre a União e citadas instituições financeiras. Contudo, o fato é que houve recurso sobre o entendimento da Corte, que somente foi decidido em 09/12/2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU, quanto aos fatos relativos a 2014 e anos anteriores.

Antes dessa data, havia mera expectativa sobre o posicionamento da Corte, razão pela qual a Denúncia sequer poderia ser acolhida, especialmente em relação a 2015. No que se refere a esse ano, o TCU (que está dentro do seu prazo constitucional) ainda não concluiu seu "parecer prévio".

Após a publicação do Acórdão 3.297/2015 é que as decisões dele constantes poderiam ser exigidas. Não é certo, no entanto, se poderiam ser exigidas em relação ao Chefe do Poder Executivo, porquanto, é o que se extrai da Constituição (arts. 49, IX, 71, I, 84, XXIV, e 166, §1º), o TCU, salvo em relação à elaboração do "parecer prévio", não tem qualquer competência a respeito dessa Autoridade.

De se ressaltar, inclusive porque reconhecido no próprio Parecer ora em análise, que o Poder Executivo baixou o Decreto nº 8.535, de 01/10/2015, que vedou qualquer atraso superior a cinco dias nas relações financeiras da União com bancos públicos que controle. Assim, a questão já teria sido normatizada antes mesmo da decisão definitiva da Corte de Contas.

Por fim, cabe ressaltar que sequer há clareza completa se os referidos passivos entre a União e as instituições financeiras controladas relacionam-se, em sua totalidade, a *despesas em atraso*. Isso porque, como será demonstrado nas seções seguintes, cada um dos relacionamentos da União com as instituições financeiras é regido por normativos distintos, com regras e cronogramas próprios de pagamento.

Assim, é possível que os montantes em debate no momento contenham tanto parcelas vencidas (atrasadas) quanto parcelas vincendas (cujo prazo legal de pagamentos ainda não tenha chegado). Tal distinção deverá ser aprofundada durante a fase de instrução do processo de *impeachment*.

### 2.1.2.1. Análise do item "2.6.2.1. Financiamento de despesas da União pela Caixa"

A relação da União com a CEF está amparada por contrato que se vem renovando pelo menos desde 2001, segundo as informações constantes das Contas Presidenciais de 2014.

De acordo com a defesa apresentada pela AGU junto ao TCU, por ocasião da análise daquelas Contas, os contratos da União com essa instituição financeira, para pagamento de benefícios sociais (abono salarial, seguro desemprego e bolsa-família), possuem, **há mais de quatorze anos**, cláusulas que preveem a faculdade do desembolso com recursos da Caixa, para posterior ressarcimento[16]:

> CLÁUSULA OITAVA.
>
> Parágrafo Segundo - Caso o repasse de recursos não ocorra nos prazos estabelecidos, a CONTRATADA não efetuará, naquele período, os pagamentos dos benefícios das referidas ações.
>
> Parágrafo Terceiro - Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, por estrito e momentâneo impedimento financeiro dos INTERVENIENTES ANUENTES, a CONTRATADA, caso disponha de recursos próprios, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários e compensará o custo financeiro incorrido nesta operação, na forma prevista na Cláusula Nona, quando do repasse da remuneração das disponibilidades.
>
> CLÁUSULA NONA - DA ATUALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS FINANCEIROS
>
> Na hipótese de intempestividade de pagamentos ou repasses de compromissos financeiros entre a CONTRATANTE, INTERVENIENTES ANUENTES e a CONTRATADA os valores devidos estarão sujeitos pela variação da taxa extra-mercado do Banco Central DEDIP, desde de seu vencimento até a data do efetivo recebimento.

Conforme se verifica, existe contrato de prestação de serviços de execução dos programas sociais (cadastramento de beneficiários, sistemas

[16] Excerto do contrato firmado entre a União, representada pela Casa Civil da Presidência da República e a Caixa Econômica Federal em 27.12.2001, com interveniência do MEC, do MS e do MDA, no âmbito do Cadastramento Único para ações sociais do Governo Federal.

informatizados, relatórios de controle etc.), mediante remuneração dos serviços prestados. Na avença, há cláusula prevendo **expressamente a faculdade de a Caixa pagar**, com recursos próprios, despesas relacionadas aos benefícios sociais de responsabilidade da União, sem limite financeiro ou definição de prazo do pagamento.

O referido contrato, portanto, faculta e não obriga a Caixa a disponibilizar os recursos financeiros, diferente do que ocorre nos contratos de mútuo ou de abertura de crédito, que são operações de crédito por excelência.

Outra singularidade diz respeito à previsão de remuneração específica sobre os saldos existentes nas contas de suprimento. A remuneração é devida à Caixa, se os saldos são negativos, e a favor da União, caso positivos. Esse aspecto afasta claramente a existência de operação de crédito, porque não é típico deste instituto cometer à instituição financeira a obrigação de remunerar o tomador do crédito, no caso, a União.

Segundo a AGU externou naquela mesma oportunidade, a relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício; saldos negativos seriam pontuais. Em todos os anos, desde 1994, a União sempre recebeu juros, sendo que, em 2014, o valor recebido foi de R$ 141,6 milhões.

A discricionariedade da Caixa em pagar ou não as despesas descaracteriza a hipótese de operação assemelhada a contrato de mútuo ou de abertura de crédito, pela ausência de obrigação bilateral das partes, característica essencial de tais contratos, segundo o magistério de Regis Fernandes de Oliveira[17]:

> A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato da autorização do empréstimo pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. De outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral.

Enfim, a referida cláusula contratual condiciona o compromisso financeiro a evento futuro, providências ou decisão do próprio credor, condições estas típicas dos compromissos financeiros assumidos em contratos de prestação de serviço ou de execução de obras firmados pela Administração.

[17] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 5. ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 575.

Logo, o vínculo entre as partes decorre de contrato de prestação de serviços, não de operação de crédito. O não pagamento tempestivo caracteriza inadimplemento, devendo a obrigação ser satisfeita com todos os encargos legais incidentes sobre os valores em atraso.

#### 2.1.2.2. Análise do item "2.6.2.2 Financiamento de despesa da União pelo FGTS"

Este caso não configura violação do art. 36 da LRF, conforme reconhecido pelo próprio Relator do Parecer (fl. 109), que registrou que a Caixa participa do PMCMV na qualidade de agente operador do FGTS, sendo as despesas financiadas com recursos daquele Fundo e não da Caixa.

Portanto, o Parecer não entendeu, neste caso, que os atrasos nos pagamentos ao FGTS constituiriam contratação ilegal de operação de crédito, uma vez que apontou como irregularidade apenas a ausência de contabilização do débito nas estatísticas fiscais, o que teria tornado artificiais os dados divulgados.

De fato, considerar como operação de crédito atrasos no pagamento de despesa orçamentária classificada por lei específica (Lei nº 11.977/2009) como subvenção econômica, subverteria inteiramente o conceito de operação de crédito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF, que bem delimitou essas transações financeiras.

Segundo o citado dispositivo, são operações de crédito os compromissos financeiros assumidos 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 (assemelhadas a esses tipos de transações e não a qualquer outra), inclusive com o uso de derivativos financeiros[18].

---

[18] 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

A LRF é expressa e clara em determinar que operação de crédito decorre de **compromisso financeiro assumido** pelo ente estatal. No caso sob exame, não houve assunção de compromisso financeiro pelo Poder Executivo (condição imprescindível para caracterizar operação de crédito) pela simples e objetiva razão de que o passivo perante o FGTS decorre de expressa determinação da Lei nº 11.977/2009, a ser pago segundo metodologia prevista na própria lei, e não da vontade do Executivo.

A ausência de contabilização do débito nas estatísticas fiscais, apontada como irregularidade no Parecer, é de extrema relevância, porque tem relação com a transparência que deve ser dada aos resultados fiscais ocorridos e à posição da dívida líquida.

O problema, no entanto, antes de ser atribuído à Presidência da República, está muito mais voltado à inércia do Legislativo, que, até a presente data, ainda não estabeleceu os limites globais para a dívida consolidada, a dívida mobiliária federal e a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

Ou seja, esse ponto não tem motivo para constar do Relatório, como é reconhecido às fls. 110/111:

> Entendemos, contudo, que essa matéria em particular, além de não compor o objeto mais detido de nossa análise, comporta discussão metodológica que carece de estabilidade conceitual suficiente para efeito de caracterização de irregularidade.

#### 2.1.2.3. Análise do item "2.6.2.3. Financiamento de despesas da União pelo BNDES"

O Relatório, nesse ponto, se refere a atrasos de pagamentos da União, a título de equalização de taxa de juros, ao BNDES, devidos em decorrência do funcionamento do Programa de Sustentação do Investimento – PSI.

Antes dos comentários, faz-se oportuno esclarecer que, segundo a defesa apresentada pela AGU no Congresso Nacional (RA/01-2015, fls. 11/14),

---

de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

no âmbito das Contas Presidenciais de 2014, foi informado que a equalização de que aqui se trata é devida à Agência Especial de Financiamento Industrial - Finame, não diretamente ao BNDES, como quer fazer crer o Parecer.

Essa diferenciação é importante, restando necessário o devido esclarecimento, porque, em sendo a Finame a beneficiária dos recursos, o entendimento a ser dado ao caso deverá ser o mesmo aplicado ao FGTS. Como não se trataria de instituição financeira estatal, não se poderia também neste caso alegar qualquer operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF.

De fato, a empresa é controlada pelo BNDES e, portanto, controlada indiretamente pela União, mas ela não é constituída como instituição financeira. Isso é o que revela a Nota Explicativa nº 2, constante das demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2015:

> 2. Base de preparação e apresentação das demonstrações financeiras As demonstrações financeiras foram preparadas de acordo com as disposições da Lei das Sociedades por Ações, normas do Banco Central do Brasil – BACEN, do Conselho Monetário Nacional – CMN – e subsidiariamente as normas da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, não conflitantes com as regulamentações do BACEN e CMN. Essas demonstrações estão sendo apresentadas em conformidade com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, **apesar da homologação para tornar-se instituição financeira estar em processo de aprovação.** ***(negritamos)***

O PSI foi aprovado pela Lei nº 12.096, de 2009, que estabeleceu a concessão de subvenção econômica pela União, a fim de estimular, em síntese, a produção, aquisição e exportação de bens de capital e a inovação, ao tornar a taxa de financiamento dos empréstimos mais atrativa aos tomadores.

Em nenhum momento houve transferência de recursos do BNDES para a União. Existia apenas a previsão de despesa da União, mediante subvenção econômica, a título de equalização de taxa de juros, para cobrir a diferença dos mutuários e a de captação pela instituição financeira, acrescida da remuneração que lhe é devida.

