PARECER Nº 762, DE 2016

Da COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT, referente à análise de procedência ou improcedência da Denúncia nº 1, de 2016 (DCR nº 1, de 2015, na origem), do Senhor Hélio Bicudo e outros, que trata da *denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item II); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3)*.

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

SUMÁRIO

1. RELATÓRIO 4
1.1. Da instauração do processo 4
1.2. Da instrução 4
1.3. Da denúncia 12
1.4. Da defesa escrita 14
1.5. Das alegações finais 17
1.5.1. Da acusação 17
1.5.2. Da defesa 18
2. ANÁLISE 19
2.1. Preliminares de mérito 22
2.1.1. Preliminar do desvio de poder 23
2.1.2. Preliminar do objeto da acusação 24

2.1.3. Preliminar da não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950 27

2.1.4. Preliminar da pendência do julgamento das contas presidenciais de 2015 ... 29

2.1.5. Exceção de suspeição do Relator 30

2.2. Mérito 30

2.2.1. Contextualização 31

2.2.2. Argumentos da defesa 55

2.2.2.1. Criminalização da política fiscal 55

2.2.2.2. Decretos de abertura de créditos suplementares 63

2.2.2.2.1. Análise do argumento da defesa 64

2.2.2.2.2. Riscos institucionais do argumento da defesa 68

2.2.2.2.3. Impacto dos créditos suplementares sobre o resultado primário 73

2.2.2.2.4. Conformação dos decretos de suplementação à interpretação da defesa 79

2.2.2.2.5. Síntese dos argumentos da defesa sobre os decretos de abertura de crédito suplementar 86

2.2.2.2.6. Possibilidade de conduta diversa 110

2.2.2.3. Operações de crédito ilegais no âmbito do Plano Safra ("pedaladas fiscais") 114

2.2.2.3.1. Síntese dos argumentos da defesa sobre o Plano Safra 119

2.2.2.3.2. Arquivamento de investigação criminal no âmbito da Procuradoria da República do Distrito Federal relativa às "pedaladas fiscais" 147

2.2.3. A Administração Pública Federal e o cumprimento da LRF 150

2.2.3.1. Banco do Brasil 151

2.2.3.1.1. Obrigações do BB enquanto sociedade de economia mista de capital aberto 151

2.2.3.1.2. Natureza jurídica da relação entre o BB e a União na execução do Plano Safra 153

2.2.3.1.3. Relações assimétricas entre as partes 155

2.2.3.1.4. Ampliação do crédito rural apesar do inadimplemento do Tesouro Nacional 156

2.2.3.1.5. Omissão na cobrança judicial dos valores em atraso 157

2.2.3.1.6. Ocultação do inadimplemento do Tesouro 159

2.2.3.2. Banco Central do Brasil 160

2.2.3.2.1. Supervisão bancária 161

2.2.3.2.2. Supervisão prudencial 167

2.2.3.2.3. Registro da Dívida Pública 169

2.2.3.3. Comissão de Valores Mobiliários 171

2.2.3.4. Secretaria de Orçamento Federal 174

2.2.3.5. Secretaria do Tesouro Nacional 174

2.2.3.6. Considerações finais 175

2.2.4. Bem jurídico e interpretação da lei 176

2.2.4.1. Decretos presidenciais e depoimentos 183

2.2.4.2. “Pedaladas fiscais” e depoimentos 202

2.2.5. Responsabilidade política 215

2.2.6. Hipóteses de absolvição sumária 245

2.2.7. Classificação jurídica dos fatos 247

2.2.8. Conclusão 249

3. VOTO 252

ANEXO 1 - RESUMO DO RELATÓRIO 253

ANEXO 2 - RESUMO DOS DEPOIMENTOS 278

ANEXO 3 - DOCUMENTOS RECEBIDOS PARA A INSTRUÇÃO DO PROCESSO 406

1. RELATÓRIO

1.1. Da instauração do processo

A Denúncia (DEN) nº 1, de 2016 (DCR nº 1, de 2015, na origem), em epígrafe, foi formalmente recebida e considerada objeto de deliberação pelo Plenário do Senado Federal, no dia 12 de maio de 2016, com 55 votos favoráveis, 22 contrários e 1 abstenção, em atendimento ao disposto nos arts. 47 a 49 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. A denunciada foi citada no mesmo dia, suspensa de suas funções – por força do que dispõe o art. 86, §1º, II da Constituição Federal (CF) – e o processo formalmente instaurado.

Nos termos da Ata da 2ª Reunião da Comissão Diretora do Senado Federal, realizada em 12 de maio de 2016, o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, designou o Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), para o exercício da Presidência do Senado Federal no que se refere à DEN nº 1, de 2016, nos termos do art. 52, parágrafo único, da CF.

1.2. Da instrução

No dia 1º de junho de 2016, a denunciada apresentou sua defesa escrita, nos termos do art. 49 da Lei nº 1.079, de 1950, observado o prazo de 20 dias, definido no Roteiro de 1992 para o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, conforme acolhido pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378/DF, julgada em dezembro de 2015.

No dia 2 de junho, esta Comissão deliberou sobre os requerimentos de produção de provas – dos denunciantes, da denunciada e dos senadores membros da Comissão – e, no dia 6 de junho, sobre o cronograma dos trabalhos para a fase de instrução.

Ainda no dia 2 de junho, o Presidente desta Comissão indeferiu a exceção de suspeição do Relator levantada pela defesa da denunciada nos termos do art. 96 do Código de Processo Penal (CPP), e, após recurso ao Plenário, a decisão foi mantida por 11 votos favoráveis, 3 contrários e 1 abstenção.

No dia 8 de junho, a Comissão rejeitou os pedidos de perícia e de auditoria e as preliminares de mérito acerca da necessidade prévia de apreciação das contas presidenciais de 2015 pelo TCU e acerca do objeto fático do processo, todos levantados pela defesa. A Relatoria apontou o erro na defesa escrita e definiu os decretos presidenciais sobre os quais a defesa deveria arrolar testemunhas, tendo a mesma acatado os argumentos e feito o devido aditamento, mediante petição juntada posteriormente. Iniciou-se a oitiva das testemunhas.

No dia 13 de junho, o Presidente do STF, como instância recursal para a DEN nº 01, de 2016, em resposta a recurso da defesa, deferiu a perícia anteriormente rejeitada pela Comissão. A junta de peritos foi aprovada pela Comissão no dia 15 de junho, após rejeição de exceção de suspeição levantada pela defesa contra um dos integrantes.

No dia 16 de junho, os quesitos para a perícia foram apresentados pelos denunciantes, pela denunciada e pelos senadores. A Comissão indeferiu e ajustou os quesitos não relacionados diretamente ao objeto do processo, com consenso entre acusação e defesa.

No dia 17 de junho, a Comissão decidiu pelo prazo de dez dias para a realização da perícia, seguida da oitiva do perito coordenador da junta e dos assistentes técnicos, após juntada dos respectivos laudos e esclarecimentos periciais.

No dia 22 de junho, a Comissão aprovou novo cronograma para os trabalhos, em acordo com a acusação e a defesa, garantindo-se o interrogatório da denunciada como último ato da instrução.

No dia 27 de junho, a junta pericial composta de três servidores efetivos do Senado Federal (João Henrique Pederiva, Diego Prandino Alves e Fernando Álvaro Leão Rincon, sob a coordenação do primeiro) entregou o laudo, em atendimento ao prazo estabelecido.

No dia 29 de junho foram concluídas as oitivas das testemunhas da acusação, da defesa e do juízo.

Foi seguido o seguinte cronograma para a oitiva de testemunhas:

Dia	Testemunhas
8 de junho	1) Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Ministério Público junto ao TCU (testemunha da acusação); 2) Antônio Carlos Costa D' Ávila Carvalho, Auditor Fiscal do TCU (testemunha da acusação); 3) Adriano Pereira de Paula, Coordenador-Geral de Operações de Crédito da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (testemunha do juízo); 4) Otávio Ladeira de Medeiros, Secretário da STN (testemunha do juízo).
13 de junho	5) Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Secretário de Controle Externo e Fazenda Nacional do TCU (testemunha do juízo); 6) Leonardo Rodrigues Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU (testemunha do juízo).
14 de junho	7) André Nassar, ex-Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (testemunha da defesa); 8) Gilson Alceu Bittencourt, Secretário de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento – MPOG (testemunha da defesa).
15 de junho	9) Cilair Rodrigues de Abreu, ex-Secretário Adjunto da Secretaria de Orçamento Federal – SOF (testemunha da defesa); 10) José Geraldo França Diniz, ex-Subsecretário de Orçamento e Administração do Ministério da Previdência Social (testemunha da defesa); 11) Walter Baere de Araújo Filho, Consultor Jurídico do MPOG (informante da defesa).
16 de junho	12) Luiz Cláudio Costa, ex-Secretário-Executivo do Ministério da Educação (testemunha da defesa); 13) Wagner Vilas Boas, ex-Secretário-Executivo-Adjunto do Ministério da Educação (testemunha da defesa);

	14) Iara Ferreira Pinheiro, Subsecretária de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (testemunha da defesa); 15) Clayton Luiz Montes, Diretor do Departamento de Programas Econômicos da SOF (testemunha da defesa).
17 de junho	16) José Henrique Paim Fernandes, ex-Ministro da Educação (testemunha da defesa); 17) Zarak de Oliveira Ferreira, Diretor do Departamento de Programas de Infraestrutura da SOF (testemunha da defesa); 18) Antonio José Chatack Carmelo, Analista de Planejamento e Orçamento do MPOG (testemunha da defesa); 19) Nelson Barbosa, ex-Ministro da Fazenda (testemunha da defesa); 20) Georgimar Martiniano de Sousa, Gerente de Projeto do Departamento de Programas Especiais da SOF (testemunha da defesa).
20 de junho	21) Ivo da Motta Azevedo Correa, ex-Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (testemunha da defesa); 22) Renato Janine Ribeiro, ex-Ministro da Educação (testemunha da defesa); 23) Felipe Daruich Neto, Diretor do Departamento de Programas Sociais da SOF (testemunha da defesa); 24) Bruno Moretti, ex-Secretário Executivo Adjunto da Casa Civil (testemunha da defesa).
21 de junho	25) Pepe Vargas, ex-Ministro da Secretaria de Direitos Humanos (testemunha da defesa); 26) Miriam Belchior, ex-Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e ex-Presidente da CEF (testemunha da defesa); 27) Orlando Magalhães da Cunha, Analista de Planejamento e Orçamento e ex-Subsecretário de Planejamento do Ministério da Justiça (testemunha da defesa);

	28) Marcelo Minghelli, Coordenador de Orçamento e Finanças do Ministério da Justiça (testemunha da defesa).
22 de junho	29) Robson Azevedo Rung, Coordenador-Geral de Tecnologia e Informação da SOF (testemunha da defesa); 30) Luiz Antonio Souza Cordeiro, Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa (testemunha da defesa); 31) Luciano Carlos de Almeida, Representante da Justiça do Trabalho (testemunha da defesa).
23 de junho	32) Anderson Lozi da Rocha, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (testemunha da defesa); 33) Esther Dweck – ex-Secretária de Orçamento Federal (testemunha da defesa).
24 de junho	34) Francisco José Pontes Ibiapina, ex-Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego (testemunha da defesa); 35) Marcos de Oliveira Ferreira, Diretor de Programas Especiais da SOF (testemunha da defesa).
27 de junho	36) Patrus Ananias, ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário – MDA (testemunha da defesa); 37) Maria Fernanda Ramos Coelho, ex-Secretária-Executiva do MDA (testemunha da defesa).
28 de junho	37) Maria Fernanda Ramos Coelho, ex-Secretária-Executiva do MDA (continuação da oitiva); 38) Aldo Rebelo, ex-Ministro da Defesa (testemunha da defesa); 39) Luís Inácio Lucena Adams, ex-Advogado-Geral da União (testemunha da defesa); 40) Antônio Carlos Stangherlin Rebelo, representante do Conselho Nacional de Justiça (testemunha da defesa).
29 de junho	41) João Luiz Guadagnin, Diretor do Departamento de Financiamento e

	Proteção da Produção do MDA (testemunha da defesa); 42) Marcel Mascarenhas dos Santos, Procurador do BACEN (informante da defesa); 43) Fernando Rocha, Chefe Adjunto do Departamento Econômico do BACEN (testemunha da defesa); 44) Paulo José dos Reis Souza, Subsecretário de Política Fiscal da STN (testemunha da defesa).

Foram ouvidas, ao todo, 2 testemunhas indicadas pela acusação, 36 testemunhas e 2 informantes indicados pela defesa e 4 testemunhas do juízo.

No dia 1º de julho foram juntados aos autos os esclarecimentos da junta pericial ao laudo, em resposta a questionamentos da defesa, do relator e de alguns senadores.

No dia 4 de julho foram juntados os laudos elaborados pelos assistentes técnicos da acusação (Selene Peres Peres Nunes) e da defesa (Rodrigo Octávio Orair e Ricardo Lodi Ribeiro).

No dia 5 de julho foram ouvidos, para esclarecimentos, a junta pericial e os assistentes técnicos da acusação e da defesa.

No dia 6 de julho, data agendada para o interrogatório, foi lido o depoimento escrito encaminhado pela denunciada por meio de seu advogado.

No dia 7 de julho foi aberto prazo sucessivo para as alegações finais escritas da acusação e da defesa. As alegações finais da acusação foram juntadas no dia 12 de julho, e as da defesa no dia 28 de julho.

A lista dos documentos recebidos durante a instrução encontra-se em Anexo, assim como o resumo dos depoimentos.

Na fase de instrução preliminar, foi seguida rigorosamente a decisão do STF na referida ADPF nº 378, da qual destacamos os seguintes trechos (ementa do acórdão):

> [...] II. MÉRITO: [...] 3. RITO DO *IMPEACHMENT* NO SENADO (ITENS G E H DO PEDIDO CAUTELAR): [...] 3.2. **Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado). 3.3. Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.** [...] 6. A DEFESA TEM DIREITO DE SE MANIFESTAR APÓS A ACUSAÇÃO (ITEM E DO PEDIDO CAUTELAR): **No curso do procedimento de *impeachment*, o acusado tem a prerrogativa de se manifestar, de um modo geral, após a acusação.** Concretização da garantia constitucional do devido processo legal (*due process of law*). Precedente: MS 25.647-MC, Redator p/ acórdão Min. Cezar Peluso, Plenário. Procedência do pedido.
>
> III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES 1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR): Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, **não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código**. **A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados**. Improcedência do pedido. [...] 4. **OS SENADORES NÃO PRECISAM SE APARTAR DA**

> **FUNÇÃO ACUSATÓRIA** (ITEM J DO PEDIDO CAUTELAR): O procedimento acusatório estabelecido na Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionado pela CF/1988, **não impede que o Senado adote as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas, função que pode ser desempenhada de forma livre e independente**. Improcedência do pedido. 5. É POSSÍVEL A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA E DO SENADO (ITEM B DO PEDIDO CAUTELAR): A aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do *impeachment* não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões *interna corporis*. Improcedência do pedido. 6. O INTERROGATÓRIO DEVE SER O ATO FINAL DA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA (ITEM F DO PEDIDO CAUTELAR): **O interrogatório do acusado, instrumento de autodefesa que densifica as garantias do contraditório e da ampla defesa, deve ser o último ato de instrução do processo de *impeachment*.** Aplicação analógica da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao rito das ações penais originárias. Precedente: AP 528-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário. Procedência do pedido. [...] [grifamos]

Com base nessa decisão, foi garantida à defesa, no decorrer dos trabalhos da Comissão, a prerrogativa de se manifestar, de modo geral, após a acusação, inclusive com amplo uso da palavra durante as reuniões, em observância ao art. 7º, incisos X a XII, do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994); foi garantido aos senadores papel ativo na produção e controle de provas, considerando a natureza político-penal do presente processo, e o interrogatório da denunciada foi garantido como último ato da instrução, nos termos do art. 411 do CPP, tendo a denunciada optado por não comparecer.

A base do rito procedimental adotada nesta fase foi aquela já definida pelo roteiro publicado no Diário Oficial da União de 8 de outubro de 1992, aplicado ao processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor e acolhido no julgamento da ADPF nº 378.

1.3. Da denúncia

A peça acusatória elenca crimes de responsabilidade supostamente praticados pela Presidente da República em relação a três fatos destacados:

1) "Decretos ilegais" – art. 10, itens 4 e 6, da Lei nº 1.079, de 1950;

2) "Práticas ilegais de desinformações contábeis e fiscais – as chamadas "pedaladas fiscais" – art. 10, itens 6, 7, 8 e 9, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 1950;

3) "Não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público" – art. 9, item 7, da Lei nº 1.079, de 1950.

Em relação ao **fato (1)** – decretos de abertura de créditos suplementares –, a denúncia, em síntese, elenca os seguintes fatos e argumentos:

a) abertura de créditos suplementares por decretos não numerados em valor superior a 95 bilhões de reais em situação de descumprimento da meta fiscal;

b) conhecimento da denunciada, em período eleitoral, de que a meta fiscal prevista na LDO de 2014 não vinha sendo cumprida e de que não seria cumprida;

c) representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – TCU atestando a irregularidade dos decretos de abertura de créditos orçamentários sem a prévia autorização legislativa do Congresso Nacional, em violação à Lei Orçamentária, à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à CF, com ofensa aos arts. 167, V, e 165, § 8º da CF, ao art. 9º da LRF e ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual (LOA – Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014);

d) listagem dos decretos de 2015 que ampliaram os gastos da União com recursos suplementares, em inobservância da meta fiscal vigente e sem a devida autorização do Congresso Nacional;

e) prática considerada ilegal pelo TCU nos autos TC-005.335/2015-9;

f) práticas ilegais em 2014 e reiteração em 2015.

Em relação ao **fato (2)** – operações de crédito supostamente ilegais –, a denúncia, em síntese, elenca os seguintes fatos e argumentos:

a) operações de crédito ilegais, constituindo prática de maquiagem contábil, dissimulativa da realidade das contas públicas, nos termos dos autos TC-021.643/2014-8 – as chamadas "pedaladas fiscais";

b) não registro no rol dos passivos da União da Dívida Líquida do Setor Público de valores devidos pela União ao Banco do Brasil – BB (relativos a equalização de juros e taxas de safra agrícola); passivos da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS em razão do Programa Minha Casa, Minha Vida), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (relativos à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento – PSI). Incorreta apresentação dos cálculos do resultado primário das contas públicas. Operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal (CEF) para pagamentos no âmbito dos Programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial.. Pagamento de dívidas da União no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida sem autorização da LOA;

c) operações de crédito ilegais com o não repasse contínuo de recursos a entidades do sistema financeiro nacional controladas pela própria União. O pagamento recorrente pelas entidades financeiras com recursos próprios constitui abertura de crédito em favor da União, constituindo-se modalidade de mútuo, em ofensa aos arts. 36 e 38 da LRF;

d) dívidas da União que deixaram de ser computadas, alcançando mais de 40 bilhões de reais;

e) continuidade fática no ano de 2015, com as operações de crédito ilegais se estendendo até junho de 2015 em relação ao Plano Safra/BB;

f) conhecimento da Presidente da República, que mantinha reuniões frequentes com o Secretário do Tesouro Nacional e foi advertida pelas decisões do TCU e por vários textos publicados na imprensa sobre os riscos da política fiscal em curso.

Em relação ao **fato (3)** – não registro das operações de crédito na dívida líquida do setor público –, a denúncia, em síntese, elenca os seguintes fatos e argumentos:

a) falta de registro das operações de crédito ilegais no rol das dívidas de passivos da dívida líquida do setor público, conforme admitido pelo Banco Central do Brasil (BACEN) em documento de 28 de agosto de 2014, constante do processo do TCU – autos TC 021.643/2014-8;

b) afronta à LOA e à LRF, que obrigam que o registro de todas as despesas relativas à dívida pública conste da lei orçamentária anual;

c) o impacto dessas operações na dívida líquida só era captado pelo BACEN no momento do efetivo desembolso dos recursos federais, isto é, do saque da Conta Única do Tesouro Nacional em favor das instituições financeiras;

d) em razão disso, o resultado fiscal ao final de cada mês era superior ao que efetivamente seria devido.

O **fato (3)** não foi considerado objeto de deliberação pela Câmara dos Deputados, que entendeu ser a responsabilidade da autoridade que dirige o BACEN e não da Presidente da República.

Em face do exposto, a denúncia acusa a Presidente da República de ação e omissão dolosas pelos crimes citados.

1.4. Da defesa escrita

A denunciada apresentou defesa escrita no dia 1º de junho de 2016, em atendimento ao disposto no art. 49 da Lei nº 1.079, de 1950, e com o prazo definido no roteiro de 1992, acolhido pela ADPF nº 378 (DOC 24).

Elencou, em síntese, os argumentos listados abaixo.

Em relação ao **fato (1)**:

a) a abertura dos créditos possui expressa previsão legal e constitucional;

b) a suplementação, frente ao maior contingenciamento da história, não afeta o atingimento da meta fiscal;

c) em relação às despesas discricionárias, a suplementação não trouxe risco, porque são condicionadas à disponibilidade de recurso;

d) na suplementação de despesas obrigatórias, há inexigibilidade de conduta diversa;

e) as exposições de motivos e pareceres jurídicos de 2001 sempre adotaram a mesma interpretação sobre o art. 4º da LOA. Para contestar a interpretação, novas teses foram formuladas sem respaldo na legislação;

f) 70% das dotações suplementadas foram em favor do Ministério da Educação, por determinação do TCU;

g) não houve lesão ao bem jurídico tutelado, eis que a execução foi inferior aos limites aprovados na LOA;

h) não há que se falar em dolo da Presidente, dada a cadeia complexa de atos e a boa fé;

i) mudança de interpretação do TCU e existência de precedentes em 2001 e 2009;

j) a gestão fiscal em 2015 foi responsável, pois promoveu-se o maior contingenciamento da história, sem que houvesse possibilidade de impacto sobre a meta fiscal;

k) a aprovação da meta pelo Congresso afasta a tipicidade da conduta, uma vez que há convalidação dos atos anteriores;

l) não há tipicidade na conduta, dolo, ilicitude ou culpabilidade.

Em relação ao **fato (2)**:

a) as subvenções são autorizadas por lei e sua a regulamentação e execução cabe aos Ministérios e instituições financeiras responsáveis por sua gestão, de modo que não há conduta a ser praticada pela Presidente da República;

b) a concessão de subvenção ocorre diariamente até o limite definido anualmente em portaria do Ministério da Fazenda;

c) a metodologia de apuração dos saldos também é definida em portaria, e em regra é semestral;

d) para a contabilidade do banco, os saldos a serem repassados pela União são apurados no momento da concessão da subvenção, sem que isso implique a necessidade de pagamento imediato;

e) a necessidade de lapso entre a contratação da apuração e o pagamento decorre da necessidade de tempo para verificação e fiscalização do emprego adequado do programa;

f) é incorreto afirmar que a variação do saldo de subvenção é decorrente de novas operações em 2015, uma vez que deveriam ser pagas apenas nos semestres subsequentes;

g) não há qualquer conduta comissiva ou omissiva descrita como tendo sido praticada pela Presidente da República;

h) a descrição genérica das condutas impede o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório;

i) o art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950, não foi recepcionado pela Constituição de 1988. Os artigos da lei que supostamente teriam sido violados são artigos da LRF. Para que se configurasse crime de responsabilidade, seria necessária violação da lei orçamentária;

j) ainda que se considere ofensa à LRF, não houve violação, pois as subvenções não constituem operação de crédito. Trata-se de contrato de prestação de serviço;

k) não se pode admitir aplicação retroativa de entendimento do TCU;

l) não há tipicidade da conduta, não há dolo.

Em face do exposto, a defesa argumenta não haver crime de responsabilidade por qualquer dos fatos objeto de deliberação pelo Senado Federal.

1.5. Das alegações finais

Por força do que determinou a ADPF nº 378, que acolheu o Roteiro de 1992, foi aberto prazo sucessivo para a acusação e a defesa apresentarem alegações finais escritas.

1.5.1. Da acusação

Em suas alegações finais (DOC 169), a acusação reafirma os argumentos trazidos na denúncia e acrescenta, em síntese, que:

a) o TCU aponta para nova rejeição das contas presidenciais no relatório preliminar referente às contas de 2015, reafirmando a ilegalidade das operações de crédito no âmbito do Plano Safra e dos decretos de abertura de créditos suplementares;

b) as "pedaladas fiscais" configuram antecipação ilegal de receita no último ano de mandato proibida pela LRF (art. 38 da LRF);

c) a Medida Provisória nº 704, de 2015, desvinculou, de forma indevida, receitas decorrentes dos royalties de petróleo de 2014, retirando recursos que seriam destinados à saúde e educação para pagar parte das "pedaladas fiscais";

d) o laudo da junta pericial confirmou os argumentos da acusação;

e) a denunciada deve responder por "comissão por omissão" dolosa em relação às "pedaladas fiscais". As duas condutas objeto do processo são puníveis a título de dolo direto e eventual;

f) o crime de responsabilidade relativo aos decretos é formal, independente de resultado.

1.5.2. Da defesa

Em suas alegações finais (DOC 171), a defesa reafirma os argumentos trazidos na peça inicial e durante a instrução e acrescenta, em síntese, que:

a) dos decretos presidenciais constantes da denúncia, apenas três restaram sob suspeita, em razão de o laudo pericial não ter apontado a alteração na programação orçamentária feita pelo decreto de R$ 55,2 bilhões como incompatível com a obtenção da meta fiscal, correspondendo todo o escopo fático relativo aos decretos, ao final, a apenas 0,15% da despesa primária total de 2015;

b) a denunciada seja absolvida sumariamente pela edição do decreto referido acima;

c) a conclusão da junta pericial é equivocada de que os decretos de suplementação em exame poderiam ter sido abertos de forma a ter impacto fiscal neutro, ou seja, à conta de anulação de despesas primárias;

d) há divergências internas no âmbito do TCU em relação à interpretação do conceito de "operação de crédito" previsto na LRF;

e) o argumento da inexistência de operação de crédito nas chamadas "pedaladas fiscais" encontrou guarida em decisão do Procurador titular do 3º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República do Distrito Federal, que arquivou um procedimento de investigação criminal sobre crime comum correspondente;

f) o laudo da junta pericial não encontrou conduta comissiva da Presidente da República em relação às "pedaladas fiscais".

2. ANÁLISE

O legislador de 1950 optou por prever na Lei nº 1.079 um procedimento bifásico ou escalonado, com a previsão de uma fase de instrução preliminar anterior ao julgamento propriamente dito. Trata-se de uma precaução processual por duas razões básicas: a *irreformabilidade* e a *ausência de fundamentação da decisão* – duas características importantes do julgamento no processo de *impeachment*.

Esta fase, denominada de "sumário da culpa" (ou *judicium accusationis*, como referida no Roteiro do STF proposto em 1992 para o processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor), tem início com o recebimento da denúncia e encerra-se com a decisão de pronúncia, impronúncia ou absolvição. Na fase seguinte, denominada "juízo da causa" (ou *judicium causae*, tal como consta do Roteiro de 1992) – uma vez ocorrida a pronúncia –, inicia-se com a intimação das partes (acusação e defesa) para a indicação das provas que pretendem produzir em plenário e finda-se com o julgamento de mérito.

No Parecer pela admissibilidade da denúncia, o Plenário do Senado Federal autorizou a instauração do processo em relação aos seguintes fatos, em harmonia com a autorização da Câmara dos Deputados:

a) Ofensa aos art. 85, VI e art. 167, V da Constituição Federal, e aos art. 10, item 4, e art. 11, item 2 da Lei nº 1.079, de 1950, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional; e

b) Ofensa aos art. 85, VI e art. 11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

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

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

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

No Mandado de Segurança nº 34.130, julgado em 15 de abril de 2016, o STF assim decidiu:

> [...] Ao final do julgamento, submetida a questão ao Plenário, pelo Presidente, os Ministros presentes autorizaram que fosse consignado em ata que o objeto de deliberação pela Câmara estará restrito à denúncia recebida pelo Presidente daquela Casa, ou seja, i) *seis Decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional* (fl. 17 do documento eletrônico nº 6) e ii) *reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais* (fl. 19 do documento eletrônico nº 6). [...]