Assim como já mencionado no caso do FGTS, considerar como operação de crédito possível atrasos no pagamento de despesa orçamentária

classificada por lei específica (Lei nº 12.096/2009) como subvenção econômica, subverteria por completo o conceito de operação de crédito.

O art. 29, III, LRF, bem delimitou essas transações, é oportuno repetir, aos compromissos financeiros assumidos 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 (assemelhadas a tais tipos de transações), inclusive com o uso de derivativos financeiros.

No caso examinado, não houve assunção de compromisso financeiro pelo Poder Executivo (condição imprescindível para caracterizar operação de crédito), pois a obrigação perante o BNDES/FINAME decorre de expressa determinação da Lei nº 12.096/2009, a ser paga segundo metodologia prevista na própria Lei, e não de acordo com a vontade do Executivo.

A irresignação firmada no Parecer dirige-se ao diferimento, pela União, de pagamentos devidos a título de subvenção econômica, o que caracterizaria o financiamento (operação de crédito) de banco público à União. Segundo a Portaria nº 122, de 2012, do Ministério da Fazenda, os pagamentos das equalizações decorrentes dos contratos celebrados a partir de 16/04/2012 seriam efetuados pelo Tesouro depois de 24 meses contados da apuração semestral pelo BNDES.

Em razão disso, entendeu o Senhor Relator que a União ficou devedora de instituição financeira por ela controlada, ficando configurada a "operação de crédito".

Ora, a situação de devedora em que se colocou a União é decorrência da Lei nº 12.096/2009, que estabeleceu a obrigação de equacionar os juros, mediante as subvenções econômicas, que é uma despesa corrente. Não foi a Chefe do Poder Executivo que decidiu ou definiu sobre tal despesa, nem mesmo foi ela quem sancionou a Lei.

A dívida da União foi imposta por lei. O débito surgia da efetivação dos contratos de empréstimos pelo setor privado junto a bancos públicos. Não havia uma relação direta, na forma de prestação ou contraprestação de serviços,

da União com o BNDES, ou com quaisquer outros bancos que participavam do Programa.

Além disso, quem aprovou a Portaria sobre os prazos e critérios de pagamento das subvenções foi o Ministério da Fazenda, usando prerrogativas previstas na Lei. Ou seja, o Ministro da Fazenda atuou no exercício regular de direito. Não foi a Presidência da República.

O prazo estabelecido na Portaria nº 122, de 2012 (bem assim na Portaria nº 29/MF, revogada pela Portaria nº 193/MF, ambas de 2014), visou estabelecer um prazo médio de pagamento das dívidas pela União. Teve por finalidade compatibilizar os fluxos financeiros da multiplicidade de contratos firmados no âmbito do PSI, tornando o pagamento compatível com o prazo médio de carência desses contratos, que variava de três a 48 meses.

A decisão constante da Portaria mostrava-se razoável, tendo em vista que os critérios e metodologias estabelecidos para pagamento de subvenções não obedeciam à mesma lógica, nem eram uniformes. Pelo contrário, deviam observar as características e circunstâncias de cada programa, setor e público alvo a ser beneficiado.

Isso parece esclarecer que somente aquele Ministério teria condições de elaborar a metodologia de pagamento mais adequada para o caso específico do PSI.

A Lei não exigiu ou estabeleceu qualquer critério quanto ao prazo de pagamento, de tal modo que o Ministério tinha liberdade e discricionariedade para, fundamentado na lei de regência do PSI, elaborar a norma nos termos que aprovou, o que também estaria amparado no art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição. Tal discricionariedade do Ministério, é importante frisar, foi conferida pelo próprio Congresso Nacional, que aprovou a lei nesses termos.

A lei promulgada goza, evidentemente, de presunção de constitucionalidade, que só pode ser afastada por decisão judicial. No entanto, não consta ter havido qualquer ação arguindo a ilegalidade desta lei. Logo, nada mais caberia ao gestor do que segui-la, exercendo os misteres que lhe foram incumbidos pelo legislador. Em nosso ordenamento, pune-se o descumprimento da lei, não o oposto.

Enfim, cabe esclarecer que as postergações de pagamento não se restringiram nem se iniciaram no exercício de 2014.

Desde 2009, segundo consignado no próprio Relatório do TCU às Contas de 2014 (p. 666), as portarias editadas para regulamentar o Programa, ora não estabeleciam prazo para pagamento, como a Portaria-MF nº 381/2009, ora o prazo para pagamento ficava condicionado à disponibilidade orçamentária, como foi o caso da Portaria-MF nº 5/2010.

Em 2011, a Portaria-MF nº 87/2011 também não determinou data para pagamento das equalizações devidas, e ainda permitiu que os pagamentos fossem prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional, **in verbis**:

> Art. 5º [...]
>
> § 3º Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

Houvesse qualquer desses atos exorbitado em suas disposições sobre o cronograma de pagamentos do PSI, caberia exclusivamente ao Congresso Nacional agir, com base no art. 49, V, da Constituição:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> [...]
>
> V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Assim, se há vício, ele não está no ato de qualquer gestor, mas sim na própria lei, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então Presidente da República, ou na sua regulamentação. Tais eventuais vícios, no entanto, não foram por ninguém arguidos, e sequer há ação judicial ou legislativa debatendo o tema. Logo, fica evidente que o foco do debate está completamente equivocado, e em nada contribui para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas.

Portanto, a conclusão do Relatório, embasada certamente na Corte de Contas, é contrariada pelos fatos contidos no próprio relatório prévio do TCU às Contas de 2014. É certo, como se viu, que, desde o início do PSI, em 2009, a metodologia adotada incluía a previsão de pagamentos das despesas de equalização, mas sem qualquer limitação de prazo.

#### 2.1.2.4. Análise do item "2.6.2.4. Financiamento de despesas da União pelo BB"

Este foi o único ponto autorizado pelo STF a constar da apreciação pela CEI, restringindo-se aos fatos relativos a 2015 conforme aprovado pela Câmara dos Deputados.

O Parecer em análise não acrescenta novidade aos argumentos já sobejamente apresentados até o Relatório aprovado na Câmara dos Deputados.

A maior objeção do Parecer diz respeito ao não registro da dívida em apreço nas estatísticas fiscais oficiais. No caso, segundo identificou, ocorreria "a evidenciação de resultados fiscais mais favoráveis que a realidade, com subdimensionamento do déficit primário e da dívida pública federal" (fl. 114).

Ora, retoma-se o debate sobre o cabimento e a responsabilidade de tal registro nas estatísticas fiscais. A questão dos débitos da União ao Banco do Brasil, em relação ao Plano Safra, sequer foi objeto de apontamento como contratação irregular de operação de crédito pelo TCU, nas Contas presidenciais de 2014.

A ausência de registro desses passivos nas estatísticas fiscais do Banco Central, suposta irregularidade apresentada pelos denunciantes, não foi acolhida pela CEI no âmbito da Câmara dos Deputados, razão pela qual deve ser considerada prejudicada. Ou seja, aquela Casa legislativa **não autorizou** o Senado Federal a processar a Presidente da República por este elemento da denúncia.

De qualquer sorte, no que interessa para o exame desta Nota, qual seja, o enquadramento ou não de tais passivos no conceito de operação de crédito previsto na LRF, valem as mesmas observações e conclusões já assentadas para os casos das dívidas perante o FGTS e o BNDES/FINAME.

Os valores devidos ao Banco do Brasil referem-se a subvenção econômica concedida pela União a produtores rurais, sob as modalidades de equalização de taxa de juros, equalização de preços e prêmios de adimplência, com base na Lei nº 8.427, de 1992.

Nesse programa, a operação de crédito é formalizada entre o produtor rural e o Banco do Brasil por meio de diversas modalidades de financiamentos (custeio ou investimento). O governo não participa, sob nenhuma forma, dessa operação firmada entre o Banco e seus clientes.

Por expressa determinação legal, a União tem a obrigação de ressarcir o Banco do Brasil do subsídio implícito nas operações **segundo critérios, prazos e metodologia de cálculo regulamentados e operacionalizados por meio de portarias dos Ministérios envolvidos e de resoluções do Conselho Monetário Nacional – CMN.**

Atuam na operacionalização do programa os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário. **Segundo a legislação, os pagamentos ao Banco do Brasil podem ser feitos de uma só vez ou não,** dependendo das disponibilidades orçamentárias e financeiras[19], e contemplam a correção pela taxa Selic até o dia do efetivo pagamento.

Portanto, no caso concreto, não houve assunção de compromisso financeiro por parte do Poder Executivo, já que esses passivos decorrem de expressa disposição legal.

Além disso, conforme já assentado, eventuais atrasos ou mora no pagamento de despesas orçamentárias, **NÃO** se constituem em modalidade de operação de crédito, pois o conceito jurídico de operação de crédito estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF não contempla "atrasos" ou "inadimplência" no pagamento como uma de suas modalidades.

[19] Lei nº 8.427/1992: 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. *(negritamos)*

O tema foi vastamente discutido na Corte e decidido em definitivo apenas em 09/12/2015, por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, nos seguintes termos, na parte que aqui interessa:

> 9.4. dar provimento parcial ao pedido de reexame interposto pelo Banco Central do Brasil, a fim de:
>
> 9.4.1. tornar sem efeito a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário;
>
> 9.4.2. alterar o item 9.1.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, para, em substituição à determinação nele contida, determinar 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:
>
> [...]
>
> 9.4.3. alterar o item 9.1.2 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, para, em substituição à determinação nele contida, determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:
>
> 9.4.3.1. registre, no rol de passivos do Governo Federal na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), **os valores devidos pela União no último dia do exercício financeiro de 2015**, referentes aos seguintes estoques:
>
> 9.4.3.1.1. **montantes devidos ao Banco do Brasil (BB) relativos aos seguintes itens** registrados na contabilidade de referida instituição financeira: "**Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola**" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional"; *(negritamos)*

Sendo assim, quando da proposição da Denúncia (15/10/2015), sequer havia a conclusão do TCU sobre a regularidade do registro de débitos relativos ao Plano Safra nas estatísticas oficiais, tampouco em relação ao prazo para pagamento dos valores apurados em decorrência de tal Plano em 2014, tendo em vista o recurso interposto (pedido de reexame[20]).

[20] Nos termos da Lei nº 8.443, de 1992:

Tal pedido de reexame feito pela União dirigiu-se contra a decisão da Corte, no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15/04/2015, que havia decidido:

> 9.6. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas nos títulos 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000:
>
> 9.6.1. **determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil**, necessários à cobertura das referidas contas, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias; *(grifamos)*

O recurso foi acolhido pelo Tribunal, embora se lhe tenha negado provimento, nos seguintes termos do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443/92, em:
>
> 9.1. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pela União e pelo Banco Central do Brasil, exclusivamente quanto aos itens 9.1, 9.2.1, 9.2.2, 9.3.1, 9.3.2, 9.4.1, 9.5.1, **9.6.1** e 9.8.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário;
>
> 9.2. negar provimento ao pedido de reexame interposto pela União;

É a partir desse novo Acórdão que a decisão do TCU transita em julgado, tornando-se definitiva e podendo ser exigida.

Assim, tanto em relação ao registro de débitos nas estatísticas oficiais, quanto em relação ao pagamento definitivo dos valores apurados em virtude do Plano Safra de 2014, as medidas somente poderiam ser exigidas após a publicação do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015, não havendo que se falar em descumprimento anterior a essa data.

---

"Art. 48. De decisão proferida em processos concernentes às matérias de que tratam as Seções III e IV deste capítulo **caberá pedido de reexame, que terá efeito suspensivo**."

Da mesma forma, é a partir de tal decisão que se tem alguma referência definitiva, no que tange ao exercício de 2015, para o tratamento de despesas com subvenções econômicas do Plano Safra. Em relação especificamente às Contas Presidenciais de 2015, o TCU ainda nem concluiu seu parecer prévio.

Enfim, a edição do Decreto nº 8.535, de 01/10/2015, é louvável, tendo em vista que pôs fim, dessa data em diante, à querela levantada. Tivessem os órgãos de controle atuado oportunamente, muito possivelmente o tema já teria sido solucionado, sem os prejuízos e percalços políticos e administrativos identificados.

Com base na data de tal Decreto, mais uma vez verifica-se que a Denúncia era destituída de justa causa, pois datada de 15/10/2015, quando aquele ato normativo já tinha apresentado solução para o caso denunciado e nem mesmo havia decisão definitiva do TCU.

### 2.1.2.5. Comentários ao item "2.6.2.5. Dever de zelo compatível com a direção superior da Administração Pública Federal"

O Relatório alega que não é razoável supor que a Chefe do Poder Executivo "não soubesse que uma dívida da ordem de R$ 50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União, até mesmo porque esse endividamento foi utilizado como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias" (fl. 117).

Ora, com toda vênia, esse argumento é que parece não ser razoável, porque fundamentado em subjetivismos a revelar mera desconfiança. É até possível que tal autoridade soubesse da dívida, mas nada havia, naquele momento, que apontasse que eventuais atrasos ou inadimplência no pagamento de despesas orçamentárias, ocorrências naturais e usuais na execução orçamentária e financeira, se constituiriam em ilegalidades, menos ainda com **status** de crime de responsabilidade.

Por outro lado, se pagamentos, conquanto não seja isso desejável, podem ser atrasados em relações a inúmeros outros contratantes com o setor público, esdrúxulo que não pudessem sê-lo em relação às instituições

financeiras estatais. O entendimento do Parecer cria, portanto, um privilégio a essas instituições estatais.

Tivessem ocorrido os alertas, nos termos do art. 59, § 1º, LRF, inclusive com apresentação de dados elucidativos sobre os potenciais vícios que agora se alega, a certeza imperaria e a transparência sobre a real situação do Erário determinaria as providências de toda ordem para sanar as possíveis falhas.

Desde 2001, vinha se verificando a ocorrência de passivos perante bancos públicos federais relativos a despesas decorrentes de contratos de prestação de serviço ou instituídas por leis específicas. Esses passivos, contudo, até onde se sabe, jamais haviam sido identificados como operação de crédito.

É fato que no período alegado no Relatório, especialmente a partir de 2010, os passivos aumentaram significativamente. No entanto, conforme afirmado pelo Senhor Ministro da Fazenda em audiência na CEI, isso se deve ao fato de que foi nesse período que se implantaram políticas mais fortes de sustentação e de fomento econômicos, inclusive com benefícios sociais, como o programa Minha Casa Minha Vida.

O fato mais relevante, contudo, é que a questão não foi alegada anteriormente como ilegalidade justo pelos órgãos de controle externo (que têm a missão precípua de resguardar o Erário), devendo-se questionar se os agora potenciais defeitos teriam ocorrido se tal missão tivesse sido desempenhada a tempo e a contento.

As referências a acórdãos do TCU, que teriam servido de alerta à época, em nada minimiza o "descontrole", tendo em vista que esses acórdãos se referem a dados de 2014 e que somente vieram a se tornar definitivos por meio do Acórdão nº 3.297/2015-TCU-Plenário, de 09/12/2015.

A questão da convalidação dos atos praticados, no que tange à abertura dos créditos, não parece relevante. Não haveria necessidade de convalidação de atos que estão de acordo com o ordenamento jurídico, especialmente porque não se pode afirmar que a abertura de um crédito impacta a **obtenção** da meta, conforme demonstrado ao longo desta Nota.

Os argumentos aqui apresentados demonstram que o impacto não ocorre no momento da abertura. E, no caso concreto dos seis decretos, que foram abertos segundo a legislação vigente, tal impacto sequer ocorreu na efetiva execução das despesas. Há de se recordar que a possibilidade de empenhar e de pagar está sempre subordinada, não apenas ao montante das dotações autorizadas e do estoque de restos a pagar, mas também aos limites impostos pela programação financeira.

O ponto primeiro e fundamental que se apresenta no processo, e que em nenhum momento foi debatido, diz respeito à existência de obrigatoriedade de geração do resultado primário em montante que, na lei, apresenta-se apenas como "meta".

A depender de circunstâncias graves como as decorrentes de queda vertiginosa da arrecadação, do aumento de despesas obrigatórias, ou do aumento expressivo de despesas urgentes autorizadas por créditos extraordinários, pode-se considerar que atrasos de pagamento constituem alternativas legítimas ao contingenciamento em níveis insuportáveis para a administração pública e, em última análise, para a sociedade, a quem se destinam os bens e serviços públicos.

A conclusão quanto a essa questão deveria ser solvida em primeiro lugar, tendo em vista que a Chefe do Poder Executivo foi denunciada, pelo menos em relação à edição dos decretos, porque não teria cumprido no tempo a "meta" fixada na LDO.

Dever-se-ia avaliar se o atingimento da meta de resultado primário é uma obrigação imposta ao gestor ou constitui uma diretriz.

As disposições da LRF parecem apontar para essa última hipótese.

Isso porque, quando a LRF quis o próprio resultado foi precisa. Basta ver no art. 31, § 1º, inciso II, em que estabelece a obrigação de o ente da Federação, quando ultrapassar o limite da sua dívida consolidada, "obter **resultado primário** necessário à recondução da dívida ao limite".

Para outras situações, a LRF estabelece uma "meta" (por exemplo, no art. 4º, §§ 1º, 2º e 4º; e art. 9º, **caput** e §§ 4º e 5º), mas não obriga que seja

alcançada a qualquer custo. Isso leva ao entendimento de que a Lei exige do Poder Público (e não apenas do Executivo) um comportamento condizente com o atingimento das "metas" que estabelece, inclusive por meio da limitação de empenho e de pagamento na programação financeira. Isso se mostra verdadeiro, ainda, porque o mesmo dispositivo estabelece "meta" tanto para o resultado *primário* quanto para o *nominal*.

Não haveria razoabilidade em se pretender obrigatoriedade apenas para a "meta" do resultado primário, quando o texto se refere a ambas sem qualquer distinção. Além disso, o § 4º do mesmo art. 9º prevê a demonstração e avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, não somente da meta primária.

Nesse mesmo sentido, quando a Lei se refere à avaliação do "cumprimento" da meta, não se poderia concluir daí haver uma obrigatoriedade de atingi-la. Essa mesma expressão é utilizada também para a meta "nominal", assim como para outras metas sobre as quais a administração não tem um controle absoluto, tais como as "relativas a receitas e despesas" e "montante da dívida pública" (art. 4º, §§ 1º e 2º, I) e "metas das políticas monetária, creditícia e cambial" (art. 9º, § 5º).

Sendo assim, a "meta" de resultado seria uma diretriz de comportamento, não uma obrigação. Ocorrendo desvios, mesmo após adoção de providências ao seu alcance exigidas em lei, a administração deve demonstrar o resultado alcançado, cotejando-o com a meta, e apresentar a avaliação com as justificativas necessárias, cabendo aos órgãos de controle técnico e político (TCU e Congresso Nacional) apreciá-las.

No caso do Parecer em apreço, o julgamento incide sobre o mero inatingimento da "meta", sem qualquer ponderação quanto à plausibilidade dos eventos que levaram aos resultados frustrantes de 2015. Se os fundamentos de constituição da meta (arrecadação, despesa, PIB, taxa de inflação) se alteraram, parece lógico que naturalmente o atingimento da "meta" tenha fracassado.

Num quadro de gravidade para o Erário, como o verificado em 2014 e 2015, e também agora em 2016, em que as receitas ficam muito aquém da necessidade dos gastos, em grande maioria previamente contratados (gastos

obrigatórios), a mudança legal da "meta" apenas formaliza um comportamento inevitável para a administração.

Essa inevitabilidade certamente conduziu à apresentação do PLN 5/2015, que, preventivo, pretendia evitar contingenciamentos em valores muito acima daqueles já realizados, para não comprometer o funcionamento da administração pública, os direitos sociais, o interesse público.

O contrário, a opção pelo mero corte de gastos em volumes insuportáveis, com a finalidade de cumprir formalmente a meta de resultado primário, não se coadunaria com uma conduta nem fiscal, nem social, nem politicamente responsável.

Em razão disso, tudo leva a crer que não havia conduta diversa disponível ao Poder Executivo, no quadro de engessamento de despesas e de fragilidade de arrecadação, como o verificado em 2014 e 2015. Os resultados alcançados seriam inevitáveis, diante dos números apresentados.

## 2.2. Comentários sobre o item "2.5. Contextualização dos fatos narrados na denúncia"

Ganha relevo agora comentar o tópico 2.5 do Relatório, na medida em que o Parecer constata, acertadamente, que o pano de fundo da análise empreendida "não é de governo, mas de Estado" (fl. 58).

Apesar de tal constatação, em nenhum momento, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, tratou-se dos temas debatidos como de responsabilidade do Estado, mas tão somente do Governo.

Ora, se de um lado há o dever do Poder Executivo em praticar uma gestão financeira que conduza ao cumprimento das metas traçadas, de outro há a inafastável responsabilidade do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União no controle tempestivo das práticas adotadas.

A incumbência do Executivo é imensa e complexa, na medida em que, na condição de principal responsável pela execução da grande maioria das políticas públicas, deve zelar não apenas pelo equilíbrio das contas, mas

também pela oferta de bens e serviços que garantam direitos sociais, pacificação nas relações humanas, meio ambiente sadio, geração de empregos, fomento à economia, estabilidade econômica.