No que se refere a esse conjunto fático, a instrução também abordou fatos anteriores a 2015 e operações de crédito realizadas com outras instituições públicas federais. No Parecer pela admissibilidade da denúncia, votado por esta Comissão no dia 6 de maio e pelo Plenário do Senado Federal em 12 de maio, constava expressamente que os julgadores deveriam analisar o fato em todas as suas circunstâncias, para a sua correta compreensão, momento em que foi feita análise preliminar das operações de crédito mantidas com outras instituições públicas e anteriores a 2015. Oportuno destacar trecho do Parecer aprovado quando se refere à necessidade de se analisar os fatos anteriores a 2015:

> Com efeito, a compreensão do fato e de suas circunstâncias é fundamental para a classificação jurídica dos crimes, que, entretanto, pode ser alterada durante a instrução do processo, como prevê o CPP (art. 383). A própria interpretação do fato, aliás, pode sofrer alteração (art. 384), sem qualquer afronta ao devido processo legal, vez que a defesa defende-se de fatos e não de sua capitulação. Além disso, a contextualização completa do fato é fundamental para averiguar sua tipicidade material, ou seja, a ofensa ao bem jurídico protegido pela norma constitucional.

No Mandado de Segurança nº 34.130, julgado em 15 de abril de 2016, o STF consignou em ata que o objeto do processo abrange a "*reiteração* das pedaladas fiscais", o que significa apuração desses fatos no decurso do tempo.

É importante esclarecer – e assim novamente o fez esta Relatoria no dia 6 de julho perante a Comissão – que as operações semelhantes ou idênticas realizadas com outras instituições públicas e em outros períodos temporais compõem, tecnicamente, o quadro de circunstâncias dos crimes narrados na denúncia. Circunstâncias, conforme pacificamente consta da doutrina, são fatos que, acompanhando, seguindo ou precedendo o fato principal, tem efeitos na aplicação da pena e/ou na configuração e significação do fato principal. O Código de Processo Penal exige a análise de todas as circunstâncias, as quais devem constar da sentença do juiz (arts. 386, 387 etc.). Em razão disso, esta Comissão e o Plenário do Senado Federal acataram as análises preliminares trazidas pelo Relatório de Admissibilidade da denúncia.

Por essa mesma razão, o fato relativo ao não registro dos passivos com instituições controladas pelo BACEN, trazido pela denúncia (item 1.3), apesar de não ser objeto deste processo para responsabilizar a Presidente da República, constitui circunstância dos fatos principais que deve ser considerada e foi objeto de menção por várias testemunhas – particularmente no que se refere às "pedaladas fiscais" – e inclusive tema trazido à discussão pela própria defesa no dia 29 de junho, por ocasião das oitivas de técnicos do BACEN por ela arrolados.

A pronúncia é a decisão pela qual esta Comissão Especial verifica a existência de um juízo de probabilidade acerca da autoria e de provas suficientes acerca da materialidade. Nesta fase, em suma, exige-se dos julgadores unicamente o exame do material probatório produzido até então, especialmente para verificar se estão diante de crimes de responsabilidade e se estão ou não presentes as hipóteses de absolvição sumária – hipóteses estas distintas daquelas examinadas na fase anterior (art. 397 do CPP).

Esta Comissão deve apontar e ressaltar *os elementos de convicção necessários* para o prosseguimento do processo. É a que se propõe o presente Relatório, de forma coerente com a natureza político-jurídica do processo, que apresenta natureza mista, conforme já esclareceu o STF na

ADPF nº 378. É oportuno citar algumas circunstâncias que distanciam este processo de um processo penal tradicional e da aplicabilidade plena de vários dispositivos processuais penais: os senadores não precisam se apartar da função acusatória (item III, 4 da ementa do acórdão da ADPF); os senadores que votam a pronúncia serão juízes (art. 63 da Lei nº 1.079, de 1950); os senadores enquanto jurados não estarão incomunicáveis (art. 466, § 1º do CPP); a produção de provas e as opiniões emitidas no decorrer da presente fase foram públicas e transmitidas pelos meios de comunicação de massa.

Este é o roteiro que o Relatório seguirá:

a) análise das preliminares de mérito e da exceção de suspeição arguidas pela defesa;

b) contextualização dos fatos narrados na denúncia;

c) análise dos argumentos de mérito trazidos pela defesa;

d) análise da atuação dos órgãos da Administração Pública Federal perante os fatos;

e) análise do bem jurídico sob tutela à luz dos depoimentos colhidos;

f) análise da responsabilidade, com síntese e listagem dos elementos de convicção;

g) análise das hipóteses de absolvição sumária;

h) definição da classificação jurídica dos fatos;

i) conclusão.

2.1. Preliminares de mérito

A defesa escrita, nos termos do art. 406, § 3º, do CPP, deve arguir preliminares e tudo o que seja de seu interesse. Assim, a denunciada renovou questões preliminares já levantadas anteriormente e apresentou uma

exceção de suspeição (DOC 24). Algumas dessas preliminares foram renovadas nas alegações finais (DOC 171).

2.1.1. Preliminar do desvio de poder

A defesa trouxe novamente a preliminar de desvio de poder ou de finalidade quando do recebimento da denúncia e tramitação da mesma na Câmara dos Deputados, já arguida na fase anterior. Nas alegações finais, retomou o tema. Esta Comissão e o Plenário do Senado Federal rejeitaram a preliminar quando aprovaram o Parecer pela admissibilidade da denúncia, em que a mesma foi analisada. Como argumento novo, a denunciada traz a lume gravações de áudio divulgadas nos meios de comunicação e realizadas pelo ex-Presidente da Transpetro, Sérgio Machado, em que teria sido pactuado o fim das investigações da Operação Lava Jato com o advento de um novo Governo Federal. Nas alegações finais, a denunciada cita ainda discurso da Senadora Rose de Freitas, que corroboraria a tese do desvio de poder.

Vários requerimentos de produção de provas sobre as referidas gravações, tanto da parte da denunciada quanto de senadores, foram indeferidos por esta Comissão, que entendeu não estarem relacionados aos fatos objeto do processo. A matéria foi então objeto de recurso da defesa. O Presidente do STF, atuando como instância recursal para fins da DEN nº 1, de 2016, conheceu do recurso e, após ouvir o Ministro Teori Zavascki, negou-lhe provimento, em virtude da informação do Relator do feito de que a referida delação encontrava-se sob sigilo. Posteriormente, em razão da retirada do sigilo sobre a delação premiada do ex-dirigente da Transpetro pelo Relator, a defesa renovou o requerimento de juntada dos áudios. A Comissão, no dia 20 de junho, rejeitou novamente o requerimento. No dia 4 de julho, em resposta a recurso da defesa, o Presidente do STF indeferiu definitivamente o pleito, por tratar-se de matéria estranha ao objeto do processo e de simples elemento indiciário, destituído de valor probatório pleno.

O argumento de desvio de poder nos parece vencido. O Plenário do Senado Federal, no dia 12 de maio, recebeu a denúncia em votação expressiva que computou, ressalte-se, mais de dois terços de votos favoráveis dos senadores, legitimando, assim, a instauração do processo e todo o seu trâmite até então. O próprio STF, na decisão do Ministro Teori Zavascki,

indeferiu a cautelar proposta pelo então Advogado-Geral da União no MS 34.193/DF sobre o mesmo assunto.

Como colocado pelo Ministro em sua decisão – e repetido, anote-se, pelo Presidente do STF na sua resposta ao recurso da defesa –, a invocação do desvio de poder reclama imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, "atividade que é praticamente – senão de todo – inviável quando o ato sob contestação representa a vontade conjugada de quase 370 parlamentares, que aprovaram um relatório circunstanciado produzido por Comissão Especial, com fundamentação autônoma em relação ao ato presidencial que admitiu originalmente a representação". Generalizar o vício de vontade de agentes isolados para o universo do Plenário é o mesmo que nulificar o princípio de presunção de legitimidade que é corrente em direito público. Além disso, e na esteira do que inúmeras vezes ressaltado quando o STF tratou de aspectos procedimentais do *impeachment*, é indispensável considerar que "a atuação de parlamentares no julgamento não está dissociada de coeficiente político. Pelo contrário, está naturalmente imantada por esse elemento típico da atuação parlamentar". Some-se a esses argumentos a vontade conjugada de 55 senadores no último dia 12 de maio, que acatou o Parecer oferecido por esta Comissão.

Por todas essas razões, somos pela rejeição da preliminar.

2.1.2. Preliminar do objeto da acusação

A defesa arguiu que esta Comissão, ao aprovar a admissibilidade da denúncia, ampliou o escopo fático do que teria sido autorizado pela Câmara dos Deputados, adicionando, indevidamente, um decreto de abertura de crédito suplementar ao conjunto dos quatro que teriam sido autorizados para deliberação do Senado Federal. Assim, para a defesa, seria hipótese de *mutatio libelli* – ou seja, reinterpretação dos fatos ou adição de novos fatos (art. 384 do CPP).

Não se trata de *mutatio libelli*. A quantidade de decretos não é determinante para a classificação jurídica proposta na denúncia e não altera de forma relevante a acusação. Nem sequer há efeitos na sanção.

Apesar de já decidida pela Comissão em 8 de junho, julgamos importante abordar essa preliminar de forma mais pormenorizada aqui, por se referir diretamente ao mérito da causa. A defesa escrita da denunciada

alegou que a Comissão Especial do Impeachment da Câmara dos Deputados, mediante Parecer aprovado em 11/04/2016, teria limitado o objeto da denúncia a quatro decretos (DOC 24, p. 168).

Ocorre que a tabela apresentada pela defesa não encontra amparo no Parecer aprovado pela Comissão Especial do Impeachment da Câmara dos Deputados. O que há no referido Parecer, na realidade, é a menção de que há duas abordagens para se analisar a irregularidade dos decretos. A primeira, mais restritiva, resultaria na conclusão de que todos os seis decretos seriam irregulares; a segunda, menos restritiva, possibilitaria concluir que **quatro** dos seis decretos seriam irregulares por não serem neutros do ponto de vista fiscal. No entanto, os quatro decretos indicados pelo Relator Jovair Arantes não coincidem com os quatro decretos elencados pela defesa na sua resposta escrita a esta Comissão.

De acordo com a segunda abordagem utilizada pelo Relator Jovair Arantes, seriam neutros do ponto de vista fiscal, pela literalidade do seu Relatório, os **dois primeiros** decretos listados na seguinte tabela:

SUBSÍDIO PARA EXAME DE ADMISSIBILIDADE DE DECRETOS ABRINDO CRÉDITOS SUPLEMENTARES CITADOS NA DENÚNCIA
(compatibilidade com a obtenção da meta de resultado fiscal)

R$ 1,00

Data	Órgãos	Página DOU	Despesa acrescida - Indicador de Resultado Primário da despesa				Fonte de Financiamento			
			Financeira	Primária Obrigatória	Primária Discricionária	Total	Superávit financeiro	Excesso de arrecadação	Anulação de despesa	Total
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Executivo, EFU e Refinanciamento	65 - Seção I	36.687.241.595	-	72.140.925	**36.759.382.520**	703.465.057	7.000.000	36.048.917.463	**36.759.382.520**
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo	02 - Seção I	61.675.935	1.567.843.560	-	**1.629.519.495**	56.550.100	-	1.572.969.395	**1.629.519.495**
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Educação, Prev, Trabalho, Cultura	49 - Seção I	3.359.418	-	1.698.029.610	**1.701.389.028**	666.186.440	594.113.666	441.088.922	**1.701.389.028**
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	diversos órgãos do Executivo	68 - Seção I	120.000	-	29.802.832	**29.922.832**	-	365.726	29.557.106	**29.922.832**
20/8/2015 (pub 21/8/2015)	MAPA, Fazenda, Cidades e EFU	14 - Seção I	55.200.582.569	-	37.000.000	**55.237.582.569**	1.370.419	-	55.236.212.150	**55.237.582.569**
20/8/2015 (pub. 21/8/2015)	Judiciário e Executivo	04 - Seção I	-	-	600.268.845	**600.268.845**	231.412.685	262.173.117	106.683.043	**600.268.845**
Total			**91.952.979.517**	**1.567.843.560**	**2.437.242.212**	**95.958.065.289**	**1.658.984.701**	**863.652.509**	**93.435.428.079**	**95.958.065.289**

Fonte: Diário Oficial da União; e SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Diferentemente da tabela acima, a apresentada pela defesa indicava *rol distinto* de decretos que teriam sido supostamente afastados pelo Relator Jovair Arantes.

Em síntese, enquanto o Relator Jovair Arantes abre a possibilidade de considerar neutros do ponto de vista fiscal os dois primeiros decretos da tabela acima (Decretos de 27/7/2015 nos valores de R$ 36,8

bilhões e R$ 1,6 bilhão), a defesa entende, a partir disso, que deveriam deixar de compor o escopo da denúncia:

- o primeiro decreto da tabela acima (de 27/7/2015, no valor de R$ 36,8 bilhões); e

- o quinto decreto da tabela acima (de 20/8/2015, no valor de R$ 55,2 bilhões)

A defesa se equivocou, portanto, ao trocar o segundo decreto da tabela acima pelo quinto, de modo que a tabela apresentada pela defesa merecia retificação nesse sentido.

Em face desse cotejamento, também não se mostrou pertinente o requerimento da defesa para que fosse excluído o Decreto de 27/7/2015 no valor de R$ 29,9 mihões. Como se vê, este não é um dos dois primeiros decretos da tabela *supra*. É na realidade o quarto decreto listado. Nas alegações finais, a defesa novamente requereu a exclusão desse decreto. Como não houve qualquer fundamentação, julgamos tratar-se de erro formal da peça.

Outro ponto merece ser esclarecido. Com a devida vênia ao notável trabalho do eminente Relator Deputado Federal Jovair Arantes, a abordagem fundamentada no exame de impacto fiscal de cada decreto não resultaria na conclusão de que os dois primeiros decretos seriam neutros do ponto de vista fiscal.

Conforme demonstrado no Relatório pela admissibilidade da denúncia, aprovado nesta Comissão e pelo Plenário do Senado Federal, apenas o quinto decreto da tabela acima seria neutro do ponto de vista fiscal, qualquer que fosse a abordagem utilizada (se menos ou mais restritiva). Adotando, porém, abordagem menos restritiva, observou-se naquele Relatório, mediante cálculos preliminares, que também poderiam ser considerados neutros do ponto de vista fiscal não apenas o quinto, mas também o primeiro e o quarto decretos.

A rigor, não havia razões, portanto, para que fossem excluídos, apenas com amparo em análises preliminares, quaisquer dos seis decretos que constam da denúncia apresentada. O voto do Parecer aprovado pela Comissão Especial do Impeachment da Câmara dos Deputados não restringe

os indícios de crime de responsabilidade a quatro decretos (item 2.9 do Parecer). Além disso, no âmbito do Mandado de Segurança nº 34.130, o STF consignou em ata que o objeto de deliberação pela Câmara dos Deputados consistiria nos **seis** decretos constantes da denúncia.

Apesar disso, a decisão desta Comissão, no dia 8 de junho, foi considerar que deveriam compor o escopo fático **quatro decretos**, de modo que fossem excluídos os dois primeiros da tabela, tendo em vista a literalidade da redação de trecho do parecer da Câmara que serviu de amparo para que a defesa solicitasse a redução de seis para quatro decretos. A quantidade de decretos, como já afirmado, não é determinante para a qualificação do crime de responsabilidade, mas é importante para compor o quadro de circunstâncias dos fatos narrados.

A consequência prática foi o ajuste de testemunhas e documentos. A defesa apresentou o devido aditamento em 10 de junho.

2.1.3. Preliminar da não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950

A denunciada arguiu a atipicidade das condutas descritas no art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950, constante da denúncia e da autorização da Câmara dos Deputados, em razão da não recepção do dispositivo pela Constituição Federal de 1988. Esta Comissão e o Plenário do Senado Federal também já rejeitaram essa preliminar quando da análise do Parecer sobre a admissibilidade da denúncia.

Três são os argumentos principais que, a nosso ver, afastam a preliminar.

Primeiro. A Lei nº 1.079, de 1950, contempla o conceito que existia à época de sua edição, sob a Constituição de 1946, a qual somente mencionava um único instrumento legal (a lei de orçamento) para regular toda a relação financeira entre Poderes da República. A vigente Constituição, de 1988, por sua vez, estrutura todo um sistema de normas gerais permanentes e de disposições alocativas periódicas como veículo dessa interação entre Poderes no cumprimento das disposições legais de manejo do dinheiro público.

A ordem constitucional em vigor inicia por delegar a leis complementares a regulação de um vasto conjunto de temas: (1) art. 163: finanças públicas; dívida pública externa e interna; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização das instituições financeiras; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades públicas; e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União; (2) art.165, § 9º: exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta; e condições para a instituição e funcionamento de fundos.

O texto constitucional segue então estabelecendo no art. 165 os três instrumentos específicos para a definição da dimensão financeira da ação estatal: as leis que estabelecem periodicamente o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Nada há nos termos da Constituição que permita inferir a tese de que apenas o cumprimento da lei orçamentária anual estaria protegido pelos mecanismos de controle.

Seria interpretar a norma contra ela mesma e contra o interesse público afirmar que o processo de *impeachment* protege de abusos apenas o instrumento de aplicação concreta de todo esse sistema, o seu ponto final (a lei orçamentária anual) e desconsidera a arquitetura do ordenamento constitucional das finanças públicas que lhe governa. Ao redigir o inciso VI do art. 85 da Carta Magna, não estava o constituinte, portanto, referindo-se à "lei orçamentária anual" em sentido estrito, mas ao ordenamento vigente relativo à disposição dos dinheiros públicos. A lei orçamentária anual é um componente essencial desse ordenamento, o que lhe dá concretude material, e por isso é certamente o mais visível – porém, ela é um corolário de todos os demais componentes desse ordenamento, que lhe definem regras, composição, matizes e consequências.

Segundo. O orçamento nada mais é do que um instrumento estratégico de emprego do dinheiro público. A programação orçamentária não está desvinculada da programação financeira. Nosso sistema é estruturado em duas camadas, em que a programação financeira (bimestralmente) atualiza a programação orçamentária anual (nos termos dos arts. 5º, I, 8º e 9º da LRF). Essa mesma lógica está implícita nos arts. 165 e 166 da CF. Portanto, não é possível desprender o plano financeiro do

orçamentário no bem jurídico previsto no inciso VI do art. 85 – "lei orçamentária".

Terceiro. É importante esclarecer que a discussão perde de vista ainda a alteração feita no que hoje é o inciso VII do art. 85 da Carta Magna. Muito se fala do inciso VI do mesmo dispositivo, citado na denúncia, mas é preciso trazer também ao debate o inciso seguinte, o VII, que elenca como bem jurídico protegido nos crimes de responsabilidade "o *cumprimento das leis* e das decisões judiciais".

Na Constituição Federal de 1967, tal inciso alterou a redação do inciso correspondente na Constituição de 1946. Antes lia-se "o cumprimento das decisões judiciárias" (então inciso VIII do art. 89), o qual é reproduzido na Lei nº 1.079, de 1950. Em 1967, passou a ser "o cumprimento das decisões judiciais *e das leis*" (então inciso VII do art. 84), momento em que deixa de constar "a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos" como bem jurídico autônomo. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, trouxe a redação que foi repetida em 1988: "o cumprimento *das leis* e das decisões judiciárias" (então inciso VII do art. 82). É o que consta hoje do atual inciso VII do art. 85. Ocorreu, portanto, uma conjugação de bens jurídicos a partir de 1967. A expressão "leis" absorve perfeitamente "o *legal* emprego dos dinheiros públicos", dispositivo que remete expressamente o emprego do dinheiro público à disciplina da lei.

Portanto, o novo inciso VII da Constituição Federal acolhe a Lei de Responsabilidade Fiscal. É a lei que dispõe sobre os princípios constitucionais e normas gerais das finanças públicas, regulando o art. 163, I a III, o art. 165, §9º e o art. 169 do texto constitucional. Não vislumbramos argumento racional que possa defender a exclusão da LRF do alcance do bem jurídico tutelado pelo inciso VII do atual art. 85 da Constituição.

Portanto, tanto o inciso VI quanto o inciso VII do art. 85 da Constituição Federal, recepcionam o art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950.

2.1.4. Preliminar da pendência do julgamento das contas presidenciais de 2015

A denunciada argúi que o objeto da denúncia diz respeito a matéria orçamentária e financeira, que deve ser obrigatoriamente submetida ao exame prévio do TCU e, posteriormente, do Congresso Nacional, não

tendo havido, até o momento, emissão de parecer do TCU sobre as contas presidenciais de 2015. Como precedente, indica episódio relativo a processo de *impeachment* contra Getúlio Vargas.

Sobre essa questão também já se pronunciou esta Comissão no dia 8 de junho, rejeitando a preliminar e corroborando a pacífica jurisprudência pátria que reconhece a independência das instâncias administrativa, cível e penal. Não houve recurso por parte da defesa.

O precedente de Getúlio Vargas não é aplicável ao presente caso. A denúncia, naquela ocasião, imputava que a própria prestação de contas seria irregular e hipótese de crime de responsabilidade, o que levou a Câmara dos Deputados a considerar a acusação "extemporânea", vez que ainda não julgadas as contas dos exercícios então considerados (1951 e 1952). No caso atual, a denúncia não impugna a prestação de contas de 2015, mas operações específicas, que também foram objeto de apuração do Tribunal de Contas. Trata-se de situação distinta.

2.1.5. Exceção de suspeição do Relator

Sobre a questão, a defesa não trouxe elementos novos. No dia 2 de junho, o Presidente desta Comissão indeferiu a exceção de suspeição do Relator levantada pela denunciada nos termos do art. 96 do CPP, e, após recurso ao Plenário, a decisão foi mantida por 11 votos favoráveis, 3 contrários e 1 abstenção.

O Presidente do STF, atuando como instância recursal para a DEN nº 1, de 2016, rejeitou o recurso da defesa, reafirmando, conforme precedentes jurisprudenciais, a validade do art. 36 da Lei nº 1.079, de 1950, "norma perfeita, acabada e autoaplicável, que não necessita de qualquer complementação para sua incidência".

2.2. Mérito

Como já referido, o principal objetivo desta fase de "juízo de acusação" ou de "sumário da culpa" é impedir que um inocente seja encaminhado para um julgamento político irreformável e de cuja decisão final não se exige fundamentação. Por isso que o juiz deve analisar cuidadosamente os argumentos da defesa, cotejá-los com as provas colhidas, com vistas a verificar a existência de alguma hipótese de absolvição sumária.

Em face disso, a análise do mérito feita a seguir, após contextualizar os fatos narrados na DEN nº 1, de 2016, se desenvolverá a partir dos argumentos trazidos pela defesa.

2.2.1. Contextualização

Antes de adentrarmos pontualmente na análise dos argumentos trazidos pela denunciada em sua defesa, é oportuno contextualizar os fatos narrados. É o contexto que revela a importância e relevância do que está sendo objeto de julgamento pelo Senado Federal, pois situa os fatos nas suas devidas dimensões econômica e política.

Em relação aos créditos suplementares, a acusação alega que os decretos de abertura teriam sido editados de modo incompatível com a meta fiscal em vigor à época. Por essa razão, teriam infringido o art. 4º, *caput*, da lei orçamentária de 2015 (Lei nº 13.115, de 2015). *In verbis*:

> **Art. 4º** Fica **autorizada a abertura** de créditos suplementares, [...] **desde que** as alterações promovidas na programação orçamentária sejam **compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário** estabelecida para o exercício de 2015 [...] [grifamos]

Quanto aos valores devidos pela União ao Banco do Brasil, em razão de equalizações de taxas de juros, os denunciantes alegam que as postergações de repasses, conhecidas como "pedaladas fiscais", teriam caracterizado operações de crédito vedadas pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual estatui que:

> **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. [grifamos]

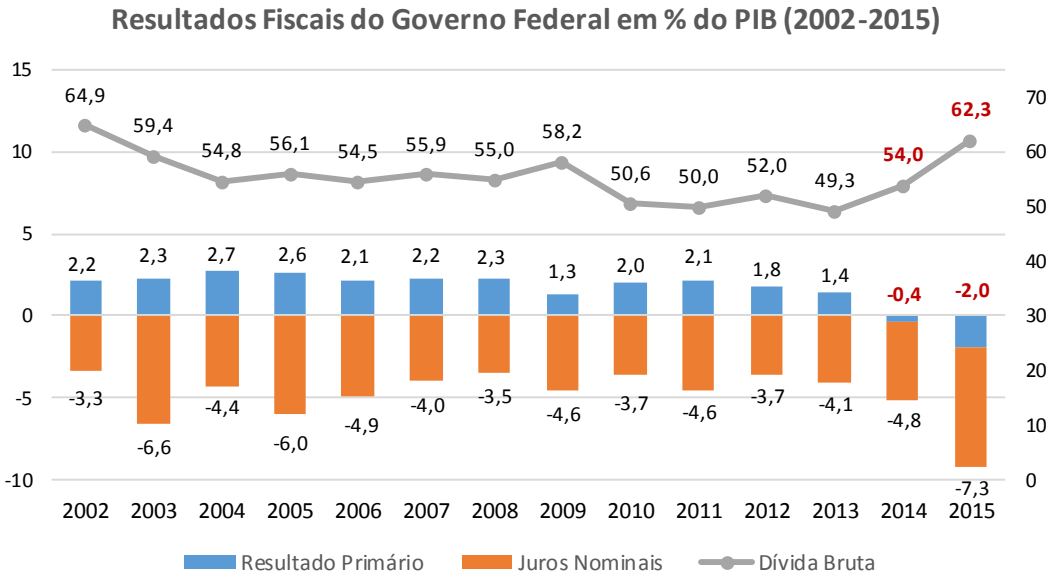
Comum a ambos os fatos, portanto, é a discussão sobre supostas transgressões a condicionantes fiscais impostas pela LRF, o Código de Conduta Fiscal do nosso País. A autorização para abertura de créditos suplementares, nos termos do texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2015, deveria respeitar a meta de resultado primário em vigor, fixada em lei de diretrizes orçamentárias por exigência expressa da LRF. A vedação quanto à obtenção de crédito por ente controlador de banco público, por seu turno, é previsão expressa do próprio Estatuto da Responsabilidade Fiscal.

Em se tratando de LRF, não se deve perder de vista que o bem jurídico a ser tutelado por essa norma é o equilíbrio das contas públicas, a saúde financeira do Estado.

Disso resulta, conforme assinalado no Parecer de Admissibilidade, que a análise detida dos fatos objetos da denúncia não se confunde, em absoluto, com a discussão de meros tecnicismos. Estamos diante de denúncia centrada em indícios de irregularidades que, por sua natureza e gravidade, têm o potencial de desestabilizar o próprio regime de responsabilidade fiscal do País.

Sob essa perspectiva, o Parecer emitido em sede de juízo de admissibilidade já havia tecido diversas considerações sobre o arcabouço lógico da LRF, com ênfase na sua importância histórica no que tange ao equilíbrio das contas públicas. Trata-se de uma relevância histórica que, por certo, não se restringe ao presente processo. A sociedade brasileira, na realidade, tem estado cada vez mais alerta à situação das nossas finanças públicas. Sobretudo nos anos mais recentes, fatos de natureza fiscal e orçamentária passaram a ser noticiados e debatidos em larga escala no País. Lamentavelmente, contudo, não por um bom motivo.

A realidade é que o País passou a dar maior atenção a esse tema porque se viu diretamente afetado por uma severa crise econômica, acompanhada de agudo desequilíbrio das contas públicas. Esse desequilíbrio, conforme passamos a demonstrar, se torna mais visível **a partir de 2014**. Deste ponto em diante, nota-se uma clara ruptura com o padrão observado em anos anteriores, na medida em que o Governo Federal deixa de gerar superávits primários e sua dívida passa a crescer como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), tal como demonstrado no gráfico a seguir.