O atendimento dessas questões também deve ser objeto de permanente regulação, acompanhamento e controle responsável do Legislativo, bem assim de aprovação de normas que favoreçam o atingimento dos propósitos estatais.

Nesse passo, o Relatório argumenta em síntese que o bem jurídico protegido pela LRF é a estabilidade fiscal e monetária do País, que seria um patrimônio inestimavelmente caro à Nação (fl. 60).

Com todo o respeito, mas o Relatório parece minimizar a existência do Estado. A estabilidade fiscal e monetária pode ser, e certamente o é, um bem caro à Nação. Contudo, não é o único, tampouco o mais relevante. A Constituição é frequente na citação de deveres do Estado em favor da cidadania e do bem-estar do seu povo. A LRF não pode negar esse fato, tampouco se sobrepor a ele.

A LRF não é o único instrumento normativo a ser observado. Haverá sempre de se questionar e ponderar se a estabilidade fiscal e monetária deve ser alcançada em situações em que há risco de outras atribuições estatais não serem cumpridas.

É certo que a LRF estabelece em bases bimestrais e quadrimestrais o monitoramento do alcance das "metas" de resultado primário.

Contudo, não se pode perder de vista que a mesma Lei **fixa essas metas para o lapso temporal de um ano**, em respeito ao consagrado princípio da anualidade, entendido como o ciclo apropriado que os governos têm para arrecadar os recursos e realizar as políticas prometidas.

Nenhum sentido faz exigir resultados em intervalos de tempo inferior ao exercício financeiro, pois sempre haverá um natural descompasso entre a arrecadação e o pagamento das despesas ao longo do ano. E, em decorrência de conjunturas ou falhas de estimativas, poderá ocorrer frustração dos ingressos

esperados e/ou tornar-se necessária a realização de maiores gastos, por serem obrigatórios ou necessários.

O monitoramento dentro de cada exercício existe para corrigir rumos, dentro do possível, mas não para cobrar, de forma implacável, resultados parciais, uma vez que a meta é fixada para o exercício financeiro. Ao final do período, pode-se inclusive constatar o inatingimento da meta fixada, mas esse fato pode ser objeto de justificação, segundo a compreensão que a lei permite.

Em outro ponto, quando no Relatório se afirma que os resultados primários devem ser observados em duas dimensões (na da execução e na das autorizações orçamentárias), tal afirmação não se mostra de acordo com o ordenamento.

O equilíbrio pretendido e que deve ser objeto de aferição é o substancial, não o formal.

As programações de gastos não se restringem ao que consta dos orçamentos, porque têm de levar em conta os créditos adicionais, abertos e reabertos, e o estoque de restos a pagar inscrito até o exercício anterior.

Essa situação, por si só, mostra a dificuldade, senão a impossibilidade, de se obter um equilíbrio formal, vez que inexistem recursos suficientes que permitam o pagamento de todos os gastos autorizados (lei orçamentária + créditos + restos a pagar). No caso, como se pode depreender, ainda que não ocorra frustração de receita, haverá a necessidade de se contingenciar a despesa, pela imposição de limites de empenho e, especialmente, limite de pagamento.

Além disso, as fontes de receita sofrem interferências legais, como a vinculação a certos gastos ou órgãos, que, por isso, gozam de garantias de destinação. Por essa razão, ainda que em exercícios subsequentes ao da arrecadação, os recursos vinculados devem ser utilizados para abrir ou reabrir crédito adicional para atender o objeto da vinculação.

A variação da arrecadação durante o exercício, que independe da vontade do gestor, e a própria variação dos custos das ações programadas,

fazem com que a possibilidade do almejado equilíbrio formal fique ainda mais distante. É, portanto, ineficaz tentar estabelece-lo.

Não é verdade, porém, que a não ocorrência do equilíbrio formal inviabiliza a geração do resultado primário previsto quando da definição da meta.

A própria LRF estabelece que o acompanhamento bimestral e quadrimestral deve ocorrer com base na execução das despesas, mas não apenas na elaboração das leis orçamentárias. Tanto é verdade que o art. 9º dessa Lei encontra-se topograficamente na Seção IV, dedicada à "execução orçamentária".

Logo, com toda vênia, a Denúncia e todo o Parecer perdem consistência, pois se ampararam meramente na abertura do crédito adicional, para afirmar que os decretos não observaram a meta de resultado primário, quando sequer se poderia afirmar se as dotações por eles autorizadas seriam executadas. E não observaram que a meta somente deve ser apurada no final do exercício, como o próprio art. 4º da LOA 2015 previa, não em fração dele.

Quanto à questão dos débitos da União junto a bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa e BNDES, e com o FGTS), o gráfico apresentado à fl. 67 de fato desperta curiosidade.

Preocupa que os órgãos de controle, numa questão que é do interesse do Estado e não do Governo, como se afirmou no Relatório, não tenham detectado tamanha variação, ao longo dos anos, de passivos que somente agora se pretende realçar e imputar à responsabilidade única da Chefe do Poder Executivo.

Tentando minimizar o fato de que somente se chamou a atenção para o caso nas Contas de 2014, o Relatório sugere que em anos anteriores os valores eram irrisórios, não passando da casa de R$ 1 bilhão.

O gráfico mostra que realmente, de dez/2001 a dez/2007, o débito anual da União junto aos bancos públicos não passou da média de R$ 1,0 bilhão ao ano. Mas tal média não se poderia chamar de desprezível,

especialmente para valores da época, e considerando as políticas públicas então em vigor.

Já em dez/2008, contudo, segundo o gráfico do Parecer, o débito anual da dívida com os bancos públicos mais que duplicou em relação ao ano anterior, tendo passado para R$ 2,3 bilhões (aumento de 130%), sem qualquer alerta ou atuação dos órgãos de controle.

De dez/2008 a dez/2009, o valor volta a praticamente dobrar mais uma vez, passando a R$ 4,0 bilhões, quadruplicando em relação a 2007, também sem qualquer observação desses mesmos controladores.

De dez/2009 a dez/2010, o valor do débito novamente mais que duplica, passando a R$ 8,4 bilhões (aumento de 110% em único exercício). Num curto período de quatro anos (dez/2007 a dez/2010), o débito anual em atraso com os bancos públicos (BB, BNDES e CEF) e com o FGTS se multiplica, tendo variação de 740%, porém sem qualquer apontamento de irregularidade por parte de qualquer órgão de controle.

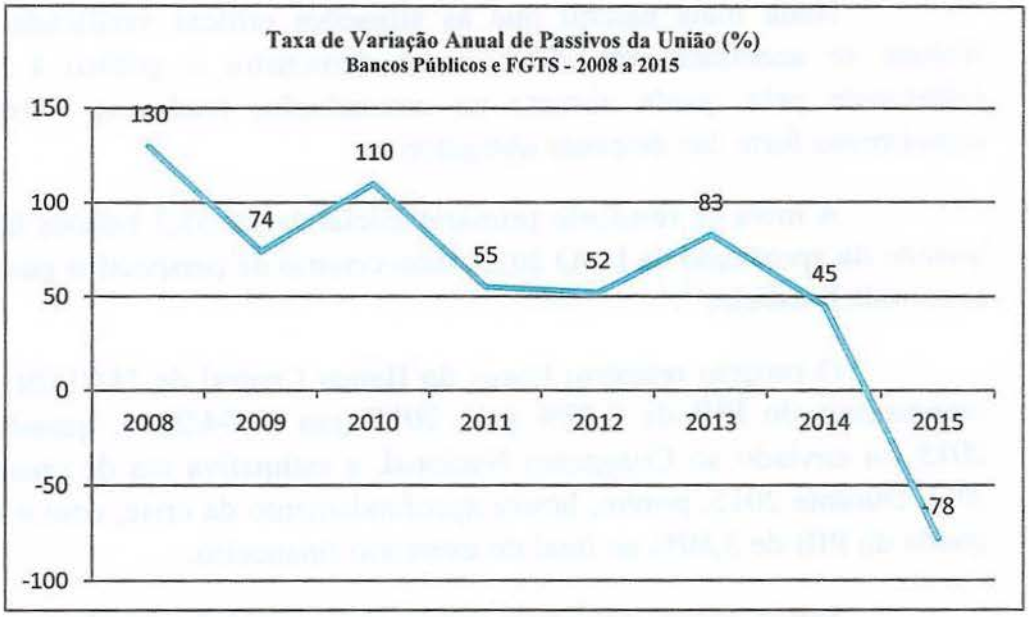
Nos três anos seguintes, ou seja, de dez/2010 a dez/2013, a dívida da União mais que quadruplicou, saltando de R$ 8,4 bilhões para R$ 36,1 bilhões. Mesmo assim, todas as contas presidenciais contaram com o "parecer prévio" favorável à aprovação, sem qualquer alegação de irregularidade, referência a existência de "operação de crédito" ou demanda de registro nos passivos das estatísticas fiscais. Tampouco se conhece qualquer procedimento adotado para apurar conduta dos gestores, até essa data.

**Dívida do Tesouro junto a Bancos Públicos**
**Variação % durante os anos 2007 a 2015**

Tabela 8 — R$ bilhões

| Período | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Δ% em relação ao ano anterior | 130 | 74 | 110 | 55 | 52 | 83 | 45 | -78 |
| Δ% em relação a 2007 | 130 | 300 | 740 | 1200 | 1870 | 3510 | 5120 | 1030 |
| Valor no final do Exercício | 2,3 | 4,0 | 8,4 | 13,0 | 19,7 | 36,1 | 52,2 | 11,3 |

O gráfico a seguir apresenta a variação anual, em relação ao ano anterior, dos débitos da União juntos às instituições financeiras federais[21].




Surpreendentemente, contudo, apenas nas contas de 2014, quando o exercício já se encontrava encerrado e os acréscimos aos passivos em queda, chega-se a conclusões bastante diferentes, taxando-se tais débitos de "operação de crédito", que, como consequência, deveriam ter efeitos sobre as estatísticas fiscais.

No caso, o argumento central para caracterizar tais passivos como operação de crédito foi a magnitude dos valores observados a partir de 2010, como se tal característica integrasse o conceito jurídico previsto no art. 29, III, da LRF.

Simplesmente ignorou-se o fato de que os compromissos financeiros existentes junto ao Banco do Brasil, BNDES/FINAME e FGTS decorrem de determinação legal e não da vontade do Poder Executivo em tomar recursos emprestados em tais instituições.

Na verdade, dado o contexto em que foram implantadas as medidas que deram causa aos débitos junto às instituições públicas, verifica-se que estas

[21] Considerando, ainda, os dados constantes do gráfico à página 67 do Relatório.

decorrem em verdade de políticas fomentadoras do crescimento econômico, a partir de leis como de nº 11.977 e nº 12.096, ambas de 2009. Não foi opção do Governo em vigor.

Nada mais natural que as situações críticas verificadas em 2014 tenham se acentuado em 2015, como demonstra o gráfico à página 69, justamente pela queda abrupta na arrecadação, tendo em conta ainda o crescimento forte das despesas obrigatórias.

A meta de resultado primário inicial de R$ 55,3 bilhões foi decidida, quando da aprovação da LDO 2015, num cenário de perspectiva positiva para a economia brasileira[22].

O próprio relatório Focus do Banco Central de 28/11/2014 indicava crescimento do PIB de 0,77% para 2015 (em 11/04/2014, quando o PLDO 2015 foi enviado ao Congresso Nacional, a estimativa era de crescimento de 2%). Durante 2015, porém, houve aprofundamento da crise, com o registro de queda do PIB de 3,80% ao final do exercício financeiro.

Sendo assim, o gráfico reflete uma realidade econômica, em que o Governo, embora tenha adotado políticas anticíclicas, como as relativas ao PSI, não conseguiu obter sucesso.

Por isso, a insuficiência da geração de resultado primário frente à meta estabelecida não poderia ser atribuída apenas ao Poder Executivo, uma vez que a queda vertiginosa do PIB produz efeito negativo relevante sobre a arrecadação.

A opção por atrasar pagamentos junto a bancos públicos, em vez de deixar de realizar outras despesas necessárias ao funcionamento da administração pública e à oferta de bens e serviços à sociedade, pode não ter sido escolha fácil.

Precisa ser ressaltado neste ponto, que o elevado déficit primário registrado em 2015 (R$ 116,7 bilhões) tem relação também com o vultoso

[22] A proposta original do Governo para a meta constou do PLDO e do PLOA de 2015: superávit de R$ 114,7 bilhões. Com a possibilidade de redução de R$ 28,7 bilhões referente ao PAC, a meta podia chegar a R$ 86,0 bilhões. A LDO e a LOA aprovadas, no entanto, consideraram meta de resultado primário de R$ 55,3 bilhões, já levando em conta a redução em virtude do PAC (R$ 28,7 bilhões).

pagamento de valores em atraso devidos a bancos públicos, no importe aproximado de R$ 72,4 bilhões (fl. 110), grande parte imputável ao exercício de 2014, em atendimento à determinação do TCU.

Enfim, não se pode fazer uma análise meramente pontual das contas, sem uma visualização da situação em que se encontrava o Poder Público, em face de uma conjuntura econômica debilitada, com enfraquecimento direto da arrecadação.

Diante desse quadro, embora não se ressalte no Parecer, o corte no custeio da máquina pública foi profundo em 2015, como nunca antes. A tabela a seguir demonstra que, em relação às despesas discricionárias (RP 2, 3 e 6), do total autorizado de R$ 211,8 bilhões (LOA + créditos adicionais), houve um corte definitivo R$ 72,8 bilhões (as programações sequer foram inscritas em restos a pagar), o que corresponde a 34,4% do total autorizado para o exercício.

**DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS**
**Autorização x Empenho x Dotação não usada - 2004 a 2015**

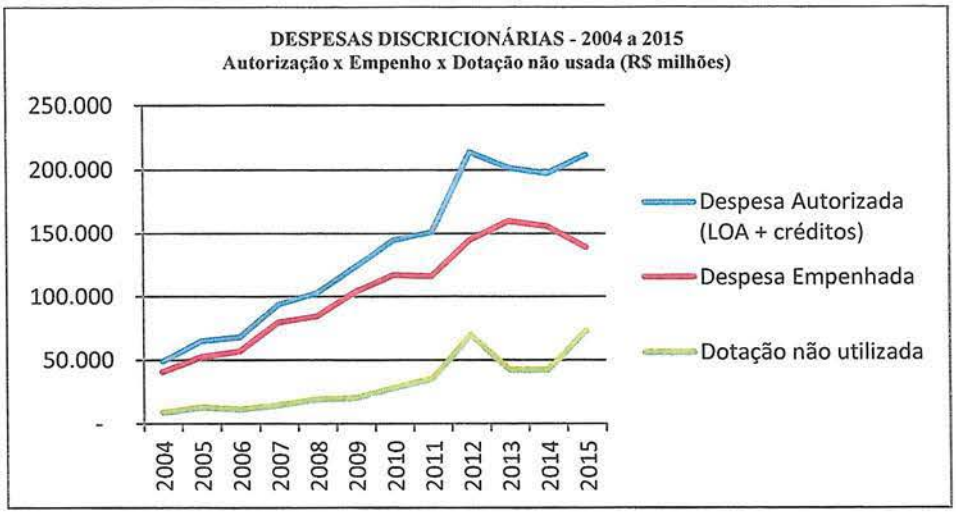
Tabela 9 — R$ milhões

| Ano | Despesa Autorizada (LOA + créditos) | Despesa Empenhada | Dotação não utilizada | Dotação não utilizada (%) | Crescimento anual (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2004 | 49.214 | 40.244 | 8.970 | 18,23 | - |
| 2005 | 64.665 | 51.913 | 12.752 | 19,72 | 28,99 |
| 2006 | 67.749 | 56.563 | 11.186 | 16,51 | 8,96 |
| 2007 | 93.762 | 79.089 | 14.673 | 15,65 | 39,82 |
| 2008 | 103.025 | 84.074 | 18.951 | 18,39 | 6,30 |
| 2009 | 123.153 | 103.095 | 20.058 | 16,29 | 22,62 |
| 2010 | 144.706 | 116.570 | 28.136 | 19,44 | 13,07 |
| 2011 | 151.081 | 115.971 | 35.110 | 23,24 | -0,51 |
| 2012 | 213.821 | 144.413 | 69.408 | 32,46 | 24,52 |
| 2013 | 201.490 | 159.507 | 41.983 | 20,84 | 10,45 |
| 2014 | 197.442 | 155.346 | 42.096 | 21,32 | -2,61 |
| 2015 | 211.722 | 138.905 | 72.817 | 34,39 | -10,58 |

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

A tabela acima também nos permite verificar que, na situação de 2015, o Governo reduziu os gastos discricionários a valores inferiores em cerca de 3,8% aos praticados em 2012. Esse quadro demonstra efetivamente que o Estado precisa repensar seus compromissos, não sendo uma questão meramente de Governo.

Graficamente, os dados registram redução dos empenhos da despesa em 2014 e especialmente em 2015, com aumento substancial do não uso das programações:




O nível de corte mais próximo do de 2015 (34,39%) ocorreu apenas em 2012 (32,46%). Naquele ano, porém, os gastos executados (empenhados) ainda foram maiores que em 2015.

As despesas obrigatórias, por sua vez, que são gastos decorrentes da legislação e que, portanto, não têm como ser contidos apenas com a gestão, vêm se comportando em sentido inverso. Em 2015, os gastos obrigatórios aumentaram mais de R$ 102,0 bilhões em relação a 2014, gastos esses que nunca pararam de crescer a uma média de 12,2% ao ano, no período demonstrado.

Esse aumento sequer foi possível compensar pelo corte nas despesas discricionárias (R$ 72,8 bilhões), que mostram esgotamento para futuras reduções, salvo efetiva redução de funções estatais. Isso estaria a indicar que, para fins de melhorar o resultado primário **no curto prazo** há a necessidade de aumentar a arrecadação.

A tabela abaixo apresenta o que se acaba de expor, quanto à evolução das despesas obrigatórias:

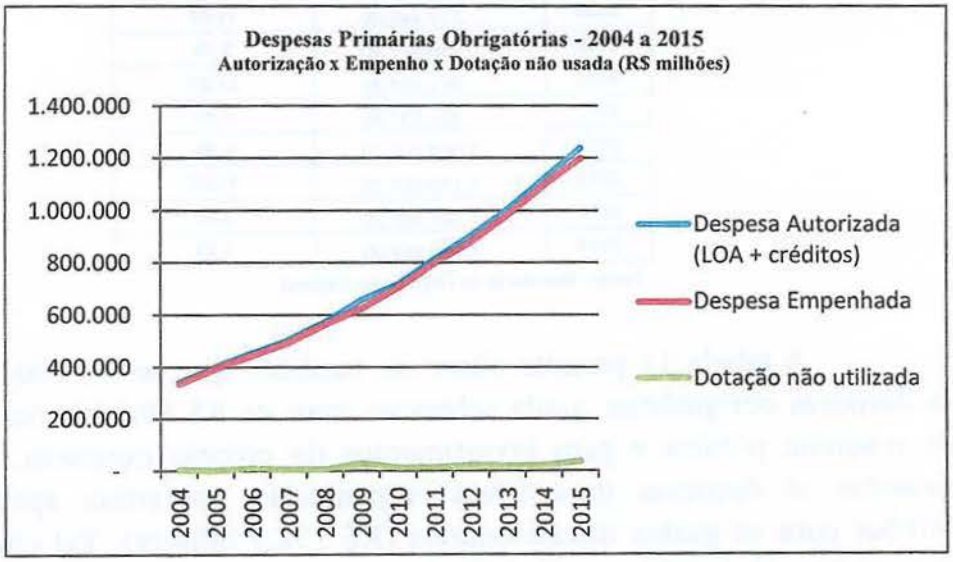
**DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS**
**Autorização x Empenho x Cancelamento - 2004 a 2015**

Tabela 10 R$ milhões

| Ano | Despesa Autorizada (LOA + créditos) | Despesa Empenhada | Dotação não utilizada | Dotação não utilizada (%) | Crescimento anual (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2004 | 340.522 | 336.454 | 4.069 | 1,19 | - |
| 2005 | 398.813 | 396.338 | 2.475 | 0,62 | 17,80 |
| 2006 | 454.318 | 444.845 | 9.473 | 2,09 | 12,24 |
| 2007 | 501.483 | 495.585 | 5.898 | 1,18 | 11,41 |
| 2008 | 572.018 | 565.878 | 6.140 | 1,07 | 14,18 |
| 2009 | 656.645 | 627.795 | 28.850 | 4,39 | 10,94 |
| 2010 | 716.398 | 704.758 | 11.639 | 1,62 | 12,26 |
| 2011 | 812.139 | 799.522 | 12.616 | 1,55 | 13,45 |
| 2012 | 902.091 | 880.055 | 22.036 | 2,44 | 10,07 |
| 2013 | 1.003.404 | 983.539 | 19.865 | 1,98 | 11,76 |
| 2014 | 1.120.289 | 1.098.737 | 21.552 | 1,92 | 11,71 |
| 2015 | 1.237.496 | 1.200.826 | 36.670 | 2,96 | 9,29 |

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal

Graficamente, tais despesas estão sempre em posição de ascendência, sem qualquer inflexão, desde 2004:



Em relação a 2012, as despesas obrigatórias cresceram cerca de 36,4% (R$ 320,8 bilhões).Tal comportamento tira a possibilidade de o Estado atuar em favor do fomento ao crescimento. Mais do que isso, retira-lhe a capacidade de maiores investimentos em ações sociais essenciais, como saúde, educação, cultura, desenvolvimento científico e tecnológico.