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.
Governo Federal: sem inclusão do Banco Central do Brasil e empresas estatais federais

A linha do gráfico revela como se deu a evolução da dívida bruta do Governo Federal de 2002 a 2015[1]. Pode-se observar que, em percentual do PIB, essa dívida vinha sendo paulatinamente reduzida desde o início da série apresentada até que, a partir de 2014, passa a crescer de modo preocupante. Ao final de 2015, a dívida bruta do Governo Federal atinge 62,3% do PIB, o que corresponde a R$ 3,7 trilhões.

A maior razão para o aumento da dívida pública é a existência de déficits fiscais, pois quando o governo gasta mais do que arrecada, precisa ser financiado, dando origem, assim, a novas dívidas. Em 2015, o déficit (ou necessidade de financiamento) do Governo Federal foi de R$ 544,2 bilhões, o que equivale a 9,3% do PIB.

O principal componente do déficit de 2015, conforme ilustrado pela decomposição das barras do gráfico, foram as despesas com juros. As despesas com esses encargos, no período, alcançaram 7,3% do PIB, o que corresponde a R$ 428,2 bilhões.

[1] A série da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), pela metodologia vigente a partir de 2008, é disponibilizada pelo Banco Central com valores a partir de 2006. Para se chegar aos valores de 2002 a 2005, faz-se necessário subtrair dos valores da DBGG pela metodologia vigente até 2007 a dívida mobiliária na carteira do Banco Central e somar as operações compromissadas e a dívida mobiliária do Banco Central que permanecia no mercado.

Diante de despesas com juros de tal magnitude, devemos observar um ponto bastante importante, qual seja, o de que os superávits primários podem ser interpretados[2] como um esforço fiscal que o governo faz para pagar suas despesas com juros. Quando esse esforço não é feito, os juros acabam sendo honrados mediante novos endividamentos. E foi justamente o que ocorreu em 2015, quando, ao contrário dos demais anos, e à semelhança de 2014, não houve geração de superávit primário. O que houve, na realidade, foi déficit primário de 2,0% do PIB. Isso significa que o Governo Federal teve que se endividar em 2015 tanto para pagar juros como para pagar suas demais despesas.

Em 2015, reitere-se, o Governo Federal encerrou o exercício com déficit fiscal de R$ 544,2 bilhões (9,3% do PIB) e dívida bruta de R$ 3,7 trilhões (62,3% do PIB).

Quanto maior o déficit, maior tende a ser a variação da dívida. Dada uma taxa de juros, quanto maior a dívida, maior o custo de seu carregamento, ou seja, maiores as despesas com juros. E quanto maiores as despesas com juros, maior tende a ser o déficit, principalmente na ausência de superávits primários. Forma-se assim um ciclo vicioso capaz de comprometer o equilíbrio das contas públicas e controle da trajetória da dívida.

Ciclo vicioso de longo prazo, pois a reversão de trajetória ascendente e em curtíssimo prazo da dívida bruta reivindica mais tempo e sacrifícios da população para uma sinalização sustentável da estabilização da relação dívida/PIB.

Nesse cenário, e tendo em vista que a dívida da União representa a parcela mais significativa do endividamento público nacional (cerca de 95%), as expectativas de mercado, coletadas e divulgadas pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, preveem que a dívida bruta do governo geral se eleve de 66,5% do PIB em 2015 para 73,5% do PIB em 2016 e 78,5% do PIB em 2017.[3]

[2] Também podem ser interpretados como medida de controle da trajetória de endividamento.
[3] Previsões constantes do Relatório Prisma Fiscal de julho de 2016 (mês de referência – junho). A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) abrange o total das dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo. Ao final de 2015, a dívida bruta do setor público, no Brasil, foi de 66,5% do PIB. A dívida bruta

Ao mesmo tempo, a economia segue mal, sob profunda recessão, inflação elevada, e aumento do desemprego. Por essa razão, é importante complementar a contextualização de ordem fiscal, apresentada em sede de juízo de admissibilidade, tecendo, desta vez, algumas breves considerações sobre a nossa crítica realidade econômica. Até mesmo para efeito de registro histórico, não há como deixarmos de discorrer sobre esse assunto em processo de tamanha visibilidade. Essa análise exige aprofundamento, ademais, tendo em vista que, conforme registrou a denunciada em sua defesa escrita, o Parecer de Admissibilidade teria mencionado a piora do quadro macroeconômico "apenas de forma lateral" (p. 268).

Este fato é incontroverso: não bastasse a profunda crise política que assola o País, o Brasil vive hoje a maior crise econômica da sua história mais recente. Em termos de crescimento do PIB, nunca tivemos um desempenho tão ruim. Passemos aos números.

Em 2015, o decréscimo real do PIB brasileiro foi de 3,8%. No biênio 2015-2016, ao que tudo indica, a queda acumulada será da ordem de 7,0% no período, o que corresponde a uma redução de 3,6% ao ano, em média.

Um panorama assim tão negativo não tem paralelo em nossa história. O único momento em que o PIB brasileiro apresentou queda consecutiva por dois anos seguidos, desde o início do século XX, foi no biênio 1930-1931, logo após o disparo da crise econômica mundial deflagrada pelo colapso ("crash") da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Mas mesmo nessa a época, a nossa renda interna bruta não havia caído tanto. A redução média do PIB, no biênio 1930-1931, foi de 2,7% ao ano.

O momento atual representa, portanto, o episódio mais crítico do nosso histórico de desempenho econômico, já tão marcado pela incapacidade de nos reconciliarmos com o vigoroso ritmo de crescimento que experimentamos no passado não muito distante.

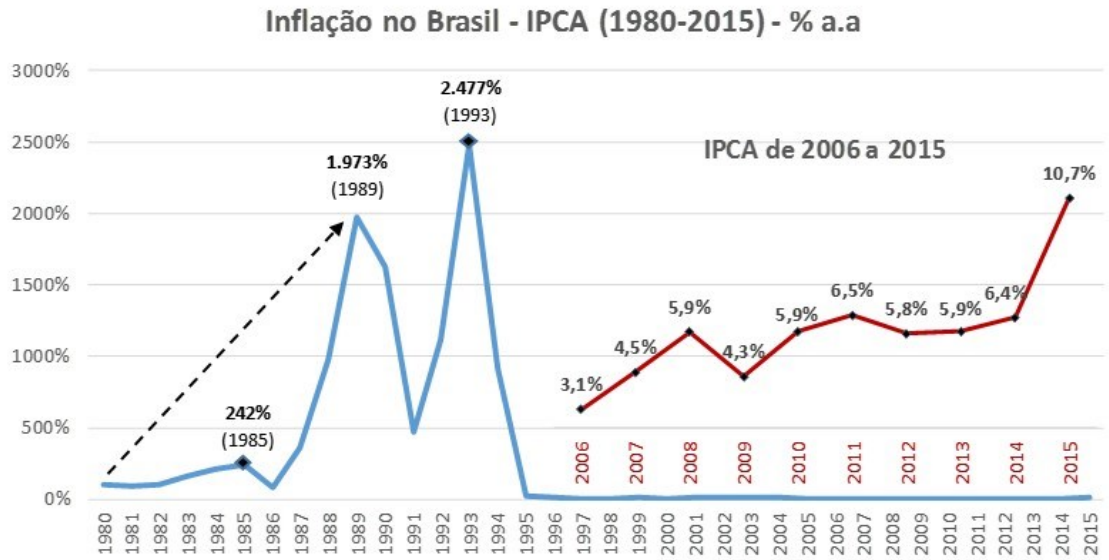
Importante recuperar que, por um largo período de 38 anos, que vai de 1943 a 1980, o Brasil demonstrava ter vocação para o crescimento. Não houve, nessa época, um só ano de PIB negativo e apresentamos

do Governo Federal, por seu turno, de 62,3% do PIB. A imensa maioria da dívida pública, portanto, é de responsabilidade da União.

crescimento real médio de 7,3% ao ano. Trata-se de um ritmo elevadíssimo de aumento do PIB, raramente observado em horizontes temporais tão dilatados. Dentro desse período ainda se verificou o chamado "milagre econômico", ocorrido entre 1968 a 1973, quando nosso PIB se elevou à taxa real média de 11,1% ao ano. O encerramento do referido milagre se dá ao mesmo tempo em que ocorre o "choque do petróleo" de 1973. Desse ponto em diante, a economia brasileira passa a desacelerar seu ritmo de crescimento, embora tenha continuado a crescer a taxas ainda bastante elevadas, semelhantes à era pré-milagre, na média de 7,0% ano entre 1974 a 1980. Esse foi o final do nosso ciclo de crescimento acelerado.

Depois disso, diante do segundo choque do petróleo, de 1979, seguido da substantiva elevação das taxas de juros dos Estados Unidos da América, ocorrida em 1981, o Brasil, já vulnerável em razão do aumento da sua dívida externa, ingressa na chamada "década perdida". Entre 1981 e 1990, nossa taxa real de crescimento foi de apenas 1,6% ao ano, em média. Não bastasse isso, a inflação crônica passou a ser um problema central da nossa economia, razão pela qual esse período também foi marcado pela chamada "estagflação". A economia estava estacionada e a inflação era muito elevada.

Os números eram tão exorbitantes que, no período pós-estabilização monetária, ou seja, de 1995 em diante, tem-se a impressão de que a inflação passaria a ter sido praticamente inexistente à luz da situação hiperinflacionária do passado. Por essa razão, destacamos a inflação mais recente em gráfico sobreposto ao adiante apresentado:



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Relembrar nossa mazela inflacionária é de suma pertinência porque o bem jurídico tutelado nesse processo – o equilíbrio das contas públicas buscado – é variável-chave para o controle da inflação. Conforme ressaltado no Parecer de Admissibilidade:

> **Há, afinal, uma verdade que não adormece: o equilíbrio das contas públicas,** uma vez comprometido, pode trazer como consequência o descontrole inflacionário, já que déficits fiscais persistentes tendem a ser financiados por expansão monetária. **O preço da estabilidade, em resumo, é a eterna vigilância.**
>
> Foi o que fez a LRF. Esse diploma nos colocou em permanente estado de diligência fiscal. [grifamos]

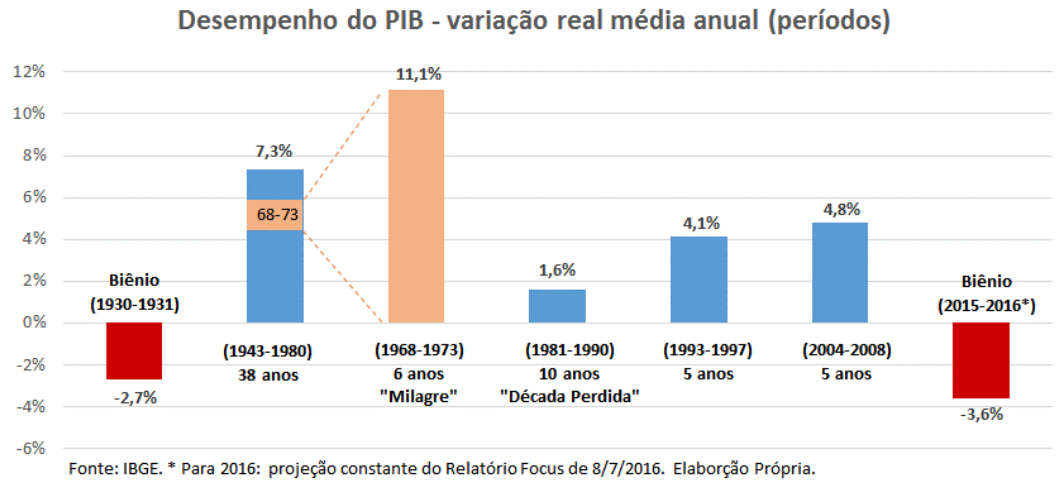
Passada a década perdida, e equacionado o problema inflacionário crônico, experimentamos apenas alguns poucos períodos de aumento mais expressivo do PIB. Conseguimos crescer à média de 4,0% ao ano de 1993 a 1997 e de 4,8% ao ano de 2004 a 2008. Em ambos quinquênios, contudo, a economia brasileira não esteve imune a crises externas, e nas duas situações o vínculo desses episódios com o bem jurídico tutelado pela LRF se mostra bastante claro, conforme se verá mais adiante.

Apesar do relativo êxito verificado em dois quinquênios mais recentes, não fomos capazes de resgatar nossa vocação para a pujança econômica. No lugar de um ritmo substantivo e sustentável de crescimento,

passamos a viver entre altas e baixas, em meio ao que se convencionou chamar de "voos da galinha". No presente, tal como visto, a situação é ainda mais crítica. Depois do nosso último ciclo de crescimento, interrompido pela crise econômica internacional eclodida ao final de 2008, passamos da mera estagnação para a recessão mais profunda de nossa história. Mais que isso, passamos a vivenciar algo como a "receflação", ou seja, recessão combinada com inflação.

Não que a nossa taxa inflacionária se assemelhe à do passado, tal como verificado na década de oitenta e parte dos anos noventa. É que nossa inflação tem sido elevada o suficiente a ponto de se tornar um problema para a sociedade, que percebe no seu cotidiano os efeitos práticos da paulatina erosão do poder de compra da moeda nacional.

Esse é o panorama econômico em que vivemos, e os dados econômicos comentados, relativos a períodos históricos de crescimento do nosso PIB, são resumidos no gráfico adiante. É lamentável nos encontrarmos em meio a um quadro como este, que não guarda precedentes em nossa história. Mas esta é a nossa realidade atual:



De posse desse registro histórico, passamos a discorrer sobre a relevante relação entre os dois últimos ciclos de crescimento e o bem jurídico tutelado em jogo neste processo de *impeachment*.

No primeiro caso, o encerramento do ciclo que vai de 1993 a 1997 se deu diante da crise asiática, de 1997, e da crise russa, de 1998. À época, havíamos recém conquistado a tão almejada estabilidade monetária,

e nossa estratégia de combate à inflação ainda dependia da chamada âncora cambial[4]. Déficits comerciais crescentes, contudo, somados à iminência de um ataque especulativo da nossa moeda, precipitaram uma mudança de estratégia de estabilização monetária. **No lugar de âncora cambial, passamos a nos apoiar na âncora fiscal**. Em relação a essa transição, recupero o que já havíamos afirmado no Parecer de Admissibilidade:

> Que a inflação no Brasil foi um problema severamente crônico é fato incontestável. Esse trauma, certamente, ainda reside na memória brasileira. **Nem sempre lembrado, entretanto, é o fato de que a superação mais perene e sustentável da inflação se deu a partir do momento em que nossa estratégia de estabilização monetária migrou da âncora cambial para a âncora fiscal**. A partir de 1999, quando o câmbio passa a flutuar, e, como consequência do Programa de Estabilidade Fiscal, dá-se início à geração de sucessivos superávits no âmbito do governo federal. Tal Programa, importante recordar, foi apresentado pelo governo federal em 1998, propondo um conjunto de medidas voltadas ao equilíbrio das contas públicas, entre elas a política de geração de superávits primários. [grifamos]

No bojo da migração para a âncora fiscal, outro pano de fundo de concepção da LRF, de suma relevância para este processo, diz respeito à prática de financiamento de déficits fiscais dos estados da Federação pelos bancos por eles controlados. Em meados dos anos 1990, todos os Estados da Federação, com exceção de Mato Grosso do Sul e Tocantins, possuíam instituições financeiras sob seu controle. Empréstimos eram concedidos a governos e empresas estatais sem adequada consideração do risco envolvido e dívidas em atraso não eram cobradas. Esse quadro passou a representar um risco para a estabilidade do sistema financeiro, o que levou a União a instituir Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, a fim de fazer cessar os crônicos desajustes provocados por essas fontes insustentáveis de financiamento.

Essa é a razão histórica pela qual a LRF declarou em seu art. 36 que "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."

[4] Uma relativa paridade entre Real e Dólar (não exatamente um câmbio fixo), somada à abertura comercial, contribuía par a contenção da alta de preços locais.

Foi justamente nesse contexto mais amplo que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida. Afinal, para que a âncora fiscal fosse sustentável, uma política fiscal de governo não seria suficiente. Seria necessário, também, instituir uma nova e robusta sistemática de governança fiscal, consubstanciada em lei. Quanto a esse aspecto, considero relevante recuperarmos outro registro feito em nosso Parecer de Admissibilidade:

> Complementarmente, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, reformula-se o arcabouço jurídico nacional de tal sorte que **a busca pelo equilíbrio das contas públicas passa a ser regido por um verdadeiro código de conduta fiscal, aplicável a todos os entes da Federação**. [grifamos]

Passada a crise de 1997/1998, e completada a transição da âncora cambial para a fiscal, seguida da instituição de um novo regime jurídico consubstanciado com a edição da LRF, em vigor desde 5 de maio de 2000, o País reconfigura seu ambiente macroeconômico, tornando-se menos vulnerável a crises cambiais e mais propício à retomada do crescimento. A aprovação do código de conduta fiscal, nesse passo, irradiou a responsabilidade fiscal pelo arcabouço nacional das finanças públicas.

A conquista de fundamentos macroeconômicos sólidos, portanto, foi uma construção histórica, que perpassou diferentes governos. Recuperemos, nesse sentido, o discurso intitulado *As bases para retomada do crescimento sustentável e socialmente mais justo*, proferido pelo ex-Ministro da Fazenda Antonio Palocci, em 2003, no evento *Brazil Summit*, promovido pela *Brazilian-American Chamber of Commerce*, em Nova Iorque. Procedo à leitura dos seguintes trechos[5]:

> Este é um momento de grandes desafios para a Economia Brasileira. Nosso país apresenta um crescimento medíocre há mais de duas décadas. Há mais de duas décadas convivemos com surtos curtos de expansão econômica seguidos de pressões inflacionarias ou crises externas. [...]
>
> Retomar uma trajetória de crescimento estável e sustentável, reduzindo a volatilidade observada da nossa economia, é um dos principais desafios do novo governo [...]. Construir alicerces estáveis para a obtenção desses objetivos é nosso compromisso na gestão do Ministério da Fazenda.

[5] Íntegra em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2003/as-bases-para-retomada-do-crescimento-sustentavel-e-socialmente-mais-justo.

> **Alguns dos alicerces são por todos conhecidos, como o ajuste definitivo das contas públicas intertemporais**. [...]
>
> Para isso, são necessárias medidas que produzam superávits primários, neste e nos próximos exercícios, suficientes para reduzir a relação dívida/PIB e, portanto, os gastos futuros com o serviço da dívida. [grifamos]

Esse discurso complementa o retrato geral do novo panorama fiscal do Brasil no início do século XX. Passamos a contar com a tutela da LRF, gerávamos superávits primários recorrentes, tal como confirmado pelo gráfico incialmente apresentado, e a busca pelo equilíbrio duradouro das contas públicas se fazia presente como tônica dos pronunciamentos oficiais do governo.

Os resultados desse novo ambiente pareciam promissores. Um ano depois desse discurso, o Brasil apresentaria um novo – e último – ciclo de crescimento econômico expressivo. De 2004 a 2008, com efeito, o crescimento médio do PIB foi de 4,8% ao ano. O encerramento desse ciclo se dá, tal como já mencionado, ao mesmo tempo em que eclode a crise econômica internacional ao final de 2008, considerada por muitos analistas como a mais grave desde a grande depressão causada pelo colapso de 1929. Tratou-se, novamente, de uma profunda crise financeira, iniciada nos Estados Unidos da América, que se espalhou para grande parte do mundo.

No Brasil, os reflexos dessa crise foram bastante evidentes. Enquanto o PIB de 2008 havia crescido 5,2%, em 2009 houve queda de 0,3%. Nesse contexto, o governo passa a adotar uma série de medidas anticíclicas com o intuito de mitigar os efeitos negativos da crise. É justamente nesse ponto que se encontra o pano de fundo subjacente aos fatos narrados pela denúncia. Onde se encerra nosso último ciclo de crescimento, se inicia um delicado capítulo de nossa histórica econômica, que mais tarde culminaria nas controvérsias que deram origem a este processo de *impeachment*.

Trata-se de um capítulo delicado de nossa história porque, no afã da retomada do crescimento, colocou-se em xeque os fundamentos de solidez fiscal a que se referia o Ministro da Fazenda no supracitado discurso proferido em 2003. Um desses alicerces, nos termos do referido discurso, seria o ajuste definitivo das contas públicas intertemporais.

A partir de 2009, dá-se início, justamente, a um processo de desajuste, com o recurso sistemático a manobras de contabilidade criativa. Em linhas gerais, vejamos como isso ocorreu.

No legítimo intuito de estabilizar a economia, o Governo Federal lança uma série de medidas anticíclicas a partir de 2009, entre as quais se incluem os créditos subsidiados via bancos públicos. É lançado em 2009, por exemplo, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), operacionalizado, em maior medida, pelo BNDES. O objetivo precípuo do programa foi o de estimular a produção, aquisição e exportação de bens de capital e desse modo mitigar as quedas dos investimentos privados.

A lógica desse programa, conforme ressaltado no Parecer de Admissibilidade, consistia na oferta de crédito ao mercado em condições favoráveis ao tomador, especialmente mediante taxas de juros atrativas, subsidiadas pela União. Em alguns momentos, essas taxas de juros, em termos reais, eram negativas, isto é, se situavam abaixo da inflação. O mesmo ocorreu, diga-se de passagem, no âmbito do Plano Safra e do Minha Casa, Minha Vida. Oportuno destacar, nesse sentido, o seguinte trecho da mensagem presidencial remetida ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 2016:

> **Para o ano safra 2015/2016**, as taxas de juros do Pronaf tiveram um pequeno aumento, ficando entre 0,5% e 5,5% para agricultores e entre 4,5% e 5,5% para cooperativas, **mantendo-se** todas ainda como **taxas de juros reais negativas**. [grifamos]

Para viabilizar essas taxas subsidiadas, no âmbito do PSI, a União se obrigou a repassar ao BNDES, periodicamente, valores devidos a título de subvenção econômica na modalidade de equalização de taxa de juros, autorizada pela Lei nº 12.096, de 2009. Ao postergar esses pagamentos, contudo, terminou por dar origem, assim como no caso do Plano Safra, ao episódio das "pedaladas fiscais".

Importante ressaltar que medidas econômicas contracíclicas são, em tese, plenamente legítimas. Resta saber, apenas, se são implementadas em conformidade com o ordenamento jurídico e sem prejuízo do equilíbrio intertemporal das contas públicas. Esse é o ponto. Um Estado fiscalmente responsável, afinal, deve viver dentro dos seus meios, não os extrapolando.

Desse modo a recorrência a déficits deve ser utilizada como alternativa temporária e de efeitos positivos programados. Não pode ser utilizada como laboratório para confirmação de teses de determinado grupo de ascendência política temporária.

Quanto à conformidade dessas políticas com o ordenamento jurídico, os sinais mais visíveis de afronta à legislação passam ao conhecimento da sociedade a partir do momento em que, em 2013, amplificam-se as críticas ao que se convencionou chamar de "contabilidade criativa": um conjunto de práticas que permitiu ao governo apresentar desempenhos fiscais mais favoráveis que a realidade e aumentar despesas sem que se afetassem negativamente as estatísticas relativas a resultado primário e dívida líquida. Entre outras técnicas empregadas, podemos citar: (i) o pagamento de dividendos antecipados e excessivos por parte de empresas estatais; e (ii) a crescente postergação do pagamento de despesas públicas, não apenas mediante abuso do legítimo instituto dos "restos a pagar", como também por intermédio do vertiginoso financiamento de despesas por bancos controlados pelo ente público, mais precisamente a União.

No bojo desse processo, a discussão passa a ganhar novos contornos, de maior gravidade, quando o TCU, em 2015, considerou que a União incorreu em operação ilegal de crédito ao se socorrer de bancos públicos para financiar políticas públicas de sua responsabilidade. Segundo a Corte de Contas, ao postergar o pagamento de valores devidos a esses bancos, a União se colocou em situação devedora em relação a instituições financeiras por ela controladas. Tal situação, no entendimento firmado pelo TCU, caracteriza operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF, dispositivo que já destacamos acima.

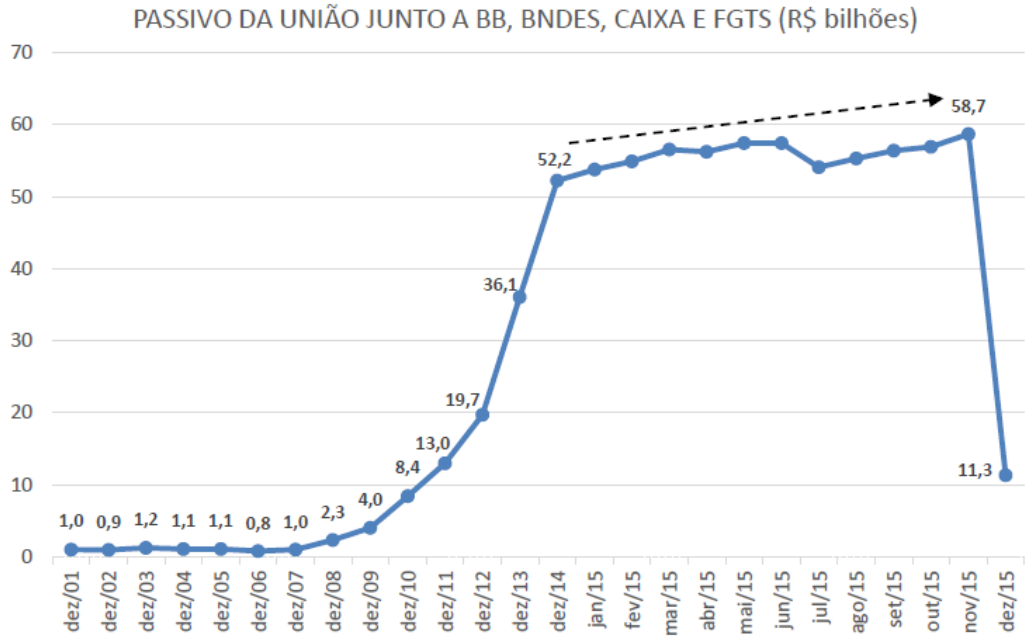
Além do BNDES, as instituições financeiras controladas que, segundo apurado pelo TCU, teriam suportado despesas da União, desse modo financiando-a, foram o BB e a CEF. Em acréscimo, o TCU também considerou irregulares as operações de crédito entre União e FGTS. Esse caso em particular, contudo, não envolve violação do art. 36 da LRF, já que o FGTS não é instituição financeira.

Comum a todos esses casos, na realidade, é o fato de que, ao postergar o pagamento de despesas de sua responsabilidade, valendo-se de recursos de instituições financeiras controlas e do FGTS, a União deixou de

contabilizar o correspondente aumento da sua dívida pública oriunda de valores devidos e não pagos, bem como a respectiva despesa primária associada a esse aumento da dívida. Tal prática teria permitido, de acordo com o TCU, que se evidenciassem, artificialmente, resultados fiscais mais favoráveis para União.

Conforme incialmente estimado pelo TCU, as operações de crédito contestadas teriam permitido que, em 2014, a dívida pública federal fosse subdimensionada em R$ 40,2 bilhões e o resultado primário superestimado em R$ 7,1 bilhões.

Oportuno recuperar, nesse sentido, o gráfico apresentado no Parecer de Admissibilidade, elaborado com base na série histórica publicada pelo BACEN, em atendimento ao Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário. Esse gráfico informa a evolução do passivo da União junto ao BB, ao BNDES, à CEF e ao FGTS, desde o advento da LRF.



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Trata-se, em síntese, de saldos da dívida pública que não vinham sendo contabilizados pelas estatísticas fiscais oficiais. Esses passivos, que se situavam em valores próximos a R$ 1,0 bilhão desde a LRF, **passam a aumentar exponencialmente a partir de 2008**, tendo alcançado o montante total de R$ 52,2 bilhões ao final de 2014.