De 2004 a 2015, as despesas obrigatórias passaram de R$ 336,4 bilhões para R$ 1.200,8 bilhões, crescendo cerca de 256,9% no período.

As receitas, por sua vez, depois de um período de incessante crescimento elevado, a média anual de 12,3% entre 2005 a 2013, nos últimos dois anos não chegou a 3%, mesmo considerando uma taxa de inflação de 2015 da ordem de 10,67%.

**Receita Primária Bruta - 2004 a 2015**

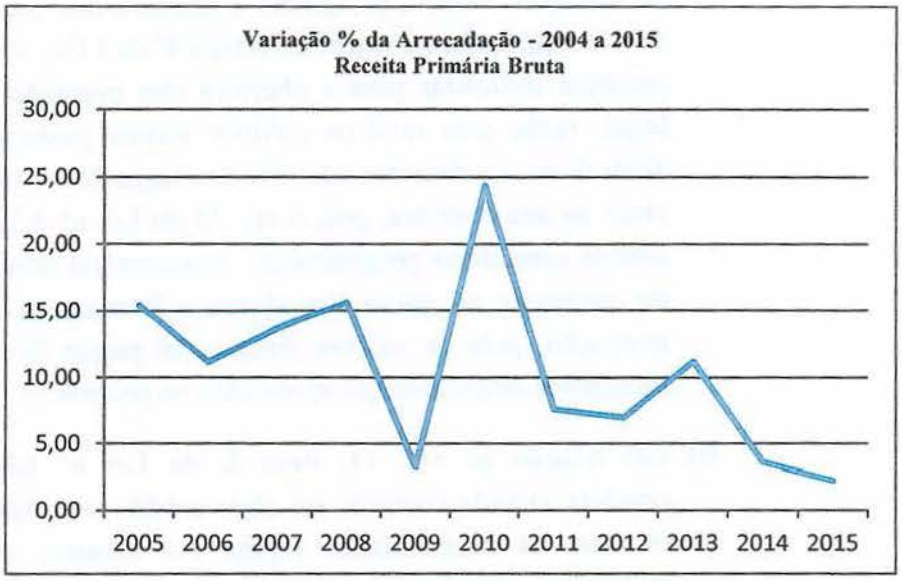
Tabela 11 R$ milhões

| Ano | Receita | Variação % anual |
|---|---|---|
| 2004 | 425.014,90 | - |
| 2005 | 490.736,30 | 15,46 |
| 2006 | 545.630,40 | 11,19 |
| 2007 | 620.357,30 | 13,70 |
| 2008 | 717.442,20 | 15,65 |
| 2009 | 740.627,90 | 3,23 |
| 2010 | 921.054,90 | 24,36 |
| 2011 | 991.037,90 | 7,60 |
| 2012 | 1.060.245,00 | 6,98 |
| 2013 | 1.178.987,70 | 11,20 |
| 2014 | 1.221.465,70 | 3,60 |
| 2015 | 1.248.654,90 | 2,23 |

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

A tabela 11 permite observar, também, que se em 2004, após quitar as despesas obrigatórias, ainda sobravam mais de R$ 88,5 bilhões para custeio da máquina pública e para investimentos do próprio exercício; em 2015, se quitadas as despesas impositivas empenhadas, sobrariam apenas R$ 47,8 bilhões para os gastos discricionários (R$ 138,9 bilhões). Tal comportamento dos gastos obrigatórios, aliado à queda na arrecadação, justifica, portanto, porque naquele ano foi possível cumprir a meta; porém não em 2015.

Graficamente, pode-se se perceber que o pico de aumento na arrecadação ocorreu em 2010, com aumento de 24,36%. De lá para cá, apenas em 2013 houve um incremento de mais de 11%, sendo que em 2014 e 2015 os acréscimos de 3,60% e 2,23%, respectivamente, demonstram clara trajetória descendente:




## 3. Considerações finais

As considerações técnicas desta Nota são compatíveis com o conteúdo da Nota Técnica nº 178/2015 (elaborada a pedido da mesma ilustre Senadora), que não merece retoque após o Parecer do Plenário do Senado Federal.

O Parecer analisado chegou à conclusão de que:

1) No que se refere à abertura de crédito por decreto em 2015, resta tipificada a conduta da Chefe do Poder Executivo no art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, e art. 10, item 4, e art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950 (fl. 125).

No entanto, outra foi a conclusão desta Nota, nos seguintes termos:

a) Em relação ao **art. 10, item 4, da Lei nº 1.079, de 1950**: a ação delitiva seria "infringir" (violar, transgredir, ofender), de forma qualificada, pois se exige que a infringência seja "patente" (explícita, notória, manifesta) e "de qualquer modo" (generalizado, disseminado). Não houve "infringência" a dispositivo da lei orçamentária, menos ainda de forma "patente e de qualquer modo", porquanto a abertura dos créditos por decreto estava amparada no **caput** do artigo 4º da LOA 2015. As fontes de recursos indicadas para a abertura têm proteção constitucional e legal, razão pela qual os créditos sequer poderiam ser negados; além disso, os decretos não tiveram impacto na obtenção da meta, tanto na sua abertura, pois o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, não admite considerar programação orçamentária como sendo despesa do exercício, tal como considerou o Parecer, quanto na posterior execução, pois os valores finalmente pagos ficaram abaixo dos montantes originalmente aprovados na própria LOA 2015;

b) Em relação ao **art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950**: a conduta viciada consiste em abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais. No entanto, os seis decretos analisados atendiam o disposto no art. 4º da LOA 2015, mas também visaram atender dispositivos constitucionais e legais, pois se fundamentaram em fontes vinculadas a órgãos e a despesas específicas, não havendo outra conduta esperada à Presidência da República que não a abertura dos créditos, restando patente a consonância da abertura com o ordenamento jurídico, inclusive o art. 8º da LRF, que veda a destinação de recursos vinculados para despesas diversas do objeto da vinculação. Os créditos todos trataram de fontes vinculadas. Antes de tudo, porém, ter-se-ia de analisar se esse art. 11, inserido entre os "crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos" previstos na Lei nº 1.079/1950, foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta Carta Política não albergou tais tipos de crime no art. 85; e

c) No que se refere aos **artigos 85, VI, e 167, V, da Constituição Federal**: estando os procedimentos analisados de acordo com as

leis orçamentárias e financeiras, especialmente com a LRF, a LOA 2015 e a LDO 2015, não foi constatada qualquer afronta ao inciso V do art. 167 da Constituição, tendo em vista que havia autorização na LOA 2015 para a abertura dos créditos, o que não habilitaria fazer uso do disposto no art. 85, VI, para abrir o procedimento do **impeachment** ou dar-lhe seguimento.

2) No que se refere ao relacionamento do Tesouro com o Banco do Brasil no ano de 2015, resta tipificada a conduta da Chefe do Poder Executivo no art. 85, inciso VI, da Constituição Federal, e no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950 (fl. 125).

No entanto, outra foi a conclusão desta Nota, nos seguintes termos:

a. Em relação ao **art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950**: a conduta viciada consiste em contrair empréstimo, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal. No entanto, os atos praticados pela administração em 2015, e não pela Chefe do Poder Executivo, dizem respeito a atraso no pagamento de despesas correntes (subvenção econômica), que há mais de 13 anos se repete com essa configuração. Não seria operação de crédito, porque não há repasse de dinheiro dos bancos à União, tampouco contrato entre as partes nesse sentido. Ter-se-ia de analisar primeiro, no entanto, se esse art. 11, inserido entre os "crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos" da Lei nº 1.079/1950, foi recepcionado pela atual Constituição Federal, tendo em vista que esta não albergou tais tipos de crime no art. 85;

b. Em nenhum ponto do Parecer é demonstrada a existência de atos da Presidência da República em relação à matéria, cuja competência é definida por lei ao Ministério da Fazenda;

c. Não foi apresentada a prova de existência da conduta delituosa aqui referida, conforme exige o art. 16 da Lei nº 1.079, de 1950, tampouco havia decisão pelo menos do TCU até 9/12/2015, quanto à existência do possível vício na relação da União com o Banco do Brasil, por causa do Plano Safra, o que permite deduzir inexistir justa causa para a Denúncia, que fora apresentada ainda em outubro de 2015; e

d. No que se referes ao **artigo 85, VI**: a Constituição, neste inciso, estabelece como crime de responsabilidade os atos que atentem contra a lei orçamentária. Contudo, como visto ao longo desta Nota, o atraso ou inadimplemento de obrigação legal não caracteriza contratação de "operação de crédito", nos termos definidos no art. 29, III, da LRF.

Finalmente, é fato que a LRF (art. 73) estabelece que as infrações a seus dispositivos serão punidas segundo, entre outras, a Lei nº 1.079, de 1950. Contudo, essa disposição possivelmente contrarie a Constituição, a qual já define a lista de crimes de responsabilidade (art. 85), não incluindo entre eles crimes de responsabilidade fiscal.

E mais: para haver crime de responsabilidade tem de haver a conjugação de ofensa direta à Constituição e de ofensa aos bens jurídicos que a Carta Política elenca no art. 85, o que não seria o caso pelo menos do débito da União junto ao Banco do Brasil.

Em razão do exposto, os autores se colocam à inteira disposição para esclarecimentos, inclusive adicionais.

José de Ribamar Pereira da Silva
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Vinícius Leopoldino do Amaral
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**
Secretaria de Orçamento Federal

**Nota Técnica nº 6358/2016-MP**

**ASSUNTO: Edição de decretos para abertura de créditos suplementares em 2015**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta Nota objetiva apresentar a posição desta Secretaria de Orçamento Federal sobre a abertura de 7 (sete) decretos de suplementação orçamentária, questionados pelo Tribunal de Contas da União como tendo sido editados em desconformidade com a autorização do Congresso Nacional, expressa no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária Anual de 2015 – LOA 2015.