Em 2015 esse passivo continuou a crescer e atingiu R$ 58,7 bilhões em novembro. Depois disso, quando não mais cabiam recursos contra a decisão do TCU pela ilegalidade das operações, a União procedeu, em dezembro, ao equacionamento dos valores em atraso, outrora postergados.

O exame mais detido acerca da legalidade dessas operações, mais precisamente no tocante à relação entre União e BB no âmbito do Plano Safra – objeto do presente processo –, será realizado em tópico específico deste Relatório.

Conforme exposto há pouco, medidas econômicas contracíclicas, em que pese plenamente legítimas, devem ser implementadas não apenas em conformidade com o ordenamento jurídico, mas também sem prejuízo do equilíbrio intertemporal das contas públicas. Quanto a esse último aspecto, mostra-se importante trazer novamente à baila o exemplo do PSI, em sua maior parte operacionalizado pelo BNDES. Trata-se de circunstância importante para a compreensão do objeto principal deste processo.

O PSI, como visto, constitui política pública lançada em 2009 como medida anticíclica destinada a mitigar o impacto doméstico decorrente da crise econômica internacional. Nascido com a edição da Medida Provisória nº 465, de 29/06/2009, o PSI tinha vigência inicialmente prevista para até 31/12/2009 apenas, com volume autorizado de financiamentos passíveis de equalização no valor de até R$ 43,0 bilhões. No entanto, após sucessivas prorrogações, o programa teve sua vigência estendida para até 31/12/2015, e o volume autorizado de financiamentos foi ampliado para até R$ 452,0 bilhões. O Programa esteve em vigor, portanto, por cerca de seis anos e meio. O custo desse tipo de intervenção pública é relevante para compreendermos o objeto principal.

De acordo com o BNDES[6], o PSI apresentou, até dezembro de 2015, uma carteira de cerca de 1 milhão de operações, com desembolsos de R$ 357,0 bilhões. Esse imenso volume de empréstimos a juros baixos, em benefício do setor produtivo, certamente teve um custo para a sociedade. A evidenciação desse custo, além de contribuir para a contextualização das políticas de créditos subsidiados via bancos, também representa um

[6] Dados constantes do Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional, referente ao 4º trimestre de 2015, divulgado pelo BNDES.

imperativo de transparência de um Estado que se queira fiscalmente responsável.

Vejamos, por partes, como é formado esse custo. A equalização de taxas de juros, no âmbito do PSI, consiste no pagamento, por parte do Tesouro Nacional, da diferença entre a receita do BNDES e o seu custo de captação. A receita do Banco advém do encargo cobrado dos mutuários finais beneficiários do PSI, acrescido da remuneração do Banco pela operacionalização do Programa. O custo de captação do BNDES, por seu turno, corresponde, em regra, aos encargos da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), taxa esta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Em síntese, o BNDES capta recursos à taxa TJLP e concede financiamentos e taxas inferiores a seu custo de captação. Quem cobre a diferença é o Tesouro Nacional, mediante dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem explicitados na LOA, esses subsídios financeiros, relativos a equalizações de taxas de juros, também são chamados de "**subsídios explícitos**", e constituem item de despesa primária, a ser paga anualmente pela União.

Vale destacar, como parêntese, que o campo de incidência das "pedaladas fiscais" verificadas no âmbito do PSI se refere justamente a esses subsídios explícitos, relativos à equalização de taxas de juros. Por simplificação, suponhamos que o BNDES conceda financiamentos à taxa de 3% a.a. e capte recursos a 7% a.a. Neste caso, o diferencial de taxas de juros resultará em uma operação deficitária para o Banco, de *spread* negativo. Ao final, no entanto, a União deve neutralizar esse déficit mediante equalização de taxas de juros, com a transferência de recursos para o BNDES.

De acordo com o Ministério da Fazenda, o custo desses subsídios explícitos, isto é, das equalizações devidas pela União ao BNDES alcançou o montante de R$ 36,3 bilhões no período de 2009 a 2015. Importante registrar que o Poder Executivo passou a divulgar esses custos, a cada bimestre, por iniciativa tomada no âmbito deste Senado Federal. Quando da tramitação, nesta Casa, da Medida Provisória nº 663/2014, que estendeu a vigência do PSI para até 31/12/2015, ao mesmo tempo em que ampliou a autorização para financiamentos para até R$ 452,0 bilhões, foi incluída emenda, de autoria do Senador José Serra, que acresceu o § 17 ao art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009, impondo ao Ministério da Fazenda a obrigatoriedade de divulgação bimestral desses custos.

Como as operações realizadas no âmbito do PSI se encerrarão somente em 2060, de 2016 até esta data final ainda haverá o custo futuro, trazido a valor presente, de R$ 25,1 bilhões a título de equalização de taxas de juros. No total, então, o custo dos **subsídios explícitos**, devidos pela União ao BNDES em razão das equalizações apuradas por força do PSI, totalizam **R$ 61,4 bilhões**. Ocorre que esta é apenas uma – e a **menor parte** – do custo total das operações realizadas entre União e BNDES, no contexto do PSI.

Além dos "subsídios explícitos", há também os "**subsídios implícitos**", assim denominados pelo fato de não constarem de modo discriminado no orçamento público. De modo mais preciso, vale esclarecer que o valor desses subsídios integra o orçamento da União, mas não de modo destacado. Essas despesas, na realidade, se somam, de modo indiscriminado, às despesas com juros em geral.

A lógica desse custo é simples. Os recursos ofertados pelo BNDES aos beneficiários do PSI, em verdade foram disponibilizados ao Banco pela União, mediante emissão de títulos da dívida pública[7]. Ocorre que, ao emitir títulos, a União capta recursos à taxa de juros de mercado, *grosso modo* Selic[8]. E quando empresta ao BNDES, a União cobra do Banco taxas inferiores, geralmente TJLP. Supondo, por simplificação, que a União capte recursos à taxa de 14% a.a. e empreste ao BNDES a 7% a.a., o diferencial entre essas taxas de juros representará um custo para a União.

De acordo com o Ministério da Fazenda, de 2009 a 2015 esse custo foi de R$ 86,8 bilhões. Já os custos que se estenderão até 2060, trazidos a valor presente de 2016, correspondem a R$ 175 bilhões. O custo total dos **subsídios implícitos**, então, é de **R$ 261,8 bilhões**.

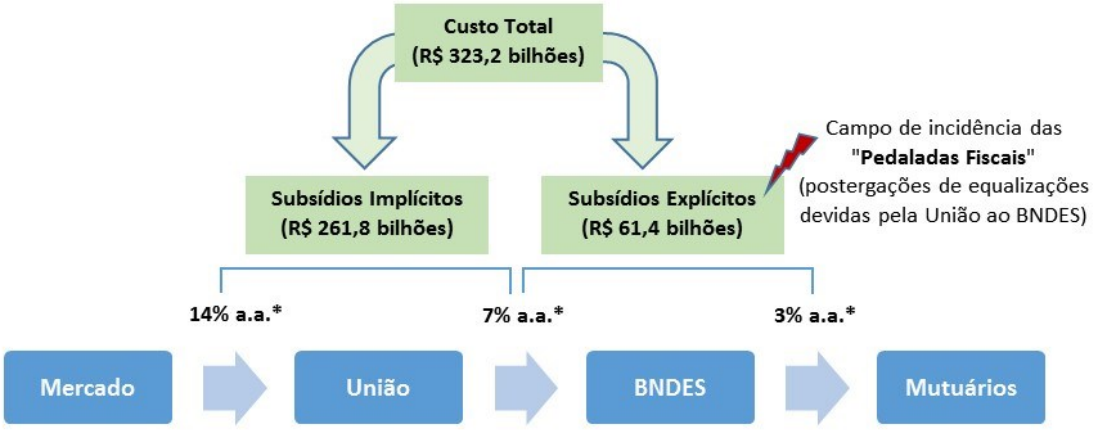
No globo, portanto, somados os subsídios implícitos e explícitos, o custo resultante das operações entre União e BNDES, no contexto do PSI, perfaz o extraordinário montante de **R$ 323,2 bilhões**. Desse total, R$ 123,1 bilhões são custos já contabilizados, relativos ao

[7] Na maior parte das vezes os empréstimos foram operacionalizados mediante emissão de títulos públicos da Dívida Pública Mobiliária Interna (DPMFi) em favor do BNDES.
[8] É a taxa de juros equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais.

período de 2009 a 2015, e R$ 200,1 bilhões se referem ao custo relativo ao período 2016-2060, trazido a valor presente.

No universo dos créditos subsidiados via bancos públicos, esse é o custo resultante da política anticíclica mais vultosa adotada como resposta à crise econômica internacional de 2008. O gráfico adiante resume e ilustra, de modo bastante simplificado, o raciocínio exposto.

Relação entre União e BNDES no âmbito do PSI: custo da atuação anticíclica



Fonte: STN/MF. Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES. 6º bimestre de 2015. Elaboração própria.
* taxas de juros utilizadas apenas a título exemplificativo, em exposição simplificada.

Esse retrato mais geral é de suma importância para colocarmos na devida perspectiva o episódio das chamadas "pedaladas fiscais". Não estamos diante de fatos que se encerram em meros tecnicismos ou conceitos jurídicos. Muito ao contrário, estamos a julgar fatos que se inserem em contexto político-econômico de elevadíssima relevância e gravidade no tocante à preservação do equilíbrio das contas públicas.

Quando nos vemos diante de uma política anticíclica cercada de um custo dessa magnitude, superior a R$ 300,0 bilhões, inevitavelmente nos vemos obrigados a fazer algumas reflexões, que em nada se confundem com avalição de seu mérito intrínseco. Trata-se de avaliação acerca de sua sustentabilidade fiscal, única perspectiva que interessa a este processo.

Quando se diz, por exemplo, que os desequilíbrios fiscais do presente resultam das decisões tomadas pelos constituintes de 1988, essa afirmação deve ser no mínimo relativizada. O caso em tela demonstra, afinal, que somente em razão de uma opção política de governo adotada em 2009, mantida até 2015, a União acresceu às suas despesas pré-existentes um custo adicional de R$ 323,2 bilhões, dos quais R$ 123,1 bilhões já restam contabilizados, porque relativos ao período de 2009 a 2015.

Desses R$ 123,1 bilhões já contabilizados, R$ 86,8 bilhões, como visto, dizem respeito aos subsídios implícitos, ou seja, despesas financeiras com juros, cujo pagamento não pode ser postergado pela União, já que os credores, neste caso, são os agentes econômicos compradores dos títulos públicos por ela emitidos.[9]

Desse modo, o único campo de incidência passível de postergação do pagamento de valores devidos pela União, do ponto de vista econômico, se limita à esfera dos subsídios explícitos, já que, neste caso, os valores não são devidos ao mercado, e sim à instituição financeira controlada pela própria União. Ocorre que, do ponto de vista jurídico, a LRF proíbe que bancos públicos se coloquem na posição de credores a ponto de financiar políticas públicas de responsabilidade da União.

Segundo apurado pelo TCU, contudo, essa proibição não foi respeitada, conforme consignado em seu parecer relativo às contas presidenciais de 2014. Demais disso, relatório elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, no âmbito da apreciação das contas presidenciais de 2015, traz indicação técnica de que houve a reiteração das "pedaladas fiscais" ao longo da maior parte do exercício de 2015. De acordo com a Semag, com efeito, em 2015 a União realizou operações ilegais de crédito junto a duas instituições financeiras por ela controladas: BNDES e BB, em ambos os casos em decorrência da postergação de pagamentos devidos em razão de subvenção econômica na modalidade de equalização de taxa de juros.

No caso do BNDES, as equalizações eram devidas no âmbito do PSI. No do BB, eram devidas em decorrência das operações realizadas no

[9] Essa é uma das razões pelas quais as despesas com juros, para efeito de estatísticas fiscais, são contabilizadas pelo regime de competência, ou seja, de modo independente do efetivo pagamento. Desse modo, caso o pagamento dessas despesas fosse adiado, isso não traria qualquer alívio para as estatísticas de resultado fiscal.

âmbito do Plano Safra. Ao contrário das operações realizadas entre União e BNDES, as relativas ao BB não apresentam custo tão expressivo, em termos relativos, quanto a subsídios implícitos[10]. Não obstante, em muito se assemelham às operações com o BNDES no que tange aos subsídios explícitos, atinentes à equalização de taxas de juros. Mais do que isso, se assemelham como espécies de um mesmo gênero: créditos subsidiados por meio de bancos públicos controlados pela União.

Esses créditos subsidiados certamente podem ser legitimamente expandidos em momentos de crise, como importantes instrumentos de política anticíclica. O problema surge, conforme já dito, quando são ampliados ao arrepio da lei e de modo insustentável do ponto de vista fiscal. O aspecto da legalidade ainda avaliaremos ao longo deste Relatório.

Importante observar que, se em 2014 e 2015 o governo se viu em sérias dificuldades de natureza fiscal, boa parte do problema decorreu não apenas dos efeitos da crise econômica internacional. Nesse aspecto, oportuno mencionar que, apesar de o governo ter um controle mais forte sobre as despesas do que sobre as receitas, o governante não deixa de ter influência sobre as receitas. De 2004 a 2014, a renúncia de receitas subiu da casa dos R$ 60 bilhões para cerca de R$ 300 bilhões – chegando ao montante de **R$ 379,8 bilhões** em 2015, considerado **recorde**. Com a decisão política de se tentar estimular o crescimento econômico por meio da desoneração tributária de alguns segmentos da economia, para dar resposta à crise econômica, gerou-se forte perda de receita. Ao mesmo tempo, contudo, o governo não tomou providências efetivas para conter a expansão dos gastos públicos de modo a equilibrar receitas mais baixas com gastos menores.

Na verdade, o governo demonstrou total inépcia na condução de reformas estruturais destinadas à contenção do crescimento de despesas obrigatórias, de forte impacto no financiamento do gasto público.

Nesse panorama, os elevadíssimos custos das políticas anticíclicas não "couberam" no orçamento da União, já bastante comprometido por outras despesas preexistentes. Em não cabendo, foram sendo "pedalados", isto é, postergados. Assim, o governo passou a

[10] De acordo com o Ofício nº 88/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF, de 13 de junho de 2016, encaminhado a esta Comissão pela Secretaria do Tesouro Nacional, os subsídios implícitos nas relações entre União e Banco do Brasil, apurados à semelhança do que ocorre em relação ao BNDES, perfizeram o montante de R$ 1,7 bilhão no período de 2012 a 2015.

operacionalizar a política fiscal não mais à luz da meta de superávit em vigor ao longo dos exercícios de 2014 e 2015. Passou a implementar sua política fiscal, em verdade, com base em projetos de lei, antes mesmo de serem aprovados pelo Congresso Nacional. **É aqui que os dois fatos principais objeto deste processo – as "pedaladas fiscais" e os decretos presidenciais – se conjugam**.

Nesse contexto, amparada em metas fiscais constantes unicamente de projetos de lei, a Presidente da República editou, tanto em 2014 como em 2015, decretos de abertura de créditos suplementares que ampliaram despesas autorizadas pela lei orçamentária. De acordo com o TCU, esses atos foram editados sem lastro fiscal, ou seja, de modo incompatível com a obtenção da meta em vigor no momento da sua edição.

Por esses dois motivos (decretos ilegais de suplementação e "pedaladas fiscais"), entre outros, o TCU opinou pela rejeição das contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2014.

No presente, a reiteração das mesmas práticas volta a ser apontada, pela área técnica do Tribunal, como causa ensejadora das contas presidenciais relativas a 2015. Em face disso, o Colegiado da Corte, por entender que as contas não estão em condições de serem apreciadas, abriu prazo de trinta dias, em sessão de 15/06/2016 (Acórdão nº 1497/2016-TCU-Plenário) para que a Presidente afastada apresentasse suas contrarrazões, decidindo, ainda, pela comunicação desse fato ao Congresso Nacional, a quem compete, ao final, o julgamento das contas. Em 22/7/2016, foram concedidos 30 dias adicionais para a Presidente se defender.

Parte das irregularidades apontadas pela área técnica do TCU, relativas às contas presidenciais de 2015, coincide, portanto, com o objeto deste processo de *impeachment*. E não se trata de um processo qualquer. O caso foi trazido a este Parlamento em um contexto grave de crise econômica, momento que demanda uma recuperação e revalorização da necessidade de zelo político pelo equilíbrio das contas públicas. Da parte do TCU, é possível que opine pela rejeição das contas presidenciais por dois anos consecutivos. Em relação a 2014 isso já e fato consumado. Para 2015, o relatório da área técnica do Tribunal aponta no sentido de parecer pela rejeição.

Contudo, não contamos apenas com os relatórios do TCU como fontes objetivas de informações. Temos o desajuste em si das contas

públicas, vestígios claros dos crimes narrados na DEN nº 1, de 2016, acompanhado da mais severa recessão econômica de nossa história.

Além de graves, os fatos narrados não são isolados tampouco pontuais. Os quatro decretos e as operações de crédito com o BB por ocasião do Plano Safra, que foram objeto da instrução preliminar nesta Comissão, são peças em um tabuleiro de ação política muito maior; fazem parte de um conjunto de medidas que buscaram ocultar ou inflar o resultado primário e, assim, expandir o gasto público.

Além de outros decretos incompatíveis com a obtenção da meta fiscal editados em 2014 e 2015 e de outras "pedaladas" realizadas com outros bancos públicos federais, podem ser citados o aumento expressivo de concessões de crédito do Tesouro Nacional a bancos públicos por meio da emissão de títulos públicos e a criação sistemática e crescente de "restos a pagar" (em 2005, o volume de restos a pagar e era de R$ 21,3 bilhões. Passou para R$ 55,6 em 2008 e alcançou R$ 227,9 bilhões em 2015). São medidas atípicas e com impactos primários significativos.

Em face do panorama exposto e da crise que o País atravessa, parece termos retrocedido, ao fim e ao cabo, a um cenário que buscamos evitar há mais de dez anos. O seguinte excerto do já mencionado discurso proferido pelo ex-Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em 2003, nos dá uma clara dimensão desse retrocesso:

> Disciplina fiscal, infelizmente, não fez parte da tradição de política econômica até bem pouco tempo. O Estado brasileiro durante décadas contraiu compromissos maiores que se revelaram incompatíveis com os recursos disponíveis. E **todos conhecemos os custos econômicos e sociais do ajuste traumático das contas públicas via inflação ou via um aumento da relação dívida/PIB insustentável no longo prazo. É compromisso inabalável deste governo jamais compactuar com esses mecanismos espúrios de ajuste das contas públicas**. [...]
>
> Para escapar da armadilha resultante da elevada relação dívida/PIB, conjugada com uma conjuntura internacional restritiva, **uma das tarefas do governo é a execução de uma política fiscal sólida nos próximos anos que traga consistência de médio e longo prazo às contas públicas, e uma melhoria da qualidade do ajuste fiscal realizado nos últimos anos.** [...] **Pretende-se que o atual nível da relação dívida/PIB caia para valores inferiores a 40%**

> **no longo prazo**, de modo a reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira a choques domésticos e externos.[grifamos]

O Brasil não testemunhou, nos últimos anos, uma política fiscal sólida, que trouxesse consistência de médio e longo prazo às contas públicas. Tampouco foi obtida melhoria na qualidade do ajuste fiscal, na medida em que, enquanto duraram, os superávits primários – em que pesem os inquietantes alertas feitos por renomados especialistas em finanças públicas – continuaram a ser gerados, de modo insustentável, não à conta de contenção de despesas, mas sim mediante recorrentes aumentos de receitas.

Citamos, como exemplo, o profético artigo intitulado *Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União*, publicado pelo economista Raul Velloso em 2006. Não bastassem os mencionados prenúncios de crise fiscal apontados por especialistas em finanças públicas, o Governo Federal não apenas deixou de se preparar para o futuro enquanto a economia ia bem, como também ampliou gastos para além do que podia suportar.

A crise fiscal que hoje vivenciamos, portanto, se assemelha a uma crise de antevisão. Ainda que previsível, a tragédia anunciada parece ter sido ofuscada por momentos de euforia econômica, ou até mesmo de aparente normalidade. Quando as contas públicas ainda estavam aparentemente estáveis, especialistas em finanças públicas já emitiam contundentes alertas sobre os riscos de advento da tragédia fiscal ora vivenciada. Essas manifestações de antevisão, contudo, pouco reverberavam em ações de governo, o qual se demonstrou refratário a críticas.

Oportuno citar o eminente Senador Cristovam Buarque, que em brilhante discurso proferido neste Senado Federal, em 22 de junho de 2011, posteriormente sistematizado no artigo intitulado *A economia está bem, mas não vai bem*, publicado em 2011, já emitia alertas sobre a nossa real situação econômica. *In verbis*:

> **Nossa economia hoje está bem, mas precisamos alertar para o fato de que ela não vai bem**. A diferença entre estar bem e ir bem é que **estar bem é uma análise conjuntural**, uma análise do momento atual; por sua vez, **ir bem é uma questão estrutural**, um processo ligado ao futuro (e, portanto, de médio/longo prazo). [...]
>
> **Nada dificulta mais a solução de um problema do que o otimismo que impede de vê-lo**. [...]

> O otimismo de alguns economistas e a vida no dia a dia dos consumidores cria um **otimismo que embrutece e obscurece a visão da realidade**, sobretudo em sua perspectiva para o futuro. Esse talvez seja o mais urgente dos problemas a ser enfrentado: substituir o otimismo por uma visão rigorosa, cuidadosa e realista, e que seja capaz de analisar o futuro com todos os seus riscos adiante. [grifamos]

Em entrevista concedida já em 2016, o mesmo Senador complementa[11]:

> **A arrogância cega**. O governo ficou cego [...] Eu fiz um documento aqui [...] em 2011, chamado a "A economia está bem, mas não vai bem". Listava quinze problemas que eu via que ameaçavam a economia. **Fui esnobado, ridicularizado, disseram que não fazia sentido**". [grifamos]

A verdade, porém, é filha do tempo, não da autoridade, como já disse Francis Bacon. Um governo que se queira responsável e sustentável, com efeito, não pode padecer de miopia fiscal a ponto de, em meio a uma crise crônica de antevisão fiscal e governança orçamentária, permitir que o País ingresse numa rota de insustentabilidade que só se possa reverter a muito alto custo. Prevenir crises, por certo, é sempre melhor que remediá-las. Crises são matéria de **responsabilidade política**, não de responsabilidade administrativa. Por elas devem responder os governantes.

É nesse sentido que devemos recuperar o artigo inaugural da LRF:

> **Art. 1º** .....
> § 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas** [...].[grifamos]

Riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, contudo, não foram identificados, reconhecidos e prevenidos. Agora a crise econômica e fiscal é realidade já posta, e é a crise mais severa de nossa história. Os crimes de responsabilidade supostamente cometidos pela

[11] Entrevista concedida a Roberto D'Ávila, em 20/04/2016. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=X30sPr2IUS4.

Presidente da República se inserem nesse contexto. Seguramente, não estamos diante de meros tecnicismos ou jogo de conceitos e interpretações jurídicas. Estamos diante de fatos que se inserem num quadro grave de crise econômica e de marcante desequilíbrio das contas públicas.

2.2.2. Argumentos da defesa

2.2.2.1. Criminalização da política fiscal

A defesa argumentou, em tópico específico, que o presente processo de *impeachment* teria sido fundamentado numa tentativa de "criminalização da política fiscal", em especial na sua perspectiva anticíclica. Sob esse ângulo, alega que a posição dos denunciantes traduziria visões ideológicas segundo as quais o equilíbrio fiscal estrito estaria acima dos interesses da população. Com essa abordagem, assim se posiciona a denunciada em sua defesa (DOC 24, p. 338-339):

> [...] A partir de tal postura dos denunciantes, **a política fiscal, que até então era um tema meramente econômico, passou a ser criminalizada**, ao ser usada para embasar um pedido de impeachment com o argumento de que supostas infrações à LOA e à LRF, que concorreriam para o não cumprimento da meta fiscal, poderiam ser caracterizadas como crime de responsabilidade da Presidenta. [grifamos]

O argumento encontrou eco no decorrer dos trabalhos da Comissão. Na 18ª reunião, ocorrida em 17/06/2016, assim se manifestou o Sr. Nelson Barbosa, Ministro do Planejamento em 2015, em resposta às indagações formuladas pela Senadora Vanessa Grazziotin:

> **O SR. NELSON BARBOSA –** [...] Concordo com a Senadora que esse movimento de **criminalização da política fiscal**, [...] é uma **acusação de impeachment sem base legal** [...]. [grifamos]

O argumento não prospera por ao menos dois grandes motivos. Primeiro, a política fiscal não se resume a tema meramente econômico. Também é assunto de interesse jurídico, que se sujeita a condicionantes legais definidas – dadas pela Constituição Federal (que traz normas de natureza fiscal), pela LRF e por Resoluções do Senado Federal (que tratam, por exemplo, de limites de endividamento). Segundo, porque o fundamento deste processo não se assenta em questões de ordem ideológica.

Relativamente ao primeiro motivo, não é novidade o fato de que, no Brasil, assim como na maior parte dos países desenvolvidos, existem regrais fiscais definidas em lei, de modo que a política fiscal é tema que indubitavelmente transcende a esfera econômica. Embora fundamentada pela Ciência Econômica, a política fiscal não está imune à Ciência Jurídica. Na doutrina de Ricardo Lobo Torres (*O Orçamento na Constituição*, Renovar, 1995, p. 49):

> Questão importante para a teoria do equilíbrio orçamentário é a da interdisciplinaridade. Os estudos sobre o orçamento público têm que ser desenvolvidos tanto por juristas quanto por economistas, cada qual a partir dos pontos de observação de suas disciplinas.

E nem de longe isso deve ser encarado como problema. Muito ao contrário, o objetivo de uma lei tal qual a LRF é o de conformar a gestão fiscal com o Estado de Direito, de tal sorte que se evitem condutas irresponsáveis e paralegais no manejo dos recursos públicos, em afronta a princípios constitucionais explícitos (como os princípios da eficiência, da publicidade e da moralidade, entre outros) e implícitos (como o princípio da responsabilidade fiscal). Para que a LRF seja efetiva nesse sentido, nosso ordenamento prevê sanções para o descumprimento das normas. Conforme disposto no art. 73 da LRF, as infrações aos seus dispositivos são punidas, por exemplo, nos termos do Código Penal e também da chamada "Lei do Impeachment" (Lei nº 1.079, de 1950).

É autoevidente, portanto, a segunda razão pela qual a linha de argumentação da defesa não procede. Se há crime de responsabilidade em apuração nesta Comissão, associado a condicionantes fiscais trazidas pela LRF, isso certamente não decorre de ideologia, e sim de previsão legal. O Estado de Direito sujeita a todos, sem exceção, e independentemente de ideologias, ao império da lei, observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Além disso, nosso Estado de Direito é também Estado *Democrático* de Direito (art. 1º da CF). Isso significa que as regras fiscais consubstanciadas em lei refletem a decisão do poder político eleito pelo povo. Se há regras fiscais definidas em norma, é porque assim decidiu o País. Desse modo, embora a lei esteja sempre aberta a aperfeiçoamentos e ao pluralismo de concepções, deve-se respeitar as leis vigentes.

A disciplina fiscal positivada pela LRF não deveria ser vinculada, condenada ou apropriada por qualquer linha de pensamento político ou econômico. A responsabilidade na gestão fiscal é política de Estado. Pertinente, nesse sentido, reproduzir o que declarou o ex-Ministro da Fazenda Guido Mantega, ao se referir aos famigerados superávits primários, em entrevista concedida em 08/05/2014:

> Nós não vamos acabar com o superávit; pelo contrário, vamos mantê-lo, e se for preciso vamos fortalecê-lo, porque isso faz parte dos fundamentos da economia brasileira. **Isso não tem nada a ver com ideologia**. [...] Acho que todos já adotaram o princípio da solidez fiscal. **Para qualquer governo, esquerda ou direita, de centro, progressista etc, nós temos que ter essa solidez**. Porque se você tiver as contas públicas esfacelando, se você não conseguir pagar os seus compromissos, você perde segurança, as taxas de juros começam a subir e você acaba indo para uma situação irreversível. [grifamos] [12]

Portanto, a responsabilidade fiscal deveria ser um valor compartilhado por todos os representantes eleitos pela sociedade, independentemente da sua posição no espectro ideológico. Trata-se de bem coletivo, de interesse geral da sociedade.