## ANÁLISE

2. Os atos questionados são os seguintes:

a) Decreto sem número 14.241 de 27/7/2015, publicado no DOU de 28/7/2015, que abriu crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no montante de R$ 1.629.519.495,00;
b) Decreto sem número 14242 de 27/7/2015, publicado no DOU de 28/7/2015, que abriu crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no montante de R$ 1.701.389.025,00;
c) Decreto sem número 14243 de 27/7/2015, publicado no DOU de 28/7/2015, que abriu crédito suplementar ao Orçamento Fiscal da União no montante de R$ 36.759.382.520,00;
d) Decreto sem número 14244 de 27/7/2015, publicado no DOU de 28/7/2015, que abriu crédito suplementar ao Orçamento Fiscal da União no montante de R$ 29.922.832,00;
e) Decreto sem número 14250 de 20/8/2015, publicado no DOU de 21/8/2015, que abriu crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no montante de R$ 600.268.845,00;
f) Decreto sem número 14252 de 20/8/2015, publicado no DOU de 21/8/2015, que abriu crédito suplementar ao Orçamento Fiscal da União no montante de R$ 55.237.582.569,00; e
g) Decreto sem número 14256 de 2/9/2015, publicado no DOU de 3/9/2015, que abriu crédito suplementar ao Orçamento Fiscal da União no montante de R$ 18.017.149,00.

3. Primeiramente cabe esclarecer que o Decreto sem número 14243, de 27 de julho de 2015, no valor de R$ 36.759.382.520,00 e o Decreto sem número 14252, de 20 de agosto de 2015, no valor de R$ 55.237.582.569,00 objetivaram o atendimento de despesas com a Dívida Pública Federal, despesas classificadas como financeiras. Ressalta-se que as alterações decorrentes da abertura deste tipo de crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário, tendo em vista que estas despesas não são consideradas no cálculo do referido resultado. Por esse motivo esta Nota não abordará estas despesas.

4. Nesse sentido, cabe discorrer sobre o entendimento histórico desta Secretaria de Orçamento Federal sobre a edição de créditos suplementares pelo Poder Executivo e sua compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário.

5. Para isto faz-se necessária a divisão do assunto em dois tipos de abertura de créditos adicionais, os referentes a despesas discricionárias e aqueles que envolvem despesas de execução obrigatória.

*Parte I – Abertura de Créditos Suplementares Relativos a Despesas Discricionárias*

6. Quanto aos créditos adicionais de despesas discricionárias cabe inicialmente fazer a distinção entre a disponibilidade orçamentária e a possibilidade de sua execução. É fato que a Lei Orçamentária Anual - LOA é elaborada compatibilizando as dotações orçamentárias autorizadas com as receitas estimadas de forma a atingir uma determinada meta fiscal. Este procedimento é complexo, dado a diferença existente entre a dotação orçada para um determinado ano, no conceito de competência, e a real execução financeira desta mesma dotação, conceito de caixa, que é o utilizado para aferição da meta fiscal. Tal distinção é compatibilizada na LOA em um Quadro Orçamentário Consolidado intitulado "Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Federal" que faz um ajuste do regime de caixa com o regime orçamentário por competência.

7. Assim, inicia-se o ano com uma LOA que autoriza despesas compatíveis com a obtenção da meta fiscal. No entanto, durante o exercício, ao serem revisadas as projeções de receitas e de despesas obrigatórias, conforme mandamento da LRF, pode ser dada condição na qual seja necessária a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias. O efeito desta limitação nada mais é do que deixar dotações orçamentárias constantes na LOA sem possibilidade de execução, por escassez de espaço fiscal para tanto.

8. O mesmo ocorre com os créditos de despesas discricionárias abertos durante o exercício As LDOs anuais têm disposto que a execução das despesas decorrentes da abertura destes créditos adicionais fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos. Como tais limites são fixados de forma a compatibilizar a execução dos Orçamentos à obtenção da Meta de Resultado Primário definida na LDO não há que se falar de incompatibilidade de tais atos que abrem créditos adicionais com a meta. Vejamos o disposto na LDO-2015:

> *"Art. 52. 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.*
>
> .....
>
> *§ 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" (grifo nosso)*

9. Essa condicionalidade é explicitada nas Exposições de Motivos de tais Decretos, como por exemplo a EM 00099/2015 MP, relativa ao Decreto s/nº 14242, de 27 de julho de 2015:

> *"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 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.** " (grifo nosso)*

10. Portanto, a fonte de recursos utilizada para a abertura desses créditos suplementares, seja remanejamento de dotações, excesso de arrecadação ou superávit financeiro não afeta a obtenção da Meta Fiscal, dado que os mesmos são submetidos aos limites constantes do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. A inclusão ou ampliação das dotações relativas a esses créditos tem o condão de permitir ao gestor a revisão de suas prioridades, por vezes impossíveis de acomodar via remanejamento, tendo em vista as especificidades relacionadas à vinculação de receitas.

*Parte II – Abertura de Créditos Suplementares relativos a Despesas Obrigatórias*

11. Quanto aos créditos adicionais relativos a despesas de execução obrigatória a situação é distinta. A execução de tais despesas é, por definição, obrigatória. Cabe ao Poder Executivo acompanhar a progressão da execução destas despesas, agregar eventuais proposições de alteração legislativa, de cronograma ou de expectativa de indicadores econômicos que as afetem e adequar os Orçamentos a esta realidade.

12. Portanto, não há que se falar em inadequação de uma suplementação de despesa obrigatória com a obtenção da meta de resultado. Quando se verifica a necessidade de tal suplementação, é necessário adequar as previsões fiscais a ela e não o contrário.

13. Neste sentido, ao identificar a necessidade de acréscimo de dotação para uma despesa obrigatória, o Poder Executivo pode atuar de duas formas: (1) se há tempo suficiente até a próxima Avaliação Bimestral para prever tal despesa, sem correr o risco de esgotar a dotação orçamentária existente, incorpora-se o valor do acréscimo na avaliação e, posteriormente, abre-se o crédito suplementar necessário; (2) caso a premência de dotação seja urgente, procede-se a abertura do crédito e, posteriormente, incorpora-se o valor na Avaliação bimestral subsequente. Este procedimento é explicitado nas LDOs anuais. Especificamente na LDO-2015 tem-se:

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

.....

*§ 4º O Poder Executivo divulgará na **internet** e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no **caput** deste artigo, no prazo nele previsto, relatório que será*

*apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, contendo:*
*I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;*
*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;" (grifo nosso)*

14. Dessa forma, a abertura de crédito suplementar para fazer frente a uma despesa obrigatória não impacta a meta de resultado primário, aferida anualmente, pois será necessariamente considerada no relatório bimestral, o que conduzirá, se necessário, ao contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para que se garanta o atingimento daquela meta.

15. Como no caso anterior, quando da abertura dos créditos para despesas obrigatórias, este procedimento é explicitado na Exposição de Motivos dos mesmos, no caso em questão na EM do Decreto s/nº 14241, de 27 de julho de 2015:

*"7. 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$ 1.508.197.660,00 (um bilhão, quinhentos e oito milhões, cento e noventa e sete mil, seiscentos e sessenta reais) se referem a remanejamento entre despesas primárias obrigatórias;*
*b) R$ 3.095.800,00 (três milhões, noventa e cinco mil e oitocentos reais), a remanejamento entre despesas primárias do Poder Legislativo;*
*c) R$ 61.675.935,00 (sessenta e um milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, novecentos e trinta e cinco reais) a remanejamento entre despesas financeiras não consideradas no cálculo do mencionado resultado; e*
*d) R$ 56.550.100,00 (cinquenta e seis milhões, quinhentos e cinquenta mil e cem reais) a despesas primárias obrigatórias, atendidas com superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, **que 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, relativa ao terceiro bimestre de 2015.** " (grifo nosso)*

16. Como pode ser observado, o crédito em análise efetuou remanejamento orçamentário constantes da LOA-2015 no montante de dotações R$ 1.573,0 milhões e elevou dotações em apenas R$ 56,6 milhões para fazer frente às despesas com Pensões especiais do Instituto Nacional do Seguro Social. A incorporação do superávit foi feita devido à vinculação de receita de fonte originária à seguridade social, possibilitando a regularidade dos saldos existentes das fontes de recursos.

17. Ressalte-se, ainda, que a abertura de créditos suplementares durante a tramitação, no Congresso Nacional, de projetos de lei alterando a meta de resultado primário não ocorreu apenas no exercício de 2015.

18. Entre 15 de maio e 08 de outubro de 2009 a redução da meta de superávit estava em discussão no Congresso, conforme se pode observar pela tramitação dos PLN 015/2009 e 063/2009, este último convertido na Lei 12.053, de 9 de outubro de 2009.

19. Durante esse período do processo legislativo, foram publicados 32 (trinta e dois) Decretos de Crédito Suplementares, os quais totalizaram R$ 188,7 bilhões. Desses 32 Decretos, 4 (quatro) utilizaram R$ 1,9 bilhão de superávit do exercício anterior, conforme quadro abaixo.

| Decreto s/nº | Data | Valor (em R$ milhões) | Fonte de superávit financeiro do ano anterior (em R$ milhões) |
|---|---|---|---|
| 12039 | 15/05 | 23,3 | |
| 12041 | 25/05 | 99,9 | |
| 12042 | 25/05 | 17,0 | |
| 12050 | 4/06 | 32,6 | |
| 12052 | 4/06 | 1.947,9 | |
| 12053 | 4/06 | 1.040,2 | 8,3 |
| 12054 | 4/06 | 34,3 | |
| 12062 | 10/06 | 14,4 | |
| 12108 | 2/07 | 86.146,6 | 48,2 (+ excesso de arrecadação do BACEN de 85,8 bi) |
| 12109 | 2/07 | 18,2 | |
| 12111 | 14/07 | 44,9 | |
| 12112 | 14/07 | 79,5 | |
| 12113 | 14/07 | 223,8 | |
| 12114 | 14/07 | 62,8 | |
| 12122 | 15/07 | 0,4 | |
| 12149 | 30/07 | 1.277,3 | 1.269,10 |
| 12150 | 30/07 | 267,6 | |
| 12151 | 3/08 | 211,2 | |
| 12154 | 11/8 | 1.987,5 | |
| 12155 | 11/08 | 644,7 | |
| 12159 | 13/08 | 750,6 | 613,5 |
| 12160 | 17/08 | 558,6 | |
| 12164 | 25/08 | 55,8 | |
| 12165 | 26/08 | 220,6 | |
| 12166 | 31/08 | 55,0 | |
| 12203 | 8/09 | 44,3 | |
| 12204 | 14/09 | 4,0 | |
| 12205 | 14/09 | 7.266,9 | |
| 12208 | 16/09 | 155,6 | |
| 12209 | 29/09 | 162,0 | |
| 12210 | 29/09 | 230,0 | |
| 12224 | 07/10 | 85.037,3 | |

20. Merece destaque o fato de que, no Relatório Prévio de Avaliação das Contas do Governo da República de 2009, não houve qualquer ressalva a essa questão entre os apontamentos feitos pela Corte de Contas da União.