Vale notar que, no caso concreto de 2015, a mensagem presidencial remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, parecia refletir esse mesmo entendimento:

> [...] Outro conjunto de medidas é o de natureza eminentemente fiscal, indispensáveis para a saúde financeira do Estado brasileiro. **Contas públicas em ordem são necessárias** para o controle da inflação, o crescimento econômico e a garantia, de forma sustentada, do emprego e da renda. **Vamos promover o reequilíbrio fiscal de forma gradual**. Nossa primeira ação foi estabelecer a meta de resultado primário em 1,2% do Produto Interno Bruto. [grifamos]

Quanto aos resultados fiscais alcançados, a despeito do esforço anunciado no início de 2015, o Governo Federal encerrou o exercício com déficit primário de 2% do PIB (R$ 118,4 bilhões), conforme oficialmente apurado pelo BACEN.

[12] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xfK7DF8MTJE.

Nesse contexto, não se fundamenta em ideologia a crítica de que, se por um lado a meta fiscal alterada em 3 de dezembro de 2015 (em decorrência da Lei nº 13.199, de 2015) permitiu a ocorrência de déficit primário ao final do exercício de até 2,2% do PIB (R$ 119,9 bilhões), por outro, ao longo do ano, o governo deixou de observar a meta em vigor, na medida em que passou a operacionalizar a política fiscal com base em meta constante de projeto de lei. Tal constatação é de ordem jurídica, não de ordem ideológica. Analisar esses fatos do ponto de vista objetivo, portanto, é o propósito deste Relatório.

Não se pretende dizer, contudo, que o governo deva gerar superávit primário invariavelmente, ou que não se possa optar legitimamente pelo déficit primário como instrumento de política econômica em momentos de crise. A questão a ser observada, na realidade, diz respeito ao fato de que a meta fiscal a ser utilizada, seja ela qual for, deve estar definida *em lei*. Trata-se de se observar, entre outros, o princípio basilar da legalidade, que rege a Administração Pública, e o princípio constitucional estrutural da separação dos poderes.

Oportuno lembrar que a LRF permite que sejam fixadas metas de déficit primário. Não há, portanto, óbice jurídico para a implementação de políticas fiscais anticíclicas, de objetivo expansionista. Nosso Código de Conduta Fiscal em momento algum impõe a obrigatoriedade de fixação de metas de "superávit primário", expressão esta que sequer consta do texto da lei[13]. O que a lei exige, tão somente, é que sejam estipuladas metas de resultado fiscal, as quais podem ser superavitárias ou deficitárias, a depender do cenário e dos objetivos de política econômica.

Carece de sentido, portanto, a alegação repetida no decorrer dos trabalhos desta Comissão de que o *impeachment* não era apenas da Presidente da República, mas também de John Maynard Keynes. Qualquer que seja o teórico econômico, a Constituição simplesmente não abre mão de um procedimento: a autorização legislativa.

Portanto, e já anotamos isto no Parecer de Admissibilidade, o presente processo não julga políticas fiscais anticíclicas – abraçada por matizes econômicas diversas.

[13] O único momento em que a LRF se utiliza da palavra "superávit" é para se referir a "superávit financeiro" (art. 19, § 1º, inciso VI, "b"), que nada tem a ver com superávit primário.

Considerando, entretanto, que esse assunto foi trazido pela defesa com maior ênfase neste momento, é importante trazer a discussão para o eixo que interessa a este processo e à sociedade: **políticas fiscais anticíclicas devem estar acompanhadas dos devidos amparos de sustentabilidade e ser aprovadas pelo Congresso Nacional**.

Pelo fato de que se trouxe à baila a figura do célebre economista John Maynard Keynes, nada melhor do que recorrer às considerações da doutrina econômica sobre o pensamento de política fiscal estabilizadora do economista inglês.

No entendimento dos economistas José Luis Oreiro e Luiz Carlos Bresser-Pereira, "Keynes era avesso ao uso indiscriminado de déficits fiscais para estimular a economia" (*Keynesianismo e o novo-desenvolvimentismo*, Valor Econômico, fev. 2010). Observam nesse sentido que, para Keynes, o déficit contracíclico, além de eventual, também deveria ser qualificado, de modo que os estímulos à economia não partissem da expansão de quaisquer gastos, e sim, idealmente, da ampliação de gastos com investimentos, programados em orçamento de capital. Importante destacar, quanto a esse quesito norteador, que a própria a Constituição de 1988, em seu art. 167, inciso III, optou por qualificar o desequilíbrio orçamentário material nos termos da chamada "regra de ouro", segundo a qual o montante das operações de crédito não pode ser superior ao somatório das despesas de capital.

José Luis Oreiro e Luiz Fernando de Paula, na qualidade de membros da Associação Keynesiana Brasileira, ressaltam que "a política fiscal anticíclica keynesiana não é a simples geração de déficits fiscais para estimular a economia", mas "principalmente uma política que reduza as chances de ocorrência de novas crises no futuro" (*Keynes, política fiscal e a economia brasileira*, Valor Econômico, mar. 2009). Até Keynes, portanto, na visão dos citados autores, teria preferência por uma agenda de prevenção de crises.

Quanto a essa última ponderação, deve-se ter em mente que a política fiscal anticíclica, idealmente, deve operar com suas duas variantes, em via de mão dupla. Significa dizer que não é só nos momentos de crise que se deve atuar de modo contracíclico, com a adoção de políticas expansionistas. Nos tempos de crescimento mais acelerado, também deve ser ativada a política contracionista, de modo a prevenir novas crises e abrir

espaço fiscal para que eventuais crises futuras possam ser remediadas por déficits sustentáveis. É assim que se garante o equilíbrio intertemporal das contas públicas no longo prazo. Do contrário, se a política fiscal anticíclica for operada em via de mão única, sem os devidos amparos de sustentabilidade, pode assumir um caráter quixotesco, de efeito contraproducente.

Para que tal política seja virtuosa, deve-se observar, em primeiro lugar, se há ou não lastro fiscal para a expansão de gastos. Se a dívida pública, por exemplo, já for elevada, então novos déficits podem resultar no descontrole da trajetória de endividamento, com aumento da percepção do risco de insolvência do setor público. Nesse caso, o encurtamento de prazos de amortização e a elevação das taxas de juros, requeridos pelos credores para financiar o governo, poderiam exacerbar o problema da dívida.

Utilizada de modo indiscriminado, portanto, a política fiscal anticíclica pode acabar se resumindo a voluntarismo pseudo-keynesiano, cuja única consequência seria o agravamento do desequilíbrio que se tenta combater. As ideias legítimas de Keynes, em tal situação, cederiam lugar ao "keynesianismo vulgar" a que se referem os economistas José Luis Oreiro e Luiz Carlos Bresser-Pereira. Em que pese seus nobres objetivos, a atuação fiscal anticíclica, neste caso, desaguaria no uso insustentável de déficits fiscais e no descarrilamento das contas públicas.

Em momentos de desajustes como esses, é natural que se busque evitar novos déficits e que se passe a perseguir metas de superávit capazes de trazer as contas públicas aos trilhos do equilíbrio. É o que se pretendeu fazer, por exemplo, nos Estados Unidos da América, em 1985. Dada a conjuntura de déficits orçamentários persistentes, com risco de descontrole das contas públicas, o combate temporário ao déficit foi alçado ao topo das prioridades do Congresso americano. Nesse cenário, foi aprovado o *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985*, também conhecido como "*Gramm-Rudman-Hollings*", em referência a seus principais autores (Senadores Phil Gramm, Warran Rudman e Ernest Hollings). Essa lei estabelecia metas anuais de redução do déficit público, por um período de cinco anos, com vistas à recuperação do equilíbrio orçamentário até o ano fiscal de 1991. Em acréscimo, fixava procedimentos automáticos para a contenção de despesas ("*sequestration*"), a serem acionados caso essas metas não fossem alcançadas.

No Brasil, no momento da apresentação do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal ao Congresso Nacional, em razão do cenário vigente à época, também se tinha em mira o combate conjuntural aos déficits e a busca da estabilização da dívida pública. As contas públicas estavam em desordem e o reequilíbrio fiscal era medida necessária para a preservação da estabilidade da nossa moeda. Nesse contexto, a redução mais imediata dos déficits se daria por intermédio de medidas de curto prazo, adotadas no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, lançado em 1998. À LRF caberia a missão mais estrutural de consolidar um novo regime de responsabilidade fiscal no País.

Conforme assinalado na Exposição de Motivos que acompanhou o referido projeto de lei (EM Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999):

> 2. Este Projeto integra o conjunto de medidas do **Programa de Estabilidade Fiscal – PEF**, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que **tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público** e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. [...]
>
> 5. Este Projeto de Lei [...], após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado pelos efeitos positivos do PEF [...].
>
> 10. Buscou-se [...] construir compromisso em favor de um **regime fiscal** capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como **bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira**". [grifamos]

A LRF em si não impôs a obrigatoriedade de geração de superávits fiscais. A eliminação mais urgente de déficits primários, à época da sua elaboração, era uma necessidade conjuntural, ratificada por decisão política consubstanciada no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal de 1998. Déficits fiscais tanto podem ser fatores de desequilíbrio como instrumentos importantes de estabilização econômica. A diferença entre o remédio e o veneno, como de costume, está na dosagem.

O que é relevante para o presente processo é a exigência constitucional de que a política fiscal estabilizadora seja implementada com amparo na lei e em critérios de sustentabilidade que se conformem com o objetivo primordial da LRF – lei de status constitucional, repetimos, voltado ao equilíbrio das contas públicas.

Quanto ao quesito da sustentabilidade fiscal, o caso concreto do PSI (item 2.2.1) desperta especial atenção, dada a magnitude dos custos envolvidos, superiores a R$ 300,0 bilhões. Os créditos concedidos ao setor rural no âmbito do Plano Safra, conforme demonstraremos, também geram custos da ordem de bilhões de reais à União, todo ano. Ainda assim, ao mesmo tempo em que as referidas equalizações não vinham sendo pagas pela União, o Plano Safra continuou a ser ofertado à sociedade em bases crescentes, tal como registrado no seguinte segmento da mensagem presidencial remetida ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 2016:

> O Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016 disponibilizou R$ 28,9 bilhões de crédito para financiar a produção da agricultura familiar. **Esse valor é 19,9% maior do que o disponibilizado na safra passada e 12 vezes e meia maior do que o executado na safra 2002/2003**. [grifamos]

Em uma situação paradoxal como essa, é inevitável que se levante a seguinte indagação: se o programa estava em pleno funcionamento, e em expansão, quem suportava o ônus financeiro dele decorrente, relativo à equalização de taxas de juros? Não há política pública grátis. Alguém sempre paga a conta.

Nos termos da acusação, os mencionados custos vinham sendo sistematicamente suportados, inclusive em 2015, pelo BB, que é instituição financeira controlada pela União. Tal fato, segundo os denunciantes, estaria em desacordo com a vedação gravada no art. 36 da LRF.

A análise objetiva dos argumentos da acusação e defesa, à luz do que dispõe o art. 36 da LRF, em nada se confunde com "criminalização da política fiscal". O mesmo raciocínio se aplica quanto à análise da conformidade dos decretos de abertura de créditos suplementares com a condicionante fiscal gravada no *caput* do art. 4º da LOA de 2015.

Em ambos os casos, trata-se tão-somente de apurar a existência de crimes de responsabilidade em razão do descumprimento de regras fiscais tuteladas constitucionalmente.

2.2.2.2. Decretos de abertura de créditos suplementares

O presente tópico tratará da análise dos quatro decretos de abertura de créditos suplementares editados em 2015 e constantes desta denúncia. De acordo com a acusação, os referidos decretos teriam sido editados de modo incompatível com a obtenção da meta fiscal em vigor e, por essa razão, teriam infringido o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015 (Lei nº 13.115, de 2015). *In verbis*:

> **Art. 4º** Fica **autorizada a abertura** de créditos suplementares, [...] **desde que** as alterações promovidas na programação orçamentária sejam **compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário** estabelecida para o exercício de 2015 [...] [grifamos]

A tabela a seguir resume o rol dos decretos em exame nesta Comissão, cujas suplementações perfazem o montante total de **R$ 57,6 bilhões**.

DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO EM EXAME NESTA COMISSÃO

Decretos[1]	Código[2]	Valor das Suplementações (R$ 1)
Datado de 27/07/2015 (publicado em 28/07/2015)	14242	1.701.389.028
Datado de 27/07/2015 (publicado em 28/07/2015)	14244	29.922.832
Datado de 20/08/2015 (publicado em 21/08/2015)	14252	55.237.582.569
Datado de 20/08/2015 (publicado em 21/08/2015)	14250	600.268.845
TOTAL SUPLEMENTADO		**57.569.163.274**

1. Datados, e não numerados, por não possuirem caráter normativo.

2. Para facilitar sua identificação, recebem códigos gerenciais de cinco dígitos.

De acordo com a defesa, os citados decretos não teriam infringido o art. 4º, *caput*, da LOA 2015, porque a análise de **compatibilidade** com a obtenção da meta fiscal deveria considerar os efeitos dos "decretos de contingenciamento", instrumentos supostamente aptos a "**garantir o cumprimento da meta**" (DOC 24, p. 212).

Em resposta à acusação, com efeito, a defesa tece diversas considerações sobre a distinção entre gestão orçamentária e financeira (item 4.1.3) e sustenta, ato contínuo (item 4.1.4), que, para fins de atingimento da

meta, a **compatibilidade** a que se refere o *caput* do supracitado art. 4º se dá quando a autorização do crédito, mediante decreto de suplementação, é complementada pela limitação da execução financeira por meio de decreto de contingenciamento. Convém reproduzirmos, no formato original, o texto adotado pela defesa (DOC 24, p. 214).

> O uso da expressão "compatibilidade", portanto, exige a evidente interpretação de que sua verificação se dá quando da adequação de dois regimes: do regime da autorização orçamentária (decretos de crédito suplementar, conceito inerente da Lei Orçamentária Anual) com o regime da execução financeira (meta e decreto de contingenciamento e movimentação financeira, conceitos inerentes da Lei de Responsabilidade Fiscal).
>
> A compatibilidade se dá quando a autorização do crédito (decreto de crédito suplementar) é complementada pela limitação da execução financeira (decreto de contingenciamento) para fins de atingimento da meta.
>
> Em outras palavras, a compatibilidade dos decretos de crédito suplementar com a meta fiscal se verifica com a análise das medidas de contingenciamento.

2.2.2.2.1. Análise do argumento da defesa

O argumento apresentado se revela inconsistente ao condicionar o exame do objeto da denúncia – que são os decretos de suplementação orçamentária – aos decretos de contingenciamento. Esses instrumentos, afinal, não se confundem. Têm campos de aplicação nitidamente distintos.

Decretos de contingenciamento em nada alteram as autorizações orçamentárias. Embora possam passar a falsa impressão de que representam instrumentos de "corte" orçamentário, na realidade não reduzem as dotações orçamentárias. Não têm o efeito inverso das suplementações orçamentárias e, portanto, não têm o condão de "neutralizá-las".

O que se convencionou chamar de contingenciamento, na realidade, diz respeito tão somente à "limitação de empenho e movimentação financeira" a que se refere o art. 9º da LRF. O efeito dos decretos de

contingenciamento se restringe, desse modo, à temporária limitação[14] da possibilidade de execução das dotações **aprovadas pelo orçamento**.

Argumenta a defesa, contudo, que a simples abertura de créditos suplementares, por si só, não afetaria a obtenção da meta de resultado primário. Seria necessário executá-los com efetivo desembolso para que se pudesse falar em incompatibilidade com a meta fiscal. E essa execução seria controlada pelos decretos de contingenciamento.

Ocorre que a execução dos créditos suplementares também não constitui o escopo da denúncia. O que se questiona é o **ato de abertura dos créditos**, não a sua execução.

Retomamos, nesse sentido, o entendimento gravado em nosso Parecer de Admissibilidade de que a **compatibilidade** com a meta fiscal deve estar presente tanto no plano das autorizações orçamentárias quanto no da execução financeira. E se o objeto da denúncia se refere a créditos suplementares, que são instrumentos de retificação da lei orçamentária, então é neste campo específico que a análise de compatibilidade fiscal deve se realizar.

Não se discute que a verificação do "cumprimento" da meta de resultado primário se dê com a apuração dos resultados realizados, durante e após a execução financeira dos orçamentos. Trata-se, afinal, de uma fatalidade lógica: só se pode verificar o cumprimento de um determinado **resultado programado** no transcurso dos eventos realizados.

Disso não resulta, contudo, que a abertura de créditos suplementares esteja isenta de efeitos no plano das autorizações orçamentárias. Conforme clarificado pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, durante reunião desta Comissão realizada em 08/06/2016:

> **O SR. JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA** – [...] 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 própria autorização de gasto já tem que estar compatível. [grifamos]

[14] Os decretos de contingenciamento também impõem limites ao pagamento de "restos a pagar".

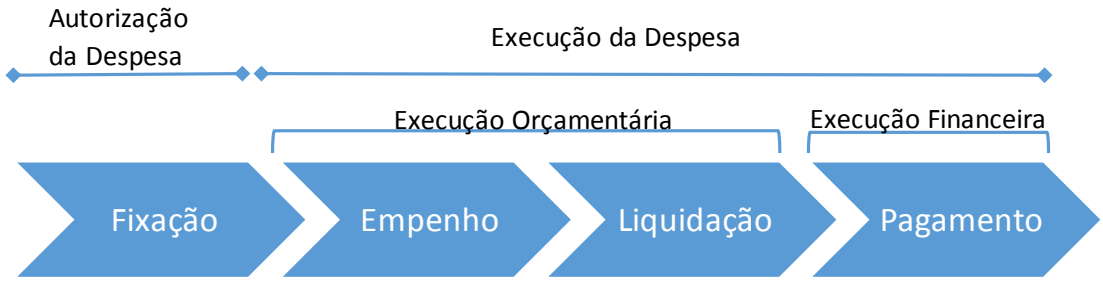
Antes que se fale em execução, portanto, a própria lei orçamentária deve salvaguardar a responsabilidade fiscal – de antemão – ao ser elaborada de modo compatível com as metas fiscais definidas em lei de diretrizes orçamentárias.

É uma questão de **pressuposto**: caso o orçamento público seja executado da forma como foi programado, sua execução deverá ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício.

Vale lembrar, nesse sentido, que **para que determinada despesa possa ser paga, em primeiro lugar ela deve ser autorizada pelo orçamento**. Depois disso, a despesa ainda deve ser empenhada e liquidada, nesta ordem[15]. Apenas depois de esgotados esses estágios preordenados é que surgem os desembolsos.

De modo ilustrativo, vejamos na figura adiante como esses estágios da despesa se comunicam, consideradas as prescrições legais e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 6ª edição.

Estágios da Despesa (Visão Sintética)



Fonte: Lei nº 4.320/1964, art. 112 da LDO 2015 e MCASP. Elaboração prórpia.

A execução financeira, como se vê, só se concretiza em virtude dos orçamentos aprovados, de tal sorte que, conquanto se distinga da gestão

[15] De forma simplificada, o empenho implica comprometimento e consumo de dotação orçamentária em decorrência de obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. Com a liquidação, ocorre a verificação do direito do credor, mediante comprovação da entrega de material ou da prestação de serviço. Por fim, uma vez liquidada a despesa, procede-se ao seu pagamento ou à sua inscrição em "restos a pagar".

orçamentária, a gestão financeira a ela se integra com **relação de dependência**[16].

Muito embora o orçamento aprovado não seja de execução obrigatória, deve representar o que o Estado efetivamente pretende fazer. A teor do que prescreve o mandamento contido no art. 174 da Constituição, o planejamento é determinante para o setor público.

Tal como já afirmado em nosso Parecer de Admissibilidade da matéria, não se deve perder de vista que há dois planos de observância do resultado primário. Há o resultado primário programado no plano orçamentário, bem como o resultado primário realizado no plano financeiro.

Inafastável, portanto, a conclusão de que os créditos suplementares, por promoverem alterações no plano orçamentário, também devem sujeição à meta de resultado primário, nos termos do art. 4, *caput*, da LOA de 2015. É o que se depreende da aquilatada doutrina de Weder de Oliveira (*Meta fiscal não é intenção, é lei*, Valor Econômico, abr. 2016):

> A programação dos orçamentos deve, obrigatoriamente, ser compatível com a meta fiscal (LRF, art. 5º, I). Isso quer dizer que o resultado primário estabelecido na LDO estará refletido na lei orçamentária aprovada, o que não poderia ser diferente, **devendo ser preservado em todas as alterações promovidas no Orçamento** ao longo do ano mediante créditos adicionais, independentemente de serem abertos por lei ou por decreto. [grifamos]

Esta é a firme compreensão da matéria manifestada em nosso Parecer de Admissibilidade e que preservamos no presente Relatório. Raciocinar em sentido contrário, tal como sustenta a defesa, não apenas contraria o ordenamento jurídico nacional como também traz sérios riscos ao próprio instituto orçamentário e ao sistema constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes da República. Dada a relevância político-institucional desse aspecto, passo a tratá-lo no tópico particularizado adiante.

[16] Ressalvados os pagamentos de natureza extraorçamentária. Mesmo neste caso, contudo, ainda se preserva significativa relação com o plano orçamentário. O pagamento de "restos a pagar", embora seja classificado como extraorçamentário, se origina de empenhos emanados com fundamento em autorizações orçamentárias de exercícios anteriores.

2.2.2.2.2. Riscos institucionais do argumento da defesa

A prevalecer a abordagem preconizada pela defesa, nenhuma disposição no plano orçamentário comprometeria a obtenção da meta de resultado primário, uma vez que caberia exclusivamente aos "decretos de contingenciamento" – e não aos decretos de suplementação –a obtenção da meta de resultado primário. Pouco importaria o quanto se adicionasse de despesas primárias ao orçamento público. Restaria instaurado o império da "boca do caixa".

Para a defesa, reitero, a compatibilidade dos decretos de crédito suplementar com a meta fiscal "se verifica com a análise dos decretos de contingenciamento" (DOC 024, p. 214). Ora, se o que importasse para efeito de obtenção da meta fiscal fosse tão somente o contingenciamento, então o art. 4º, *caput*, da LOA 2015, **careceria de sentido lógico**. Tornar-se-ia letra morta. Bastaria que se respeitasse a disciplina existente no art. 9º da LRF, que trata justamente do contingenciamento de despesas. Tal interpretação ofenderia a regra mais básica de hermenêutica jurídica, com a retirada de utilidade de dispositivo contido em lei.

Em acréscimo, considero relevante descortinar um risco associado ao argumento da defesa, pouco perceptível à primeira vista. Recupero, de início, as palavras da ex-Secretária de Orçamento Federal, Sra. Esther Dweck, que assim se pronunciou perante esta Comissão em 23/06/2016:

> **SRª ESTHER DWECK** – Quando eu faço uma suplementação [...] eu amplio a dotação orçamentária, as autorizações. Então, supondo que eu tivesse, inicialmente, 100 de dotação orçamentária e fizesse um contingenciamento, limitasse que ele só poderia gastar 80, o meu contingenciamento seria de 20. Se eu suplementasse a dotação em 10, por exemplo, e, em vez de 100 passasse a ter 110, **automaticamente eu teria um contingenciamento aumentado em 30**, porque o limite continuaria em 80, e as dotações foram aumentadas para 110. Consequentemente, o contingenciamento é automático e segue justamente o aumento da suplementação. [grifamos]

Assim sendo, sem que se edite quaisquer decretos de "contingenciamento", ocorre aumento automático do valor contingenciado

sempre que créditos suplementares promoverem ampliação líquida[17] de despesas autorizadas na LOA.

A consequência disso não necessariamente é virtuosa, razão pela qual devemos estar atentos ao que "não se vê" à primeira vista. Quando se amplia o total das dotações orçamentárias sem receitas globais correspondentes, **maior se torna a margem de incerteza do orçamento, pois menos a sociedade saberá sobre o que o governo efetivamente pretende executar do orçamento aprovado**.

Menor se torna, por consequência, o grau de clareza e transparência sobre as ações planejadas de governo. Quais despesas serão executadas? Em que medida? Quais políticas públicas deixariam de ser executadas em razão do contingenciamento? Indagações inquietantes como essas são tão mais relevantes quanto maior for a indisciplina no plano das autorizações orçamentárias.

Devemos estar atentos, portanto, aos riscos inerentes ao afrouxamento do planejamento orçamentário. Na própria peça escrita da defesa, assim se lê (DOC 24, p. 215):

> O fato de um órgão receber uma nova autorização orçamentária não significa que ele teve seu limite fiscal ampliado. Neste caso, o órgão apenas foi contemplado com uma **nova opção para gastar o seu limite fiscal**, que continua limitado pelo Decreto de Contingenciamento. [grifamos]

Também ganha realce, nesse contexto, o seguinte depoimento dado pelo ex-Ministro do Planejamento e da Fazenda, Nelson Barbosa, perante esta Comissão, em 17/06/2016:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] 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. [grifamos]

[17] Se os créditos suplementares fossem abertos mediante cancelamento de outras despesas de mesma natureza fiscal, o efeito negativo não ocorreria.

Tal linha de raciocínio subverte por completo o significado histórico do orçamento público como peça de controle aprovada pelo Congresso Nacional. **O orçamento público jamais pode ser associado, ainda que por figura de retórica, a uma instância formal imune à restrição fiscal, que oferta ao gestor público um rol de opções de gasto**.

De acordo com a defesa, contudo, os decretos de contingenciamento teriam o condão de tornar o orçamento público "**apenas um indicativo e não mais o limite de gasto"** (DOC 024, p. 240).

Como se vê, não apenas o regime de estabilidade fiscal do País foi exposto a risco relevante, mas também o próprio instituto do orçamento público, historicamente tão caro à atividade parlamentar.

Qualquer iniciativa tendente a desvirtuar o instituto orçamentário não é algo pequeno. É fato gravíssimo! Trata-se de flagrante desprezo ao papel do controle legislativo e democrático da gestão do dinheiro público.

Tal como consignado pelo eminente Ministro Carlos Ayres Britto, "a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição" (STF, ADI 4048, decisão de 14/05/2008).

A ideia de orçamento público está não apenas intrinsecamente ligada à ideia de *democracia*, como também à de *república – res publica* – gestão da coisa pública, cuja gênese se fundamenta justamente no controle dos abusos do rei, no contexto do absolutismo estatal. O orçamento público não é somente um instrumento gerencial de planejamento do Poder Executivo; é antes um documento histórico de controle parlamentar, de imposição de limite de gastos aos governantes. É peça-chave do sistema de freios e contrapesos que acompanha a tripartição funcional-orgânica do Poder.

As autorizações de despesas, por princípio histórico, são os limites de gasto público por excelência, jamais *meros indicativos*. Como bem informa Ricardo Lobo Torres (*O Orçamento na Constituição*, Renovar, 1995, p. 36):

> Pertence, pois, à temática das relações entre ética e orçamento a questão das *escolhas trágicas*. **A lei orçamentária anual é o instrumento que sintetiza as políticas e opta entre as suas diversas possibilidades**. Depois que se esgotou a ideologia da inesgotabilidade dos recursos públicos, [...] e que se reascendeu a convicção de que a escassez deve ser considerada não só nos cálculos da economia nacional mas também nos do orçamento, transferiram-se para as alocações anuais de verbas as decisões básicas das políticas sociais. [grifamos]

O orçamento público, enfim, deve ser peça de ação, e não peça de ficção.