21. Ademais, conforme exposto acima, a abertura dos mencionados créditos, por si só, não impacta a meta de resultado primário, eis que, no que tange às despesas discricionárias, essas estão sujeitas aos limites de empenho e movimentação financeira. No que tange às despesas obrigatórias, conforme a própria legislação estabelece, os créditos referentes a essas despesas devem ser abertos, e seu

impacto considerado nas avaliações bimestrais, prévia ou posteriormente. Eis a razão pela qual não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA/2015.

22. Esse entendimento, de que a abertura de crédito suplementar para o atendimento de despesas não implica em descumprimento da condicionante prevista no art. 4º da Lei Orçamentária da União de 2015, está pautado na evolução do ordenamento jurídico que rege essa matéria ao longo dos exercícios financeiros de 2001 (primeira LOA elaborada observando as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal) a 2015. A seguir, demonstra-se a evolução dessas regras nas Leis Orçamentárias Anuais:

> *Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001 (LOA - 2001)*
>
> *Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, **observados os arts. 8º, 9º e 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000:***
>
> .....
>
> *Art. 7º Fica o Poder Executivo **autorizado a abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação**, nos termos do art. 43, § 1º, inciso II, e §§ 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).*
>
> *Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002 (LOA - 2002)*
>
> *Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e **desde que demonstrada, no decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2002**, para suplementação de dotações consignadas:*
>
> .....
>
> *Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado **a abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação**, nos termos do art. 43, § 1º, inciso II, e §§ 3º e 4º da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).*
>
> *Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003 (LOA - 2003)*
>
> *Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado **a abrir créditos suplementares**, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e **desde que demonstrada, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003**, para suplementação de dotações consignadas:*
>
> .....
>
> *Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado **a abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação**, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).*
>
> *Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004 (LOA - 2004)*
>
> *Art. 4º Fica autorizada a **abertura de créditos suplementares**, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 64 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004, **desde que demonstrada, em relatório que acompanhe os dados informados por força do § 5º do citado dispositivo da Lei de***

*Diretrizes Orçamentárias*[1]*, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:*

.....

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a* ***abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação****, nos termos do art. 43, §§ 1o, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).*

*Lei nº 11.100, de 25 de janeiro 2005 (LOA - 2005)*

*Art. 4º Fica autorizada a* ***abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 11 do art. 65 e no art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005***[2]*, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas.*

.....

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a* ***abrir créditos suplementares à conta de recursos de excesso de arrecadação****, nos termos do art. 43, §§ 1º, II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 1964, destinados: (transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT).*

*Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006 (LOA - 2006)*[3]

*Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 13, §§ 2º e 3º, 63, § 9º, 64, 68, 70 e 73 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006,* ***desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006****, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas*

*Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA - 2015)*

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

23. Verifica-se que, na LOA de 2001, havia o condicionamento explícito da abertura de créditos suplementares, em geral, ao limite de empenho e movimentação financeira previsto no art. 9º da LRF. O art. 5º da referida lei explicitava autorização específica para a abertura de créditos suplementares

---

[1] § 5º do art. 64 da LDO-2004: O órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal disponibilizará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, mensalmente, na forma de banco de dados, a título informativo, os créditos de que trata este artigo.

[2] § 11 do art. 65 da LDO: Os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, **ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo.**

[3] A redação da condição constante do art.4º da LOA-2006 manteve-se praticamente a mesma de 2006 a 2015.

tendo como fonte o excesso de arrecadação para atender as despesas decorrentes de transferências constitucionais e legais a entes, fundos constitucionais e FAT.

24. Durante o exercício de 2002, era solicitada a compatibilidade das alterações com a meta de resultado primário. No entanto, em 2003, foi imposta a necessidade de demonstrar, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003 e mantinha-se em separado a autorização para a abertura de créditos suplementares para a incorporação de excesso de arrecadação para transferências a entes, fundos constitucionais e FAT

25. Para 2005, passa-se a exigir demonstração de que a abertura de créditos suplementar não afeta a meta fiscal ou a compensação necessária para o não descumprimento da mencionada meta. Nessa época, a abertura de créditos suplementares tendo como fonte recursos decorrentes de superávit financeiro era acompanhado de cancelamento de dotação no mesmo montante, a título de exemplo encaminha-se em anexo Decreto de 24 de novembro de 2005, no qual é incluído o Anexo III que cumpre essa finalidade.

26. No entanto, a partir de 2011, alterou-se as regras para excluir a necessidade de cancelamento de dotações quando a fonte de recursos fosse de origem financeira, uma vez que após a aprovação da LOA, a verificação do cumprimento da meta fiscal transcende a execução da LOA e de seus créditos. Isso porque, é impossível demonstrar, exclusivamente pela execução das despesas orçamentárias, o atendimento da referida meta, pois a meta fiscal é apurada pelo regime de caixa e o pagamento de despesas extra-orçamentárias, como os restos a pagar, a afetam, tal qual o pagamento das despesas autorizadas na LOA do correspondente exercício.

27. Esse entendimento é confirmado pela alteração da redação do dispositivo que tratava da adequação do encaminhamento dos projetos de lei relativos aos créditos suplementares e especiais da LDO de 2010 para 2011, que passou a afirmar que só há impacto quando da realização da despesa, deixando de exigir os cancelamentos compensatórios, conforme segue, visto que esse procedimento era inócuo, considerando que a execução de todas as despesas discricionárias estavam condicionadas aos limites dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira:

> *LDO - 2010 (Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009)*
>
> *Art. 56.....*
>
> *§ 12. Os projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados a despesas primárias* ***deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, indicando, quando for o caso, os cancelamentos compensatórios***
>
> *LDO - 2011 (Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010)*
>
> *Art. 56. .....*
>
> *§ 12. As exposições de motivos a que se refere o § 5º deste artigo, relativas a projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados a 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*

28. Ainda nesse sentido, os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira de 2001 a 2016 corroboram esse entendimento, considerando que neles são estabelecidos limites financeiros para atender ao pagamento das despesas da LOA do exercício em curso e de restos a pagar (despesas extraorçamentárias). Cumpre destacar que é esse o limite que está diretamente relacionado ao cumprimento da meta fiscal. A princípio, inclusive, não há qualquer obrigação de que o limite de empenho seja idêntico ao de pagamento, considerando que o gestor pode priorizar o pagamento de restos a pagar restringindo a execução das dotações aprovadas para determinado exercício.

29. Em consonância com esse entendimento, todos os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira de 2000 a 2016 também trouxeram a previsão de que as despesas primárias discricionárias autorizadas por meio de créditos suplementares e especiais abertos, e ou créditos especiais reabertos ficam restritas aos limites de empenho e movimentação financeira do exercício, conforme se observa no art. 1º do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015 abaixo transcrito:

> *Art. 1º Os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União poderão empenhar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei no 13.115, de 20 de abril de 2015, observados os limites estabelecidos no Anexo I.*
>
> *§ 1º Não se aplica o disposto no caput às dotações orçamentárias relativas:*
>
> *I - aos grupos de natureza de despesa:*
>
> *a) "1 - Pessoal e Encargos Sociais";*
>
> *b) "2 - Juros e Encargos da Dívida"; e*
>
> *c) "6 - Amortização da Dívida";*
>
> *II - às despesas financeiras, relacionadas no Anexo VI;*
>
> *III - às despesas custeadas com receitas oriundas de doações e de convênios; e*
>
> *IV - às despesas relacionadas na Seção I do Anexo III à Lei no 13.080, de 2 de janeiro de 2015, e não constantes do Anexo VII.*
>
> ***§ 2º Os créditos suplementares e especiais abertos, e os créditos especiais reabertos neste exercício, relativos aos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", ressalvadas as exclusões de que trata o § 1º, terão sua execução condicionada aos limites constantes do Anexo I. (grifo nosso)***

30. Acrescente-se a isso, que na LDO-2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) foi inserido novo dispositivo, abaixo transcrito, aplicando-se essa mesma regra a todos os Órgãos e Poderes, dispositivo mantido na LDO-2015 (§ 13 do art. 52 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), conforme segue:

> LDO-2014
>
> Art. 51.....
>
> § 13. A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2014, **fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo**, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, quando a abertura e a reabertura de créditos adicionais ocorrer 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.

31. Em síntese, entende-se que a edição dos decretos questionados, no que tange às despesa primárias discricionárias, não afeta a meta de resultado primário, pois as despesas autorizadas ficam limitadas ao espaço fiscal previamente fixado no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Quanto se trata de elevação de despesa primária obrigatória, caso não esteja dentro do espaço fiscal disponível, ou seja, incorporada na Avaliação Bimestral de Receita e Despesa Primária do bimestre imediatamente anterior, implica no necessário contingenciamento em igual valor de despesa primária

discricionária a ser efetivado após a Avaliação Bimestral de Receita e Despesa Primária do bimestre imediatamente posterior.

## CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, conclui-se que o Governo Federal não incorreu em qualquer irregularidade à luz da LRF e da LDO, bem como adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das despesas dos referidos créditos. Ademais, cabe observar que após o Tribunal de Contas da União externar seu posicionamento, contrário ao entendimento do Governo de que a abertura de crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário por ficar a execução dessas despesas restritas aos limites de empenho estabelecidos nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, por meio do Acórdão nº 2461/2015 - TCU - Plenário, de 7 de outubro de 2015, que trata da apreciação das Contas da Presidência da República de 2014, o Governo não mais editou decretos de créditos suplementares utilizando como fontes de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, inclusive quando esse excesso era destinado a repartição de receitas entre os demais Entes.

33. Pelos argumentos apresentados nesta Nota Técnica, entende-se que os procedimentos adotados pelo Poder Executivo observam o ordenamento jurídico e são consistentes com os princípios da legalidade, da moralidade, e dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

34. Isso posto, submete-se o assunto à consideração superior e sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 6 de maio de 2016.

De acordo. Encaminha-se a presente Nota ao Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Clayton Luiz Montes**
Diretor do Departamento de Programas da Área Econômica

**Felipe Daraich Neto**
Diretor do Departamento de Programas Sociais

**Marcos Ferreira**
Diretor do Departamento de Programas Especiais

**Zarak de Oliveira Ferreira**
Diretor do Departamento de Programas de Infraestrutura

**Cilair Rodrigues de Abreu**
Secretário-Adjunto de Orçamento Federal
Assuntos de Gestão Orçamentária

**George Alberto de Aguiar Soares**
Secretário-Adjunto de Orçamento Federal
Assuntos de Gestão Fiscal