Do ponto de vista republicano, em resumo, é flagrantemente contrária ao interesse público a inaplicabilidade da restrição fiscal no plano das autorizações orçamentárias quando da abertura de créditos adicionais, tal como defende a denunciada.

Não deveria o orçamento público prometer mais do que pode entregar. Dada a escassez de recursos arrecadáveis e a necessidade de preservação do equilíbrio das contas públicas, espera-se que o orçamento seja elaborado, aprovado e modificado sempre de modo responsável, de tal sorte que as diversas pressões por gastos públicos se sujeitem às limitações e metas fiscais do Estado.

Se a restrição fiscal for relaxada após a aprovação da lei orçamentária, a ponto de não mais ser aplicada ao plano das autorizações, abre-se visível espaço para a irresponsabilidade fiscal, na medida em que **passaria a ser possível prometer mais do que o financeiramente disponível**, ainda que em cenário econômico recessivo.

Trasladar a responsabilidade última pela gestão orçamentária para decretos de contingenciamento, editados pelo Poder Executivo, é perder a noção histórica do que seja o orçamento público. Seria esvaziar a participação do Poder Legislativo em uma de suas mais nobres atribuições, que é o de autorizador das despesas públicas.

Registro, nesse sentido, considerações finais do Ministro Relator do TCU quando do exame das contas presidenciais de 2014:

> **Revelou-se o desprestígio que o Poder Executivo devotou ao Congresso Nacional**, não somente ao adotar medidas ao arrepio da vigente Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também ao promover, por exemplo, a abertura de créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, desmerecendo o papel preponderante que exerce o Poder Legislativo no harmônico concerto entre os Poderes da República, princípio fundamental da Nação, e descumprindo mandamento expresso da atual Constituição da República[18].

As despesas autorizadas no orçamento, ademais, não se prestam apenas ao controle parlamentar. Também servem ao controle popular, como mecanismo de *accountability* democrática. Não faria qualquer sentido considerar que o orçamento informaria à sociedade quais são os "leques de opções indicativas" disponíveis para os gestores públicos. O que o orçamento público deve informar é quais serão as entregas programadas em benefício da sociedade, dadas as limitações financeiras do Estado, à luz do debate parlamentar.

Claro está, em resumo, que a tese da defesa, fundamentada no regime da "boca do caixa", em que muito se autoriza e se executa o que se quer, não se harmoniza com nosso ordenamento jurídico e com o sistema orçamentário republicano.

Tal como demonstrado em sede de admissibilidade da matéria, os decretos de suplementação em exame nesta Comissão, por si só, pela sua própria constituição, provocaram efeitos no plano orçamentário, e isso deve ser levado a sério **independentemente dos decretos de contingenciamento**. Esses instrumentos, embora também sejam relevantes para a obtenção da meta de resultado primário, não devem ser desvirtuados a ponto de se instaurar um *laissez-faire* ou "vale-tudo" orçamentário.

Retomemos, então, a análise quantificada dos efeitos fiscais dos quatro decretos de suplementação a fim de saber se foram ou não compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, tal como exigido pelo art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

[18] Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2015, p. 896.

2.2.2.2.3. Impacto dos créditos suplementares sobre o resultado primário

Conforme exposto, os créditos suplementares, em si mesmos, e não apenas a sua execução, devem ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário.

Sendo assim, a depender da sua constituição, os créditos suplementares podem afetar negativamente a obtenção da meta de resultado primário.

É o que ocorre, por exemplo, quando se abre um crédito suplementar em favor de despesas primárias à conta de superávit financeiro. Nessa situação, promove-se **aumento de despesas primárias sem que haja, em contrapartida, acréscimo de receitas primárias ou redução de outras despesas de mesma natureza**.

Dos quatro decretos em análise, o mais atentatório à obtenção do resultado primário foi o Decreto de 27/7/2015 (Código 14242), de R$ 1,7 bilhão, que se utilizou de **R$ 666,2 milhões** de superávit financeiro (receita não primária) para suplementar despesas primárias. Neste caso, não há dúvidas, afetou-se negativamente o resultado primário contido na LOA.

Ao mesmo tempo, esse impacto negativo, em cenário de evidente insuficiência de receitas primárias, relevou-se incompatível com a obtenção da meta de resultado primário. Tanto é que, no encerramento do primeiro semestre de 2015, o resultado primário da União havia sido deficitário em R$ 2,8 bilhões, **valor este bastante descompassado em face da meta de superávit para o ano**, no montante de R$ 55,3 bilhões.

Em adição, vale registrar que o próprio Poder Executivo, ao final do primeiro semestre, registrou em documento oficial de publicação obrigatória, que previa arrecadar, em 2015, cerca de **R$ 110,0 bilhões**[19] **a menos** do que inicialmente estimado na lei orçamentária anual para receitas primárias. Diante disso, seria razoável ampliar o volume de despesa primária autorizada? Certamente não.

[19] Esse valor corresponde à diferença entre R$ 1.223,4 bilhões (estimativa de receitas primárias líquida de transferência obrigatórias na LOA) e R$ 1.111,6 bilhões (reestimativa do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre de 2015).

Feitas essas considerações, destaco que nosso Parecer de Admissibilidade já havia apurado, mediante cálculos preliminares, todos os efeitos sobre o resultado primário contido na LOA 2015 provocados pelos quatro decretos em exame nesta Comissão. O recálculo desses efeitos preserva inalterados os resultados anteriormente identificados.

A única diferença desta vez é que, em homenagem ao contraditório e à ampla defesa, também foram apurados os impactos desses créditos na hipótese de se considerar os efeitos dos excessos de arrecadação oriundos de doações e convênios. Isso porque, de acordo com a defesa, essas receitas não são estritamente da União, só se incluem no orçamento por força de acordo de vontade com terceiros e portanto não se sujeitam ao contingenciamento (DOC 24, p. 234 e DOC 171, p. 174 e p. 204-208). Os resultados atualizados, com a indicação dos efeitos dos excessos de arrecadação de doações e convênios, constam da tabela a seguir, com os devidos detalhamentos das naturezas das suplementações realizadas, bem como das origens dos recursos utilizados, que importam para efeito de apuração do impacto dos decretos contestados sobre o resultado primário contido na LOA 2015.

DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO CONSTANTES DA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE (R$1)

Data	Órgãos Beneficiados	Natureza da Suplementação				Origem de Recursos						Impacto (0): considera todo excesso de arrecadação	Impacto (1): desconsidera todo excesso de arrecadação	Impacto (2): considera excesso de doações e convênios
		Despesas Financeiras	Despesas Primárias Obrigatórias	Despesas Primárias Discricionárias	Total	Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação (Prim.)	Excesso de Arrecadação (Financ.)	Cancelamento Despesas Primárias	Cancelamento Despesas Financeiras	Total			
27/7/15 (DOU 28/7/15) Código **14242**	Educação, Previdência, MTE, Cultura	3.359.418		1.698.029.610	1.701.389.028	666.186.440	587.076.355	7.037.311	441.088.922		1.701.389.028	**-669.864.333**	**-1.256.940.688**	**-682.773.810**
27/7/15 (DOU 28/7/15) Código **14244**	Transportes, Meio Ambiente, Integração, Cidades	120.000		29.802.832	29.922.832		365.726		29.437.106	120.000	29.922.832	**0**	**-365.726**	**0**
20/8/15 (DOU 21/8/15) Código **14252**	Agricultura, Fazenda, Cidades, EFU	55.200.582.569		37.000.000	55.237.582.569	1.370.419			37.000.000	55.199.212.150	55.237.582.569	**0**	**0**	**0**
20/8/15 (DOU 21/8/15) Código **14250**	Presidência, MCT, Justiça, Defesa, SAE, SDH, Políticas para as Mulheres, CGU, Poder Judiciário			600.268.845	600.268.845	231.412.685	242.173.117	20.000.000	106.683.043		600.268.845	**-251.412.685**	**-493.585.802**	**-335.819.312**
TOTAL		**55.204.061.987**	**0**	**2.365.101.287**	**57.569.163.274**	**898.969.544**	**829.615.198**	**27.037.311**	**614.209.071**	**55.199.332.150**	**57.569.163.274**	**-921.277.018**	**-1.750.892.216**	**-1.018.593.122**

Fonte: Diário Oficial da União. Cálculos da Consutoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) do Senado Federal.

Tal como concluído em nosso Parecer de Admissibilidade, apenas o Decreto de R$ 55,2 bilhões, de 20/8/2015 (Código 14252), não afeta a obtenção do resultado primário. Todos os demais têm efeito negativo quanto à obtenção do referido resultado.

Cabe agora, tão somente, tecermos nossas considerações adicionais em face dos refinamentos aplicados nesta etapa processual ao excesso de arrecadação. Nesse sentido, recordo que havíamos apresentado duas abordagens em juízo de admissibilidade da matéria: ou considerávamos nos nossos cálculos todo o excesso de arrecadação de receitas primárias, ou o excluíamos em sua integralidade, tendo em vista, neste último caso, que **não havia qualquer excesso global** de arrecadação em 2015.

Não se deve admitir que o excesso de arrecadação estimado em fontes específicas possa servir de fundamento para a abertura de créditos adicionais incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, quando se sabe que não há excessos de arrecadação do orçamento considerado como um todo.

Ocorre que não é esse o entendimento da denunciada, a exemplo do que manifestou seu advogado José Eduardo Cardozo durante a 8ª reunião, ocorrida em 5/5/2016:

> **O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO** - [...] Nobre Senador, é noção cediça, pisada, repisada que, quando se fala de crédito suplementar, **nós não falamos do excesso de arrecadação como um todo**, mas da arrecadação no órgão. Com a devida vênia, ninguém examina a arrecadação como um todo. Isso não existe na história brasileira. [grifamos]

Esse entendimento da defesa não se mostra consentâneo com a responsabilidade fiscal, que deve considerar o agregado de receitas e despesas de cada ente da Federação, e não apenas situações particulares de determinadas unidades orçamentárias.

A meta de resultado fiscal, afinal, não é desdobrada por Poder, órgão ou entidade. **A meta fiscal é da União como um todo**, de modo que

todos os seus integrantes devem dar sua parcela de contribuição para a obtenção do resultado fiscal, tal como tem sido a praxe federal[20].

Ao tratar dos recursos para a abertura de créditos adicionais, James Giacomoni afirma categoricamente que "em primeiro lugar, só há a ocorrência de excesso de arrecadação quanto se considera a receita orçamentária total, pois a arrecadação a maior de uma fonte pode ser compensada com a arrecadação a menor de outra fonte" (*Orçamento público*, Atlas, 2012, p. 315).

Na ausência de espaço fiscal, torna-se inviável a ampliação de despesa primária sob alegação de existência de "excesso de arrecadação".

Por essa razão, entendemos que deva ser afastada a primeira abordagem do nosso cálculo de impacto fiscal, que considera todo o excesso de arrecadação de receitas primárias, indistintamente, como fonte apta para abertura de créditos suplementares no caso concreto de 2015.

Assim sendo, três dos quatro decretos se revelaram incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário no exercício de 2015, com incompatibilidade total negativa no valor de R$ 1,7 bilhão.

Resta apurar, contudo, o que ocorreria caso fossem considerados os efeitos do excesso de arrecadação relativo a convênios e doações, haja vista que, do ponto de vista da defesa, tais fontes operam com lógica própria. Por amor ao debate, identificamos no argumento da defesa o entendimento de que, neste caso, por ingressarem nos cofres públicos por ato de vontade de terceiros, e não participarem, em essência, do esforço de geração de resultados primários, tais fontes, em tese, poderiam ser consideradas como aptas à abertura de créditos adicionais, ainda que sob cenário de queda de arrecadação global.

Mesmo nessa situação, dois dos quatro decretos se mostraram incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário no exercício de 2015, com incompatibilidade total negativa no valor de R$ 1,0 bilhão. Em

[20] No PLOA 2015, por exemplo, haviam sido reservados R$ 838,9 milhões de receitas próprias primárias do Inmetro como parte do esforço geral da União destinado ao alcance da meta de resultado primário do exercício. Esse valor foi alocado na Reserva de Contingência pertencente a essa unidade orçamentária.

resumo, também sob tal abordagem restaria demonstrada transgressão ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Além disso, devo notar que os resultados obtidos a partir dessa última abordagem devem ser lidos com cautela, já que, por força do art. 52, § 1º, inciso II, da LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), as despesas primárias discricionárias custeadas com recursos de doações e convênios não se sujeitam aos decretos de contingenciamento, de modo que há o risco de serem empenhadas em descompasso com o efetivo ingresso de recursos nos cofres públicos, até mesmo porque pode ocorrer de essas receitas previstas nem sequer serem realizadas[21].

De todo modo, apresento adiante quais seriam os efeitos dos decretos de suplementação sob as duas abordagens. A primeira desconsidera todo o excesso de arrecadação, enquanto a segunda considera parte desse excesso, qual seja, a relativa aos excessos de arrecadação de convênios e doações.

IMPACTO DOS DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO SOBRE O RESULTADO PRIMÁRIO CONTIDO NA LOA 2015

Decretos	Código	Valor das Suplementações	Impacto (1): desconsidera todo excesso de arrecadação	Impacto (2): considera excesso de doações e convênios
Datado de 27/07/2015	14242	1.701.389.028	-1.256.940.688	-682.773.810
Datado de 27/07/2015	14244	29.922.832	-365.726	0
Datado de 20/08/2015	14252	55.237.582.569	0	0
Datado de 20/08/2015	14250	600.268.845	-493.585.802	-335.819.312
TOTAL		**57.569.163.274**	**-1.750.892.216**	**-1.018.593.122**

Em face desses dois resultados, registro que **a conclusão a que chegou a Junta Pericial consultada neste processo coincide com nossa abordagem mais restritiva**, tal como consignado no seguinte excerto do laudo apresentado (DOC 144, p. 212):

> 2. Nesse cenário, **dos quatro Decretos** não numerados ora em análise, que abriram crédito suplementar, **três deles promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época da edição**

[21] Dados obtidos pelo sistema SIGA Brasil indicam que, no globo, houve em 2015 uma pequena frustração de receitas oriundas de doações e convênios (Fontes 181, 281 e 286, utilizadas na abertura dos decretos questionados na denúncia), no valor de R$ 18,7 milhões (R$ 819,4 milhões – R$ 800,7 milhões).

> **dos Decretos**. São eles: os Decretos de 27 de julho de 2015, nos valores de R$ 1.701.389.028,00 e R$ 29.922.832,00; e o Decreto de 20 de agosto de 2015, no valor de R$ 600.268.845,00. [grifamos]

Ao mesmo tempo, o valor total do impacto identificado pela referida Junta também coincide com apontado na penúltima coluna da nossa tabela, tal como consignado neste fragmento do laudo pericial (DOC 144, p. 27):

> Dessa maneira, considerando a edição dos quatro Decretos ora analisados, o efeito negativo sobre o resultado primário esperado foi negativo em **R$ 1,75 bilhão**. [grifamos]

Isso basta para concluirmos pela ilegalidade dos decretos inquinados, vez que editados com patente infração a dispositivo da lei orçamentária, qual seja, o art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Ainda assim, em estrita observância ao contraditório e à ampla defesa, reputo oportuno avaliarmos o que ocorreria com a aplicação da interpretação dada pela defesa. Reclamou esta, afinal, que o Relatório de Admissibilidade aprovado por esta Comissão teria "afastado a discussão do contingenciamento" da análise (DOC 24, p. 207).

Consideremos, portanto, o que teria ocorrido em 2015 à luz da interpretação pugnada pela defesa.

2.2.2.2.4. Conformação dos decretos de suplementação à interpretação da defesa

Para sabermos se os decretos de suplementação orçamentária constantes da denúncia foram editados em consonância com a interpretação dada pela defesa – a qual, já vimos, não merece prosperar – busquemos responder a esta pergunta: quando da edição dos decretos de abertura de créditos suplementares, os decretos de contingenciamento vinham sendo editados em consonância com a obtenção da meta de resultado primário de 2015?

Já tratamos do cenário fiscal subjacente à publicação dos decretos de suplementação quando discorremos sobre o excesso de arrecadação (que em verdade inexistiu em 2015). Era evidente, à época de edição dos quatro

decretos, que os resultados primários obtidos caminhavam na contramão do cumprimento da meta anual de R$ 55,3 bilhões e que a expectativa do próprio Poder Executivo sobre a arrecadação do exercício era significativamente inferior ao estimado na lei orçamentária anual, com frustração prevista para receitas primárias da ordem de R$ 110,0 bilhões.

Tanto é que, em 22 de julho de 2015, a Presidente da República havia encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 269/2015, o Projeto de Lei nº 5 de 2015 (PLN nº 5/2015), com vistas à redução da meta de superávit primário de R$ 55,3 bilhões (1,0% do PIB) para R$ 5,8 bilhões (0,1% do PIB).

Esse expressivo decréscimo no valor da meta foi justificado pela Exposição de Motivos Interministerial nº 00105/201-MP, a qual salientou, entre outros aspectos, que:

> **3. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias, tornando necessário garantir espaço fiscal adicional para a realização das despesas** obrigatórias e preservar investimentos prioritários. De outra parte, não obstante o contingenciamento de despesas já realizado, houve significativo crescimento das despesas obrigatórias projetadas.
>
> [...]
>
> 4. Desse modo, considerando os efeitos de frustração de receitas e elevação de despesas obrigatórias, **o esforço fiscal já empreendido não será suficiente, no momento, para a realização da meta de superávit primário** para o setor público não financeiro consolidado estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária. [grifamos]

Nesse contexto, a conduta fiscalmente responsável – e em tributo ao princípio constitucional da separação dos poderes – seria a de suspender a ampliação de despesas até que a nova meta fosse aprovada pelo Congresso Nacional. Não se mostrava prudente (além de ser ilegal) o Poder Executivo aumentar as autorizações para a realização de despesas sem manifestação prévia do Poder Legislativo.

A meta de resultado primário não vinha sendo cumprida, de modo que o uso do suposto instrumento "**apto a garantir o cumprimento da meta**" (DOC 24, p. 212), qual seja, o decreto de contingenciamento, em verdade se mostrava ineficaz.

Na raiz dessa ineficácia está um ponto fartamente investigado ao longo dos trabalhos desta Comissão, relativo à meta adotada pelo Poder Executivo para efeito de gestão fiscal e orçamentária. Em diversos momentos, com efeito, buscamos resposta à seguinte indagação: qual foi a meta de resultado primário utilizada pelo Poder Executivo para editar os decretos de suplementação e de contingenciamento – a meta em vigor ou a meta constante de projeto de lei? Quanto às provas testemunhais de que a análise de compatibilidade fiscal dos decretos de suplementação também tinha por base proposta de meta constante do PLN 5/2015, oportuno citar os seguintes exemplos:

> **O SR. FELIPE DARUICH NETO** – [...] Olha, nós sempre trabalhamos com relação à expectativa, na edição de um decreto ou de um crédito suplementar, com a possibilidade da meta, a meta prospectiva, a meta futura...[...]. (17ª reunião, 16/6/2016)

> **A SRª ESTHER DWECK –** [...] em relação à pergunta quatro, "qual meta de resultado foi levada em consideração na ocasião", imagino que, para a abertura dos créditos suplementares, se a meta é vigente naquela proposta... Novamente, **não é levada em consideração a meta**. [grifamos], (22ª reunião, 23/6/2016)

As provas documentais são fartas ao apontar que a análise de compatibilidade fiscal dos decretos de suplementação questionados na denúncia, ancorada nos decretos de contingenciamento, foi estruturalmente fundamentada em proposta de meta constante do PLN 5/2015. Isso passou a ser "oficial" desde o mesmo dia em que o referido projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional, ou seja, desde 22/07/2015.

Desse exato dia em diante, o governo torna público o fato de que passou a operacionalizar a política fiscal não mais com observância da meta fiscal constante de lei, e sim com base em proposta de meta constante de projeto de lei. Isso porque, em 22/07/2015, no mesmo dia em que o PLN 5/2015 foi enviado ao Congresso Nacional, também foi divulgado pelo Poder Executivo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015. O propósito desse Relatório, de periodicidade bimestral, é justamente o de demonstrar, ao encontro do disposto no art. 9º da LRF, se há ou não, e em que medida, a necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira, ou seja, de contingenciamento.

No referido Relatório, a necessidade de contingenciamento foi apurada não com vistas ao atingimento da meta de R$ 55,3 bilhões constante da LDO. Foi expressamente admitido, ao contrário, que a necessidade de contingenciamento fora calculada com vistas à obtenção da **proposta de meta** de R$ 5,8 bilhões, constante de projeto de alteração da LDO enviado no mesmo dia ao Poder Legislativo.

Seguem excertos do mencionado Relatório:

> 4. Importa ressaltar que **as estimativas constantes deste Relatório já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional**, [...] no sentido de reduzir a meta de resultado primário do setor público consolidado não-financeiro.
>
> [...]
>
> 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**. [grifamos]

O resultado disso foi que a estimativa da necessidade de contingenciamento acabou sendo muito inferior ao que seria necessário para o alcance da meta de resultado primário em vigor. Com base no PLN 5/2015, estimou-se necessidade de contingenciamento de R$ 8,6 bilhões. Fosse considerada a meta em vigor, a necessidade estimada de contingenciamento seria de R$ 58,0 bilhões[22].

"Estimar" a necessidade de contingenciamento com base em proposta de meta constante de projeto de lei, por si só, já é fato grave o suficiente. Mais grave ainda, porém, é efetivamente "promover" o contingenciamento a partir dessa sistemática. E foi o que de fato ocorreu após 22/07/2015, quando o governo passou a adotar como parâmetro a proposta de meta constante do PLN 05/2015.

A gravidade desses fatos decorre da supressão do papel do Congresso Nacional na definição das metas fiscais da União. Não pode o Poder Executivo, estipular unilateralmente a meta fiscal que lhe convém. Meta fiscal é definida em lei e sua alteração por simples decreto presidencial não

[22] Vale esclarecer que o próprio relatório do 3º bimestre explicita ter desconsiderado a parcela de R$ 49,4 bilhões em decorrência da redução de meta prevista pelo PLN nº 5/2015.

encontra amparo no ordenamento jurídico. Gestão fiscal amparada em projeto de lei, portanto, constitui afronta à legalidade.

Como prova cabal da conduta ilegal do Poder Executivo, citamos o Decreto nº 8.496, de 30/7/2015, que alterou a "programação orçamentária e financeira"[23] então vigente, a qual visava ao atingimento da meta de superávit primário de R$ 55,3 bilhões.

O Decreto nº 8.496, de 30/07/2015, com efeito, redefiniu a programação orçamentária e financeira[24] da União de modo a buscar não mais o cumprimento da meta vigente de R$ 55,3 bilhões estipulada pela LDO 2015. Visou, ao contrário, o alcance da proposta de meta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, de R$ 5,8 bilhões.

Tal fato, ademais, restou consignado pelo Próprio Poder Executivo quando da divulgação do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015, datado de setembro do mesmo ano:

> 1. O presente documento foi preparado com vistas ao cumprimento do § 4º do art. 9º da [...] Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que o Poder Executivo demonstrará e avaliará o **cumprimento das metas fiscais quadrimestrais**, em audiência pública, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. [grifamos]

Em face desse relatório, importa recuperar que, à luz da meta anual de superávit de R$ 55,3 bilhões, o Poder Executivo havia fixado, inicialmente, meta de geração de superávit primário de R$ 21,2 bilhões até agosto[25]. Nesse mesmo período, porém, o resultado primário acumulado foi "deficitário" em R$ 15,2 bilhões. A diferença entre o previsto e o realizado, portanto, foi de expressivos R$ 36,4 bilhões. Um desvio de tal magnitude

[23] Os chamados decretos de "programação orçamentária e financeira", editados pelo Poder Executivo federal, ao mesmo tempo cuidam dos arts. 8º e 9º da LRF. Invariavelmente materializam a programação financeira (art. 8º) e, sempre que necessário, promovem o contingenciamento, isto é, a "limitação de empenho e movimentação financeira" (art. 9º).

[24] Reduziu o limite de empenho das despesas discricionárias de R$ 120,2 bilhões para R$ 111,7 bilhões. A diferença corresponde ao contingenciamento de R$ 8,6 bilhões, ao encontro do valor estimado pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, com base no PLN 5/2015.

[25] Vale registrar que não havia sido fixada meta até abril, anteriormente, em razão do atraso na aprovação da LOA, que só foi promulgada em 20 de abril de 2015

demonstra o quão ineficaz e inoperante estava sendo o contingenciamento adotado pelo Poder Executivo com vistas à obtenção da meta fiscal em vigor.

Ainda em relação ao Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015, destaco a importância das informações adiante para o esclarecimento dos fatos em apuração:

> 3. Importa ressaltar que **a avaliação de cumprimento da meta quadrimestral constante deste Relatório já considera os efeitos do PLN 5/2015-CN** com proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.
>
> [...]
>
> 35. Cabe destacar que a avaliação do 3º bimestre refletiu as alterações propostas pelo PLN 5/2015, **inclusive no que concerne à redução de R$ 49,4 bilhões da meta de resultado primário** do Governo Federal de 2015.
>
> 36. Diante da combinação dos fatores citados, e com o objetivo de reforçar o ajuste fiscal reduziu-se em R$ 8,6 bilhões os limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos constantes no Decreto nº 8.456/2015. **Essa revisão ensejou a publicação, no âmbito do Poder Executivo, do Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015**.
>
> 37. Em relação às metas quadrimestrais, cumpre ressaltar que **o Decreto [nº 8.496] alterou as metas do 2º Quadrimestre e a anual, em conformidade com o PLN 5/2015** apresentado em 22 de julho de 2015. As metas para o Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social foram revistas para déficit de R$ 17,0 bilhões até o 2º Quadrimestre e superávit de R$ 5,8 bilhões em 2015. [grifamos]

Trata-se de documento oficial, de domínio público, e que por dois grandes motivos evidencia a gravidade dos fatos sob apuração. Um, consta do relatório a afirmação de que uma "meta fiscal" foi cumprida quando em verdade se adotava como parâmetro uma mera "proposta de meta", constante de projeto de lei não apreciado pelo Congresso Nacional. Dois, a informação nele contida de que um ato infralegal, qual seja, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, alterou não só a meta de resultado primário do 2º quadrimestre, como também a própria meta anual, que só pode ser definida em lei!

São dois os bens jurídicos frontalmente lesados: o equilíbrio das contas públicas e a competência legislativa do Congresso Nacional.

Exorbitou-se o poder regulamentar conferido ao decreto para a fiel execução das leis, em flagrante ofensa ao art. 84, IV, da CF. Um documento oficial, de autoria do Poder Executivo, afirma explicitamente que um decreto presidencial alterou a meta fiscal definida em lei, sem qualquer participação deste Poder Legislativo!

Ao enviar o PLN nº 5/2015 ao Congresso Nacional, **o Poder Executivo passou a operacionalizar a política fiscal com manifesta unilateralidade, chegando ao ponto de editar decretos que, no seu entender, teriam o condão de alterar a metas definidas em lei**, tanto para efeito de contingenciamento como para efeito de demonstração de cumprimento da meta fiscal do 2º quadrimestre de 2015 perante o Parlamento.

São três os documentos importantes que revelam a afronta ao sistema constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes Executivo e Legislativo: (i) o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015; (ii) o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015; e (iii) o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015.

Esse último, datado de setembro de 2015, serve de narrativa a tudo o que foi feito em matéria de política fiscal, ao arrepio da lei, à época de edição dos decretos de abertura de créditos suplementares. O Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015 nos presta um depoimento que, por si só, descortina a inoperância do contingenciamento efetuado em 2015 e, assim, a consequente ilegalidade, segundo a exegese da própria defesa, dos decretos de suplementação por ele amparados.

Em face do exposto, não existe alternativa senão concluir que os decretos de suplementação objetos da denúncia foram editados em desacordo com a interpretação dada pela própria defesa ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Disso resulta que não apenas o referido dispositivo da lei orçamentária foi infringido patentemente, como foi **infringido "de qualquer modo"**, ou seja, tanto pela interpretação combatida pela defesa quanto pela por ela adotada.

Por essa razão, restou comprovada a edição ilegal de decretos de créditos suplementares pela Presidente da República, em afronta ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Feita essa exposição de ordem mais geral, passamos agora, por fim, à análise individualizada do rol de argumentos sintetizados pela defesa.

2.2.2.2.5. Síntese dos argumentos da defesa sobre os decretos de abertura de crédito suplementar

Após apresentar sua argumentação geral, a defesa organiza uma síntese dos seus argumentos na forma dos seguintes itens:

a) "A abertura dos créditos suplementares por meio de decreto possui expressa previsão legal e constitucional não havendo que se falar em qualquer irregularidade nesse tema"

Que há fundamento constitucional e legal para a abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, isso já havia sido claramente demonstrado no item 2.6.1.1. ("Créditos Adicionais e Legislação de Regência") do Parecer de Admissibilidade. Ocorre que não é disso que a denunciada é acusada.

Assim sendo, cumpre apenas reiterar o que já havia sido expressamente salientado no citado Parecer:

> Não é a edição de decreto presidencial em si, portanto, que caracteriza a suposta irregularidade. Tal recurso, como visto, tem fundamento constitucional. O que se alega, na realidade, é que tais decretos teriam sido editados em desacordo com a condicionante fiscal, adiante realçada, contida no *caput* do dispositivo da LOA.

O que está em exame não é a edição de decretos por si só, mas sim a sua conformidade com a obtenção da meta de resultado primário, a teor do que requer o art. 4º, *caput*, da LOA 2015. E essa conformidade inexiste, razão pela qual ficou comprovada a edição ilegal de decretos de suplementação pela Presidente da República.

b) "Além disso, essa suplementação, frente ao maior contingenciamento da história, não afeta o atingimento da meta, já que não significa gasto de nenhum centavo"

Esse enunciado da defesa, vale o registro, foi reiterado pelo advogado da denunciada em reunião desta Comissão ocorrida em 16/06/2016, tal como reproduzido adiante:

> **O SR. JOSÉ EDUARDO CARDOZO** – [...] O pensamento que fundou a prática desses decretos era o pensamento de que meta fiscal não é algo formal, é substantivo, é financeiro. Portanto, um **mero remanejamento orçamentário que não implicasse maiores gastos** gera compatibilidade". [grifamos]

Ocorre que não se discute nesse processo a execução financeira dos decretos de suplementação. O que está em exame é a compatibilidade desses decretos com a obtenção da meta de resultado primário, conforme determina o art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

De qualquer modo, o argumento da defesa não se sustenta porque as suplementações efetuadas não se limitaram a "meros remanejamentos". Promoveram, ao contrário, aumento de despesas autorizadas (gastos autorizados) na LOA 2015 em termos líquidos, isto é, já considerados os efeitos da anulação de outras dotações.

Vejamos em que medida os quatro decretos de suplementação em exame neste processo ampliaram despesas autorizadas na LOA 2015. Em termos líquidos, a suplementação foi de R$ 1,8 bilhão, tal como demonstrado na tabela adiante:

DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO EM EXAME NESTA COMISSÃO (R$ 1)

Data	Código	Total (Suplementação Bruta)	Anulação de Dotações	Suplementação Líquida
27/07/2015 (publicado em 28/07/2015)	14242	1.701.389.028	441.088.922	1.260.300.106
27/07/2015 (publicado em 28/07/2015)	14244	29.922.832	29.557.106	365.726
20/08/2015 (publicado em 21/08/2015)	14252	55.237.582.569	55.236.212.150	1.370.419
20/08/2015 (publicado em 21/08/2015)	14250	600.268.845	106.683.043	493.585.802
TOTAL		**57.569.163.274**	**55.813.541.221**	**1.755.622.053**

Fonte:Diário Oficial da União. Elaboração própria

A conduta em exame neste processo, vale reiterar, diz respeito ao ato de abertura de crédito suplementar, e não aos atos subsequentes que promovem sua execução. Deslocar a discussão para o plano da execução orçamentária, na realidade, equivale a afastar o foco de análise daquilo que realmente importa.

Por fim, no que diz respeito ao volume de contingenciamento realizado em 2015, a defesa trata desse tema de forma mais específica em outro item da sua síntese de argumentos, razão pela qual o abordaremos no item "m" mais à frente.

c) "A abertura de créditos suplementares para despesas discricionárias sequer expôs a risco o cumprimento da meta, porque tais despesas estão condicionadas à disponibilidade de recursos para se concretizar"

De imediato, destaco que a defesa insiste no sentido de que deve ser avaliada a execução dos decretos de suplementação, à luz dos contingenciamentos, para efeito de avaliação da sua compatibilidade com a obtenção de meta de resultado primário. No entanto, já demonstramos a impropriedade dessa linha de argumentação, a qual não apenas tornaria desprovido de sentido lógico o art. 4º da LOA 2015, como também afastaria o papel do Poder Legislativo de autorizador das despesas públicas.

Além disso, o fato de os decretos terem suplementado despesas discricionárias em nada afeta o cálculo de seu impacto na obtenção da meta de resultado primário.

Ademais, deve-se observar que, no tocante à execução de despesas primárias discricionárias, nem todas elas se sujeitam a contingenciamentos, fato este que enfraquece ainda mais o argumento da defesa. Vejamos como isso ocorre.

Nos termos art. 52, § 1º, inciso II, da LDO 2015, a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) de que trata o art. 9º da LRF não se aplica a despesas primárias discricionárias custeadas com recursos de doações e convênios.

E foi este o caso dos três decretos de suplementação que apresentaram efeito fiscal negativo. Esses decretos suplementaram despesas primárias discricionárias à conta de recursos provenientes de excesso de arrecadação[26] de doações e convênios no valor total de R$ 732,3 milhões, tal como retratado adiante.

DECRETOS DE SUPLEMENTAÇÃO EM EXAME NESTA COMISSÃO

Decretos	Código	Valor das Suplementações (R$ 1)	Recursos de doações e convênios[1]
Datado de 27/07/2015	14242	1.701.389.028	574.166.878
Datado de 27/07/2015	14244	29.922.832	365.726
Datado de 20/08/2015	14252	55.237.582.569	0
Datado de 20/08/2015	14250	600.268.845	157.766.490
TOTAL		**57.569.163.274**	**732.299.094**

1. Desconsiderados os montantes relativos a doações e convênios constantes de superávit fianaceiro.

O segundo motivo pelo qual nem todas as despesas primárias discricionárias se sujeitam a contingenciamento decorre do fato de que, nos termos art. 52, § 13, da LDO 2015, a execução das despesas primárias discricionárias, **decorrente da abertura de créditos suplementares**, não fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando a referida abertura ocorrer à conta de

[26] Não foram consideradas os montantes de doações e convênios pertencentes a superávit financeiro.

excesso de arrecadação de recursos próprios desses Poderes e órgãos autônomos.

E foi o que ocorreu no caso do decreto datado de 20/08/2015 (código 14250), que suplementou despesas no valor total de R$ 600,3 milhões. Nesse decreto, conforme prova documental acostada aos autos (DOC 162, Anexo), consta da sua Exposição de Motivos o registro de que, no âmbito do Poder Judiciário:

> a) R$ 78.934.614,00 (setenta e oito milhões, novecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quatorze reais) atendem despesas primárias discricionárias, à conta de **excesso de arrecadação de** receitas primárias, sendo:
> a1) R$ 15.630.872,00 (quinze milhões, seiscentos e trinta mil e oitocentos e setenta e dois reais) de **Recursos Próprios** Não Financeiros; e [...]" [grifamos]

Não bastassem esses motivos, vimos que o contingenciamento promovido pelo Poder Executivo em 2015 se mostrou não apenas ineficaz para a obtenção da meta de resultado primário, como também consubstanciou ilegalidade. O contingenciamento realizado a partir de julho de 2015, afinal, baseou-se em meta constante de projeto de lei, com a consequente inobservância da meta vigente legalmente estabelecida.

d) "A abertura de créditos suplementares para despesas obrigatórias estava previamente prevista nos relatórios bimestrais e constitui estrito cumprimento de dever legal pela Presidenta, sendo absolutamente inexigível conduta diversa de sua parte"

Este argumento não se aplica ao presente processo, tendo em vista que nenhum dos quatro decretos em exame nesta Comissão suplementou despesas primárias obrigatórias.

O único decreto que suplementava despesas primárias obrigatórias era o decreto datado de 27/07/2015, no valor de R$ 1,6 bilhão. Ocorre que tal decreto foi excluído da denúncia, a partir de pedido formulado pela própria defesa (item 2.1.2 deste Relatório).

De todo modo, obrigatórias ou discricionárias, as despesas primárias são todas elas computadas no cálculo do resultado primário.

Por fim, no que tange à possibilidade de conduta diversa, destacamos que a Presidente da República dispunha de alternativas para abrir créditos suplementares por decreto sem infração ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015. Trataremos desse tema mais detidamente adiante, tendo em vista que a própria defesa aborda o assunto de forma não restrita às despesas obrigatórias em suas alegações finais.

e) "A interpretação da compatibilidade da meta prevista no art. 4º da LOA era a mesma até outubro de 2015. Está baseada na combinação de diversos dispositivos legais, em especial, os arts. 8º e 9º da LRF, § 13 do art. 52 da LDO e diversos dispositivos da LDO que tratam da elaboração do crédito"

f) "A mudança de interpretação do TCU só ocorreu quase dois meses após a publicação dos decretos questionados, que são idênticos aos praticados em 2001 e 2009"

g) "A compreensão sobre a possibilidade de a Administração atuar considerando a proposta de meta enviada ao Congresso sempre contou com o respaldo de precedentes do TCU. Não se pode admitir a aplicação retroativa em matéria de crime de responsabilidade"

De início, a defesa faz referência a outubro de 2015 porque neste mês, mais precisamente em 07/10/2015, o TCU opina em seu parecer prévio pela rejeição das contas presidenciais de 2014, nos termos do Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário. Entre as razões que ensejaram essa conclusão, constava a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA de 2014.

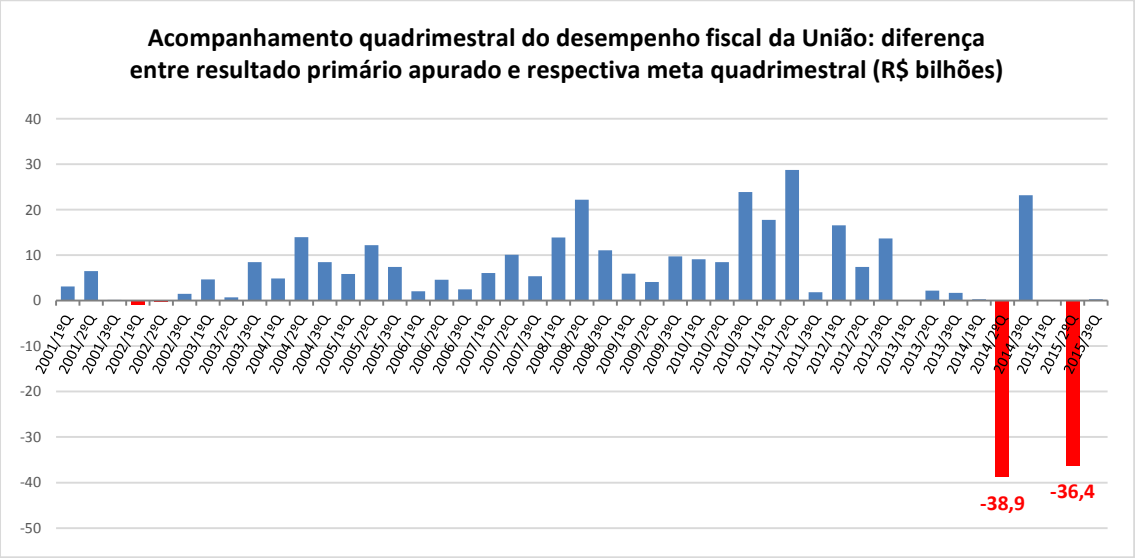
Essa foi a primeira vez em que a Corte de Contas se manifestou quanto à ilegalidade de decretos de suplementação à luz das determinações das leis orçamentárias quanto à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário.

Restou comprovada ao longo dos trabalhos desta Comissão, com efeito, que não houve "mudança de interpretação do TCU" simplesmente pelo fato de que não havia interpretação anterior. Oportuno trazer a lume, nesse

sentido, a relevante intervenção da Senadora Ana Amélia quando da oitiva, em 13/06/2016, do Sr. Leonardo Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU:

> **A SRª ANA AMÉLIA** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) [...]
>
> [...] Houve mudança de entendimento do TCU, especialmente em relação ao exercício de 2009?
>
> [...]
>
> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...] o fato é: até hoje nunca houve um entendimento prévio, a primeira vez que o Tribunal se manifestou, em relatório de técnico de auditoria e em acórdão sobre esse assunto, foi nas contas do governo de 2014.
>
> [...]
>
> **A SRª ANA AMÉLIA** (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - RS) [...]
>
> Volto ao ponto, porque, às vezes, a repetição é importante para fixar a ideia fundamental e necessária e para que se supere então essa questão tida como controversa, Dr. Leonardo.
>
> Pergunto ao senhor, para finalizar: **é equivocada a afirmação de que houve mudança de entendimento por parte do TCU, no que diz respeito a decretos de abertura de créditos suplementares**?
>
> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...]
>
> **Completamente equivocada**, ou seja, não houve manifestação prévia, a primeira foi em 2014, e ficamos aguardando se haverá uma manifestação semelhante ou não em 2015. Isso é uma decisão que o Plenário tomará. [grifamos]

Especificamente quanto aos supostos casos "idênticos" citados pela defesa, relativos aos exercícios de 2001 e 2009, vale o registro de que, nesses anos, nem sequer houve descumprimento de metas de resultado primário, ao contrário do que ocorre a partir de 2014, tal como ilustrado no gráfico adiante.



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Notas: (1) No primeiro e segundo quadrimestres de 2001, o resultado corresponde apenas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois não havia metas quadrimestrais para o orçamento de investimento das empresas estatais. (2) Nos exercícios de 2013 e 2015, não foram fixadas metas para o primeiro quadrimestre, pois a programação orçamentária desses exercícios foi estabelecida apenas no mês de maio, em razão do atraso na aprovação da lei orçamentária. Por simplificação, considerou-se, nesses casos, a meta como equivalente ao resultado apurado no primeiro quadrimestre. (3) Para o segundo quadrimestre de 2014 e 2015, foi considerada a meta constante da LDO vigente.

Quanto ao fato de que em tais anos também houve alteração de meta de resultado primário, a defesa alega que, em 2001, essa modificação teria ocorrido "até mesmo por Medida Provisória" (DOC 24, p. 247).

Relativamente ao uso de medida provisória, tal instituto foi adotado em 2001 porque naquela ocasião seu uso não era vedado pela Constituição de 1988. A proibição do uso de medida provisória sobre matéria relativa às leis orçamentárias só passou a viger a partir de 11 de setembro de 2001, por força da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

De lá para cá, a única exceção para o uso de medida provisória em matéria orçamentária, a teor do que prescreve o art. 62, § 1º, inciso I, *d*, parte final, da Lei Maior, diz respeito à abertura de créditos extraordinários, admitidos apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

À luz desse histórico de reforma do texto constitucional, chegamos à inafastável conclusão de que, em 2015, ao operacionalizar a gestão fiscal com base em "proposta de meta" constante de projeto de lei

enviado ao Congresso Nacional (PLN 5/2015), dando-lhe plena eficácia administrativa, a Presidente da República agiu como se o referido projeto tivesse efeitos de medida provisória.

Quanto a 2009, a defesa alega que o TCU teria firmado o entendimento, quando da apreciação das contas presidenciais daquele ano, de que seria possível utilizar meta proposta, constante de projeto de lei enviado ao Poder Legislativo, para efeito de condução da política fiscal. Ocorre que, para chegar a essa conclusão, a defesa se apoiou em um mero trecho narrativo dos fatos fiscais de 2009, contido no relatório que acompanhou a apreciação das contas presidenciais daquele exercício. Não houve decisão do Tribunal quanto ao aspecto específico apontado. Vejamos, nesse particular, o que disse o próprio TCU quando da apreciação das contas presidenciais de 2014 (p. 808 do relatório):

> [...] é fundamental enfatizar que a abertura de créditos suplementares em situação de necessidade de contingenciamento, tendo em vista a **pendência de apreciação de projetos de lei reduzindo a meta de resultado primário**, situação em desacordo com o art. 9º da LRF e ocorrida **em 2009**, consoante declarado pela AGU**, não foi objeto de análise no Relatório das Contas do Governo daquele exercício**. Portanto, não há que se falar em alteração de entendimento do TCU acerca da ilegalidade da ausência de contingenciamento e concomitante abertura de crédito suplementar com base em alteração de meta fiscal constante em projeto de lei, já que anteriormente não houve deliberação do Tribunal sobre a matéria.
>
> **Não há lógica em depreender que a ausência de ressalva e/ou recomendação específica a respeito desse tema, nas Contas de Governo de 2009, significa que o TCU aprovou tacitamente todos os atos, procedimentos, metodologias e entendimentos adotados pelo Poder Executivo Federal naquele exercício ou em qualquer outro**, sobretudo no que se refere àqueles que expressamente afrontaram a legislação. [grifamos]

A defesa volta a tratar do suposto "precedente de 2009" em tópico próprio nas alegações fiscais: "V.6.1 Da jurisprudência do TCU quanto à edição dos decretos" (DOC 171, p. 215-223). Ao reproduzir excertos do laudo dos seus assistentes técnicos, a denunciada retoma o fato já narrado em nosso Parecer de Admissibilidade de que, no âmbito do TCU, havia manifestação técnica sobre a utilização de meta fiscal pendente de aprovação

pelo Congresso Nacional. Essa manifestação, contudo, na realidade depõe contra a própria defesa.

Já tratamos do assunto no Parecer de Admissibilidade. Havíamos registrado naquela ocasião que o que houve de manifestação no âmbito do TCU em 2009, que mais próximo está do objeto deste processo, foi o entendimento firmado quando do exame da avaliação bimestral de receitas e despesas primárias realizada pelo Poder Executivo como subsídio à edição de **decreto de contingenciamento**[27]. À época, a unidade técnica do Tribunal entendeu que tal avaliação **não poderia se pautar em meta de resultado primário ainda não aprovada pelo Congresso Nacional**.

Em razão disso, a unidade técnica havia proposto ao Tribunal determinar à SOF que, quando da realização da última avaliação bimestral de 2009 (prevista para o final de novembro), fosse utilizada como parâmetro a meta de resultado primário então vigente, tendo em vista que o projeto de lei que propunha sua alteração ainda não tinha sido aprovado. Essa recomendação, no entanto, não constou da decisão do Tribunal por perda de objeto, já que o projeto de alteração de meta fora aprovado antes da sessão final de julgamento.

De todo modo, há de se ressaltar que não estavam em exame, na ocasião, decretos de suplementação, e sim decretos de contingenciamento.

Cabe esclarecer que, ainda que a Corte de Contas não tivesse se manifestado sobre a matéria em 2015, isso em nada alteraria a ilegalidade dos decretos. Não se pode esperar que o TCU deva se pronunciar sobre a interpretação de todas as leis para que, só então, possam ser caracterizadas ilegalidades.

h) "As exposições de motivos e pareceres jurídicos de 2001 corroboram que essa interpretação era a vigente desde a LRF"

i) **"Para contestar a interpretação vigente, são formuladas novas teses teóricas sem qualquer respaldo na legislação"**

[27] A análise em comento se deu no âmbito do Processo 013.707/2009-0, que resultou no Acórdão 263/2010-TCU-Plenário.

A interpretação a que se refere a defesa, já refutada neste Relatório, consiste no entendimento de que aumentos de dotação orçamentária, por si só, não são capazes de afetar a obtenção do resultado fiscal, tendo em vista que o controle da sua execução é limitado pelo contingenciamento. Isso seria suficiente, segundo a defesa, para garantir que os créditos suplementares deste processo não afetariam a obtenção da meta de resultado primário, tal como consignado em exposições de motivos dos decretos editados desde 2001.

Além de a interpretação se mostrar improcedente, nota-se uma fragilidade estrutural do argumento em análise, na medida em que os efeitos das exposições de motivos e dos pareceres jurídicos que acompanharam a elaboração de decretos de abertura de créditos suplementares de 2001 só se aplicam a esse exercício.

Por si só, não fazem precedente vinculativo. Tanto é que a própria defesa nos informa que "toda a estrutura legal para execução orçamentária foi sendo adaptada para garantir a compatibilidade da abertura dos créditos com a meta", apontando, em acréscimo, que com a aprovação da LDO de 2014 teria surgido uma "inovação" (p. 216), mantida na LDO de 2015, no tocante às regras para a execução de créditos suplementares. Nesse sentido, chega a afirmar textualmente que em 2014 houve uma alteração do "arcabouço legal", de modo que (p. 240):

> [...] a **estrutura legal da execução orçamentária foi modificada** para garantir que, independentemente da fonte utilizada para a abertura de crédito, esses sempre estariam sujeitos à limitação do decreto [de contingenciamento], garantindo que a abertura de crédito suplementar seria, portanto, compatível com a meta. [grifamos]

De todo modo, ainda que se aceitasse a interpretação adotada pela denunciada, tida como idêntica à que vinha sendo adotada desde o advento da LRF, as condutas de 2014, reiteradas em 2015, em nada se assemelhariam às condutas pretéritas, tendo vista o fato já registrado nos tópicos antecedentes de que nesses anos, houve uma clara ruptura no tocante ao cumprimento das metas fiscais. Enquanto até 2013 operava-se no azul, em 2014 e 2015 operava-se em ululante vermelho em face das metas fiscais vigentes. Em resumo, à luz de uma mesma interpretação, teríamos comportamentos completamente distintos.

Também não merece acolhida a alegação da defesa de que teriam surgido, em 2015, "novas teses teóricas sem qualquer respaldo na legislação". O que já foi demonstrado neste Relatório foi a inadequação da tese adotada pela defesa, que em última instância esvaziaria o sentido lógico do art. 4º, *caput*, da LOA 2015 e esvaziaria a participação do Congresso Nacional quanto ao estabelecimento das metas de resultado fiscal.

j) "Vale notar que 70% dos montantes questionados nos decretos foi para o Ministério da Educação, em respeito a uma determinação do TCU que determinou (sic), em 2008, maior agilidade na abertura de créditos para as IFES, especialmente com excesso de arrecadação e superávits financeiros de anos anteriores de receitas próprias e vinculadas"

Esse argumento diz respeito ao Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), que suplementou dotações em favor dos Ministérios da Educação, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Cultura, no valor de R$ 1,7 bilhão.

No âmbito do Ministério da Educação, esse crédito suplementar destinou R$ 381,3 milhões em benefício das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Isso corresponde a 22,2% das suplementações realizadas pelo Decreto de 27/7/2015 (Código 14242), de R$ 1,7 bilhão, e a 0,7% das suplementações totais promovidas pelos quatro decretos constantes desta denúncia, que perfazem o total de R$ 57,6 bilhões.

Cabe, aqui, um breve parêntese para tratar do argumento da defesa, constante de suas alegações finais (DOC 171, p. 93-95) de que o "peso" dos decretos objetos desta denúncia "deve ser considerado nulo", tendo em vista que, à luz despesa total autorizada pela lei orçamentária anual de 2015, o valor das suplementações questionadas seria proporcionalmente ínfimo. Trata-se, por certo, de discussão alheia a este processo. Não está em análise o valor dos créditos suplementares em comparação a todo o orçamento. O que se discute é a legalidade da abertura desses créditos suplementares.

Quanto à determinação do TCU, temos que o Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário não afasta a ilegalidade dos decretos de suplementação em face do art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Isso porque o item 9.3.1[28] do referido Acórdão, ao ter determinado, em 2008, aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão que definissem rotinas e sistemáticas que possibilitassem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias em benefício das IFES, teve por objetivo conferir maior eficiência e celeridade aos trâmites legais que antecedem a edição de decretos de suplementação.

Não tratou o mencionado Acórdão, portanto, da compatibilidade em tese dos decretos de suplementação com metas fiscais, muito menos a ponto de afetar a análise dessa compatibilidade em relação ao caso concreto de 2015. Fosse assim, tal como sugere a defesa, a abertura de créditos suplementares em favor das IFES passaria a gozar de imunidade no tocante à necessidade de observância das metas de superávit primário.

k) "Não houve lesão ao bem jurídico tutelado, uma vez que a execução das ações orçamentárias suplementadas por esses créditos foi inferior ao limite aprovado na LOA pelo Congresso"

O presente argumento não se relaciona com a razão de ser da presente denúncia, haja vista que a Presidente da República não é acusada de executar ações orçamentárias, objeto de suplementação, em montantes superiores às suas dotações iniciais. É acusada, na realidade, por ter aberto créditos suplementares por decreto presidencial com infração ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015.

Quanto a isso, oportuno registrar a seguinte conclusão do laudo pericial dos assistentes da acusação (DOC 163, p. 13):

> 37. Alinhamo-nos à Junta Pericial no entendimento de que não há necessidade de caracterizar a execução financeira para comprovar o impacto fiscal negativo dos decretos e, consequentemente, o descumprimento da condição imposta pelo Congresso Nacional no art. 4°, caput, da LOA/2015. Observe-se que o art. 4° da LOA não regula a execução dos créditos, nem orçamentária e nem financeira.

[28] A redação completa da determinação veiculada pelo item 9.3.1.do Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário é: "definam rotinas e sistemáticas que possibilitem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as IFES, autorizadas pelas Leis Orçamentárias Anuais, em especial as decorrentes de recursos oriundos de superávit financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas".

Ainda assim, cabe o registro de uma importante inconsistência no argumento da defesa. Ao tratar da execução de créditos questionados, a defesa apresenta tabela desdobrada por órgão e informa que "o nível de empenho total das ações orçamentárias que foram objeto dos créditos suplementares foi de R$ 48,5 bilhões" (DOC 024, p. 244) e que o pagamento teria sido de R$ 41,4 bilhões, valores esses inferiores à dotação inicial dessas programações, no valor de R$ 52,2 bilhões.

Ocorre que prova documental trazida a este processo pela SOF demonstra que **as programações que se beneficiaram de suplementações aportadas pelos decretos em exame tiveram valores de empenho e pagamento superiores ao que constava de suas dotações iniciais aprovadas na LOA**. Nesses termos, contradiz o presente argumento apresentado pela defesa, conforme se depreende da leitura da tabela disponibilizada pela SOF (DOC 121, Anexo 1). Isoladamente, nota-se que somente do Decreto 3 (de 21/8/2015, de R$ 600,3 milhões) apresentou valor de empenho inferior ao de dotação inicial e que os Decretos 1 e 4 (de 1,7 bilhão e 55,2 bilhões) tiverem pagamentos superiores às dotações iniciais apresentadas:

Ofício nº 096/2016 - CEI2016

item	data publicacao	**Suplementação**	Dot Inicial	Dot Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Decreto 1	28.07.2015	1.701.389.028	1.924.408.902	4.016.984.109	3.627.061.617	3.074.093.757	2.961.523.058
Decreto 2	28.07.2015	29.922.832	79.935.395	114.268.677	87.814.342	70.782.640	70.534.174
Decreto 3	21.08.2015	600.268.845	2.324.678.250	2.931.871.921	2.136.428.326	1.424.478.523	1.334.701.247
Decreto 4	21.08.2015	55.237.582.569	8.014.152.083	21.073.956.852	10.607.339.660	10.532.024.171	10.531.643.421
		57.569.163.274	**12.343.174.630**	**28.137.081.559**	**16.458.643.945**	**15.101.379.090**	**14.898.401.900**

Fonte: SOF

De acordo com essa tabela, à exceção do Decreto de 21/8/2015, no valor de R$ 600,3 milhões, todos os demais apresentaram empenho em valor superior à dotação inicial das programações objeto de suplementação. No caso dos Decretos de 28/07/2015, no valor de R$ 1,7 bilhão e de 21/08/2015, no valor de R$ 55,2 bilhões, tanto empenho como liquidação e pagamento também superaram a dotações iniciais indicadas.

De qualquer modo, deve ser reiterado que a análise da legalidade dos decretos de suplementação independe do nível de execução das dotações por ele reforçadas.

Caberia registrar apenas que, se as suplementações foram promovidas de forma ilegal, e considerando que houve execução orçamentária e financeira, então a parcela executada poderia ser questionada à luz do art. 11, item 1, da Lei nº 1.079, de 1950, o qual estatui que é crime de responsabilidade "ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas". Tal aspecto, porém, não constitui objeto deste processo.

l) "Não há, pois, que se falar em ação dolosa da Presidente da República por prática de atos jurídicos, a partir de solicitações, pareceres, em manifestações jurídicas expressas em atos administrativos expedidos por servidores de órgãos técnicos, e que se encontram inteiramente ao abrigo da presunção de legitimidade que envolve todos os atos administrativos em geral"

Ao discorrer sobre a ausência de dolo na elaboração de Decretos, a defesa alega que uma "complexa cadeia de atos administrativos" (solicitações, manifestações e pareceres) impediria a má-fé da Presidente (DOC 024, p. 245).

Quanto a isso, há de se traçar uma distinção fundamental no que concerne à suposta complexidade presente na sucessão de atos que resultam na edição de decretos de suplementação. De um lado, há os demandantes dos créditos; de outro, os responsáveis pela avaliação desses pleitos. Do lado dos demandantes, encontram-se os diversos órgãos que integram os orçamentos da União. De outro, como ator de coordenação, encontra-se a SOF, à qual compete avaliar, entre outros quesitos, em que medida o atendimento dessas demandas se conforma com a obtenção da meta de resultado primário definida na LDO.

Oportuno trazer a seguinte resposta, colhida como prova testemunhal, obtida mediante indagação endereçada por esta Relatoria a Luiz Claudio Costa, ex-Secretário Executivo do Ministério da Educação, em 16/06/2016:

> **O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – [...] Dr. Luiz Claudio, a minha indagação é tão somente uma. [...], indago a V. Sª: **era atribuição do órgão solicitante** do crédito, ou seja, do Ministério da Educação, **avaliar o**

> **impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário**?
>
> **O SR. LUIZ CLAUDIO COSTA** – [...] **Objetivamente, Senador, não**. No que compete ao órgão, temos de analisar tecnicamente os pedidos. O Ministério da Educação tem 150 unidades orçamentárias, entre elas universidades e institutos. [grifamos]

É só a partir do momento em que os pleitos de suplementação chegam à SOF, portanto, que passa a haver a responsabilidade pela análise de impacto fiscal dos decretos.

Por memorando do Secretário da SOF, o processo tramita para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde o projeto de decreto de suplementação recebe parecer da Consultoria Jurídica (pertencente à AGU) junto ao Ministério do Planejamento. Depois disso, o titular da pasta, por meio de Exposição de Motivos, submete o projeto de decreto ao Presidente da República. Compete a esta limitada rede de atores, portanto, a responsabilidade pela avaliação da compatibilidade do projeto de decreto de abertura de crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário definida na LDO.

Vale apontar que a avaliação desse quesito fiscal é expressamente abordada nas exposições de motivos de autoria do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que encaminham os projetos de decretos ao Presidente da República.

Citamos como exemplo a EM nº 00099/2015 MP, de 9 de julho de 2015, assinada pelo então Ministro Nelson Henrique Barbosa Filho, que submeteu à Presidente da República o projeto de decreto destinado a efetivar a abertura do crédito suplementar ao final constante desta denúncia, referenciado como Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), no valor de R$ 1,7 bilhão. Assim constou da citada EM (DOC 162, Anexo):

> 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**. [grifamos]

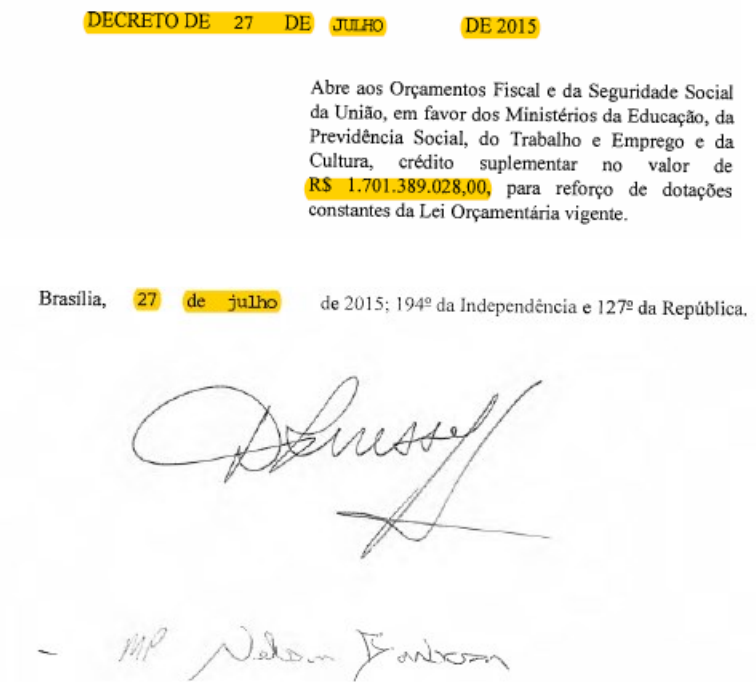
A exposição de motivos em destaque é datada de 9 de julho de 2015 e informa à Presidente da República que as alterações decorrentes da

abertura do crédito proposto não afetariam a obtenção da meta de resultado primário **fixada para o corrente exercício**.

E qual era a meta fixada para 2015 em 9 de julho de 2015? Nessa data, não há dúvidas, a meta de resultado primário da União era de superávit de R$ 55,3 bilhões, tal como estipulado pela LDO do exercício (Lei nº 13.080, de 02/01/2015).

Conforme prova documental acostada aos autos (DOC 162, Anexo), tendo sido assinada a exposição de motivos em análise, em 9/07/2015, o processo foi tramitado para a Presidência da República em 10/07/2015 por meio do Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal (SIDOF), juntamente com notificação por e-mail do mesmo dia.

Por fim, o Decreto foi assinado em 27/07/2015 pelo à época Ministro do Planejamento Nelson Barbosa e pela Presidente da República. Reproduzimos adiante prova documental acostada aos autos (DOC 162, Anexo).



DECRETO DE 27 DE JULHO DE 2015

Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Cultura, crédito suplementar no valor de R$ 1.701.389.028,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

Brasília, 27 de julho de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

Recapitulemos, agora, o que acontece de relevante no interstício compreendido entre 10/07/2015 e 27/07/2015, momento em que a minuta de decreto se encontrava na Presidência da República.

Sobretudo deste ponto em diante, devemos observar, não há mais que se falar em extensa ou complexa cadeia de atos. O projeto de decreto estava com a Presidente da República, acompanhado da informação de que o crédito proposto não afetaria a obtenção da meta de resultado primário **fixada para o corrente exercício (meta vigente)**.

Ocorre que, como visto neste processo, em 22/07/2015, ou seja, cinco dias antes da assinatura do Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), de R$ 1,7 bilhão, a própria Presidente da República havia encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 269/2015, o Projeto de Lei nº 05 de 2015 (PLN nº 5/2015), com vistas à redução da meta de superávit primário de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões.

A partir de 22/07/2015, portanto, a denunciada já tinha plena consciência de que a meta de resultado primário fixada para o exercício, definida como superávit de R$ 55,3 bilhões, não mais seria cumprida. Desse modo, não mais procedia a conclusão de que o projeto de decreto de crédito suplementar seria compatível com a obtenção da meta de resultado primário fixada para 2015.

Ainda assim, cinco dias depois, ou seja, em 27/07/2015, Ministro do Planejamento e Presidente da República assinam juntos o referido decreto, ao final publicado no Diário Oficial da União em 28/07/2015.

Cabe registrar, nesse sentido, o entendimento consignado pelo Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros, em 05/04/2016, ao tratar da abertura de créditos suplementares no exame de mérito do seu parecer ao Mandado de Segurança 34.087/DF:

> Evidenciada a incompatibilidade da abertura com a meta do resultado primário, **a autoridade que tiver procedido à abertura dos créditos suplementares sujeita-se às sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo da sua responsabilização política**.

> A incompatibilidade decorre tanto do descumprimento, puro e simples da meta, quanto do reconhecimento formal de necessidade de revisão da meta por parte do executor do orçamento. **Até a meta fiscal ser revisada em nova diretriz orçamentária, a conduta prudente é não comprometer o desempenho com a abertura de novos créditos suplementares**, porque em desacordo com a LOA. [grifamos]

Por todo o exposto, conclui-se que, em sua esfera de competência, **a mais alta mandatária do País, juntamente com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, infringiu, de modo patente e deliberado, o art. 4º, *caput*, da LOA de 2015**.

m) "A conduta de 2015 foi de extrema responsabilidade, tendo sido praticado o maior contingenciamento desde a LRF, o que afastou qualquer possibilidade de impacto dos decretos sobre a meta fiscal"

Que o contingenciamento não afasta a possibilidade de impacto dos decretos sobre a meta fiscal, isso já resta demonstrado à saciedade neste Relatório. Vejamos, agora, o que podemos concluir em relação à magnitude do contingenciamento realizado em 2015.

A defesa alega, em benefício da política fiscal adotada em 2015, que naquele ano foi realizado o maior contingenciamento desde a edição da LRF. De fato, o contingenciamento de despesas discricionárias até dezembro de 2015 foi bastante significativo, da ordem de R$ 79,5 bilhões, patamar este não alcançado em anos anteriores.

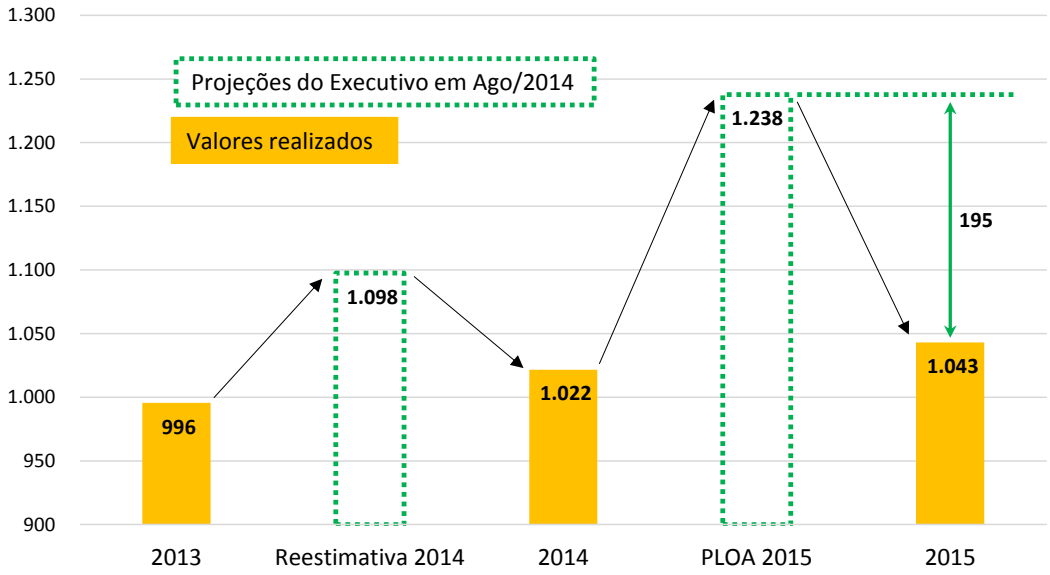
Nada obstante **tal contingenciamento, na realidade, é tão somente uma consequência inevitável da superestimava de arrecadação de receitas realizada pelo próprio Poder Executivo**, a partir de bases descoladas da realidade fiscal do País.

A Mensagem Presidencial que acompanhou a proposta orçamentária de 2015, enviada ao Congresso Nacional em 28 de agosto de 2014, apresentou a estimativa de arrecadação líquida de receitas primárias no montante de R$ 1,238 trilhão. **Ocorre que tal estimativa teve por base expectativas de crescimento do PIB para 2014 e 2015 extremamente otimistas**.

Esse otimismo é evidenciado pela comparação com as projeções feitas pelo mercado à época do envio do projeto de lei orçamentária anual para 2015. Na ocasião, em que pese já passados os dois primeiros quadrimestres de 2014, o Poder Executivo previa crescimento real do PIB em 2014 de 1,8%, contra expectativa do mercado de apenas 0,5%. **Para 2015, a previsão do Poder Executivo era de crescimento de 3%**, muito distante da expectativa do mercado naquele momento, de apenas 1,1%.

O gráfico a seguir ilustra o **irrealismo das projeções** de receita primária do governo quando do envio da proposta orçamentária de 2015, em agosto de 2014:

Projeções do Poder Executivo para a receita primária



Fonte: Tesouro Nacional (para valores realizados) e Mensagem Presidencial do PLOA 2015. Elaboração própria.

Como se observa, as projeções do Poder Executivo em agosto de 2014 mostravam valores muito distantes daqueles efetivamente verificados ao final do exercício. A superestimativa das receitas primárias para 2015, realizada em meados de 2014, é resultado: (i) da reestimativa de arrecadação de receitas primárias em 2014, que em agosto continuava baseada em expectativa excessivamente otimista de crescimento do PIB para aquele ano; e (ii) da expectativa igualmente otimista de crescimento do PIB em 2015.

A diferença entre a reestimativa de receita primária para 2014 e a efetivamente arrecadada foi de R$ 76 bilhões; em 2015, essa diferença foi de R$ 195 bilhões.

O irrealismo das projeções macroeconômicas feitas pelo Poder Executivo, além de repercutir negativamente sobre a credibilidade da política fiscal, ainda tem o efeito mais imediato de elevar as autorizações da despesa para patamar acima do compatível com a meta de resultado primário, provocando, desse modo, excesso de autorizações orçamentárias.

Isso ocorre porque, quanto maior a receita prevista, maior a despesa fixada. Na prática, contudo, se a receita prevista no orçamento estiver superestimada, durante o exercício, quando a realidade fiscal se impõe, necessariamente haverá a necessidade de limitar a execução das despesas, mediante decretos de contingenciamento.

É essa a leitura que deve ser feita do contingenciamento realizado no início de 2015. Ele limitou despesas que só estavam no orçamento por força de um planejamento fiscal imprudente. Nesse sentido, **a magnitude do contingenciamento promovido no início de 2015 apenas carrega o peso da irresponsabilidade das projeções divulgadas em agosto de 2014**.

Carece de sustentação, portanto, a argumentação exposta pelo ex-Ministro da Fazenda Nelson Barbosa acerca do contingenciamento realizado em 2015, em depoimento a esta Comissão no dia 17/06/16, ao dizer que: "Não há que se falar de falta de esforço fiscal por parte do Governo. O que houve, na verdade, no ano passado, foi uma grande queda de receita".

Resta evidente que a expressiva "limitação" de despesas realizada em 2015, na realidade, representou nada mais que um retorno à realidade fiscal da União, não podendo ser considerado esforço fiscal propriamente dito.

O esforço fiscal efetivo não se mede em função da correção de estimativas de receita ou despesa, mas dos resultados efetivamente alcançados. Sob esse ângulo, verifica-se que a despesa primária da União apresentou crescimento real de 2,1% em 2015, tendo passado de 18,3% para 19,5% do PIB. A receita primária, por sua vez, teve queda real de 6,3% e passou de 18,0% para 17,6% do PIB. Os resultados primário e nominal de

2015, por sua vez, foram negativos em 1,9% e 10,4% do PIB, respectivamente, em comparação com os déficits de 0,6% e 6,0% do PIB verificados em 2014.

Além disso, deve ser observado que, embora tenha havido, de fato, queda de receita em 2015, não houve esforço fiscal no tocante à contenção de despesas. Relativamente a 2014, a despesa primária da União apresentou **crescimento real** de 2,1% em 2015 e passou de 18,3% para 19,5% do PIB. Ainda que se desconsiderasse o pagamento de passivos relacionados às "pedaladas fiscais", em dezembro de 2015, a despesa primária da União teria aumentado sua participação no PIB para 18,6%.

Em síntese, a magnitude do contingenciamento de 2015 em nada se confunde com esforço fiscal efetivo, muito menos a ponto de afastar as irregularidades constatadas neste Relatório.

n) "Ainda que se entenda o contrário de todos os pontos acima, a aprovação da alteração da meta fiscal por lei aprovada pelo Congresso afasta a tipicidade da conduta"

Sugere a defesa, neste ponto, que os decretos de suplementação, ainda que tenham sido ilegalmente editados, restariam convalidados pela aprovação do PLN 5/2015 e sua conversão em lei em 3 de dezembro de 2015 (Lei nº 13.199, de 2015).

Trata-se do multicitado projeto de lei que, originariamente, propôs a redução da meta de superávit primário da União, em 2015, de R$ 55,3 bilhões (1,0% do PIB) para R$ 5,8 bilhões (0,1% do PIB). Esse projeto, não custa lembrar, foi um projeto de lei de alteração da LDO, pois só se alteram metas fiscais com modificação da LDO, norma esta eleita pela LRF, bem como pela Constituição (art. 166, § 17) como responsável pela definição das metas fiscais de cada exercício.

Sob essa composição de ideias, trago à baila os precisos esclarecimentos de Weder de Oliveira sobre os supostos efeitos convalidatórios da LDO, em artigo já citado:

> **Metas fiscais condicionam ações futuras**. Não são fixadas a posteriori. Alterações no curso do exercício implicam apenas o condicionamento da execução orçamentária e financeira ainda por

> realizar. **A LDO**, cujas funções estão expressas na Constituição, **não veicula dispositivo que convalide condutas omissivas e atos ilegais pretéritos**. É uma lei orçamentária e financeira para o futuro, e são esses os seus efeitos. [grifamos]

Em igual sentido, reproduzimos entendimento firmado no âmbito do TCU quando da apreciação das contas presidenciais de 2014 (p. 803 do relatório):

> A posterior publicação da Lei 13.053/2014, em 15/12/2014, a qual alterou a meta, não elidiu a exigência de se limitar oportunamente a execução orçamentária e financeira, haja vista a situação imperativa demonstrada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre, ignorado pelo RARDP respectivo, e no RARDP do 5º bimestre, datado de 21/11/2014, à luz do art. 9º da LRF c/c o art. 51 da LDO 2014. **Tampouco teve o condão de tornar regulares os decretos que abriram créditos suplementares e agravaram ainda mais esse cenário fiscal**.[grifamos]

Temos, em síntese, que leis de diretrizes orçamentárias não retroagem, portanto não convalidam atos editados em momento anterior a sua vigência.

o) "Constatou-se que um dos atos administrativos questionados que determinaram a abertura de crédito suplementar (Decreto 1452, de 20 de agosto de 2015, no valor de R$ 55.237.582,569), não teria qualquer interferência com as metas fiscais estabelecidas. Desse modo, cumpre que este decreto seja, de plano, retirado do objeto das discussões tratadas neste processo de *impeachment*"

Trata-se de argumento trazido pela defesa em suas alegações finais (DOC 171, p. 106).

Alega a defesa que, após a análise realizada pela junta pericial, os decretos postos "sub examine nestes autos" deixariam de incluir o Decreto de código 14252, de R$ 55,2 bilhões, já que este, segundo a perícia, não seria incompatível com a obtenção da meta de resultado primário (DOC 171, p. 90-93).

Nessa esteira, requer a defesa, em caráter preliminar (DOC 171, p. 106-107) que o referido decreto seja, "retirado do objeto das discussões

tratadas neste processo de *impeachment*", de tal modo que o objeto da denúncia passe a limitar-se, exclusivamente, a três e não mais a quatro decretos.

Em primeiro lugar, esta Comissão não está vinculada às conclusões da perícia. Nos termos do CPP, o juiz não está adstrito ao laudo pericial, podendo aceitá-lo ou rejeitá-lo, no todo ou em parte (art. 182).

Em segundo lugar, equivoca-se a defesa quanto a essa suposta redução de escopo. Na realidade, a análise pericial apenas converge com a apresentada no Parecer de Admissibilidade, o qual já registrava que o Decreto de R$ 55,2 bilhões pode ser considerado neutro do ponto de vista de seu impacto na obtenção da meta de resultado primário.

Essa indicação de neutralidade do decreto de suplementação, contudo, em nada se confunde com sua exclusão do rol de decretos que compõem a presente denúncia, de modo que o decreto em discussão em momento algum deixou de ser examinado neste processo. Sua análise, ademais, não se mostrou inócua. **Em verdade acabou por descortinar uma relevante conexão orçamentária existente entre os dois objetos desta denúncia: decretos de suplementação e pedaladas fiscais**.

Ao avaliarmos os elementos constituintes do crédito suplementar aberto pelo Decreto de R$ 55,2 bilhões (código 14252), identificamos, em primeiro lugar, que essa suplementação incorporou R$ 51,4 bilhões de Fonte 344 (constante do superávit financeiro do exercício anterior) ao orçamento de 2015. Tal fato nos despertou atenção porque a mencionada Fonte foi exatamente a mesma informada pela STN como fonte utilizada para o pagamento de parte dos valores devidos pela União a bancos públicos e ao FGTS, ou seja, das "pedaladas fiscais", tal como acostado aos autos pela junta pericial (DOC 144, p. 64).

Não se tratou, contudo, de mera coincidência. O que ocorreu foi que, em dezembro de 2015, o crédito suplementar aberto pelo Decreto de R$ 55,2 bilhões (código 14252) cedeu R$ 42,9 bilhões de sua Fonte 344 para outras ações que não o pagamento de juros, objeto inicial de suplementação. E desse deslocamento total, **R$ 15,1 bilhões foram destinados à quitação das "pedaladas fiscais" da União junto ao BNDES**, conforme

documentalmente materializado pela Portaria SOF nº 130, de 23 de dezembro de 2015.

Restou demonstrada, assim, a conexão orçamentária existente entre os temas que compõem o objeto desta denúncia.

Complementarmente, destacamos que o laudo técnico da assistente da acusação conclui pela existência de conexão adicional entre os mesmos fatos, de ordem mais geral, nos seguintes termos (DOC 163, p. 31):

> 89. [...] A omissão de passivos das pedaladas fiscais levou a uma superestimação do resultado primário que foi desconsiderada no cálculo da compatibilidade com a meta fiscal, alterando as condições para a análise de admissibilidade dos créditos suplementares.

Nota-se, em síntese, que por mais de um ângulo os fatos narrados na denúncia guardam conexão entre si.

Nesse sentido, não procede o requerimento da defesa de exclusão do Decreto de código 14252, de R$ 55,2 bilhões, do objeto deste processo. Não se trata de preliminar de mérito, como arguido, mas de requerimento de absolvição sumária da denunciada em relação a esse Decreto (DOC 171, p. 107), o qual, pelo fundamento exposto, rejeitamos.

Encerrada a análise pontual dos argumentos da defesa, passamos a discorrer, em desfecho, sobre a possibilidade de conduta diversa por parte da Presidente da República no tocante à forma de abertura de créditos suplementares.

2.2.2.2.6. Possibilidade de conduta diversa

Oportuno recuperar, preliminarmente, uma relevante resposta dada pela junta pericial a pedido de esclarecimento formulado por esta Relatoria (DOC 161, p. 29, quesito 3). Trata-se da informação sobre a existência ou não de suficiente margem de cancelamento de despesas primárias para que as suplementações analisadas neste processo pudessem ter efeito fiscal neutro.

Conforme constatado pela perícia, em junho de 2015, havia margem de cancelamento de dotações da ordem de R$ 10,0 bilhões

(distribuídos em cerca de 2.600 subtítulos) e, ao final do exercício, essa margem havia sido de R$ 7,6 bilhões. Tal margem, informa a junta, poderia ter sido utilizada para a suplementação de outros subtítulos, nos termos do art. 4º, I, "a", da LOA 2015. Com base nisso, conclui (DOC 161, p. 30):

> Assim, considerando que o efeito fiscal negativo decorrente da alteração na programação orçamentária promovida pelos três Decretos em apreço foi de R$ 1,75 bilhão, tal como apontado na resposta ao Quesito 7 formulado pela Acusação (pp. 25-27 do DOC 144), **pode-se afirmar que, à época da edição dos Decretos, havia margem orçamentária suficiente para o cancelamento de dotações**. [grifamos]

Essa resposta revela que a Presidente da República dispunha de alternativas para abrir créditos suplementares por decreto sem infração ao art. 4º, *caput*, da LOA 2015. Tal conclusão, vale dizer, é corroborada pelo que nos informa a assistente técnica da acusação (DOC 163, p. 11), nos seguintes termos:

> 31 . Destaque-se que, dentre as fontes mencionadas pelo art. 43 da Lei n° 4320/1964, apenas a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais **não apresenta impacto fiscal** quando utilizada para a abertura de créditos suplementares. [grifamos]

Ocorre que, em suas alegações finais, a defesa contesta a conclusão da junta pericial de que os decretos de suplementação em exame poderiam ter sido abertos de forma a ter impacto fiscal neutro, ou seja, à conta de anulação de despesas primárias. Para esse efeito, a denunciada transcreve os cinco fatores que, no entendimento de seus assistentes técnicos, teriam sido desconsiderados pela junta pericial (DOC 171, p. 174-175). Os citados fatores podem ser assim resumidos:

(i) o orçamento não seria gerido de forma agregada, e mesmo no âmbito de uma determinada unidade de gerenciamento, "pode-se não saber qual dotação não será executada no início do ano, pois as decisões dependem muitas vezes de fatores alheios à decisão do gestor";

(ii) dispositivos da lei de diretrizes orçamentárias limitariam a capacidade de cancelamento de dotações;

(iii) o cancelamento de dotações equivaleria a "abrir mão" de autorizações orçamentárias que em momento posterior poderiam vir a ser executadas diante da possibilidade de "descontingenciamento" de despesas, ainda que em cenário de restrição fiscal;

(iv) dispositivos da lei orçamentária anual limitariam a capacidade de cancelamento de dotações; e

(v) ao final de 2015, parte das dotações pode ser cancelada, pois já teria se tornado claro quais escolhas seriam feitas.

De plano, destacamos que, ao refutar a conclusão da perícia, a própria defesa termina por registar – no quinto e último fator indicado por seus assistentes técnicos – a viabilidade da abertura de créditos à conta de cancelamento de dotações. Não resta claro, contudo, se no entendimento dos referidos assistentes a anulação de dotações só seria aplicável "ao final do ano".

É certo que a anulação de dotações pode ocorrer em qualquer momento. Afinal, o dispositivo legal que prevê a anulação de dotações como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais (art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320, de 1964) **não contém limitação de ordem temporal**. Tampouco a defesa indica qualquer limitação de mesma natureza imposta pelo ordenamento jurídico, da qual não se tem notícia.

Não assiste razão à denunciada, portanto, no que tange aos aspectos temporais constantes dos fatores "i" e "v" supracitados.

Ademais, do ponto de vista do planejamento orçamentário, não há impedimento para que as **escolhas alocativas**, que em verdade são feitas desde a elaboração dos orçamentos, possam ser revistas ao longo do ano. Não há óbice, em suma, para que os créditos suplementares sejam abertos, durante a vigência da lei orçamentária, mediante anulação de algumas despesas em benefício de outras, com eventual e concomitante troca de fontes.

E ao contrário do que alega a defesa, esse remanejamento pode ser feito de forma ampla e abrangente, até porque, como já esclarecido neste Relatório, as metas fiscais não são fracionadas; são estipuladas para o ente da Federação como um todo. Sobretudo em cenário de restrição fiscal, no qual a

inexistência de excesso de arrecadação inviabiliza a elevação da despesa total aprovada no orçamento, algumas despesas devem ser priorizadas em detrimento de outras, **considerando-se o orçamento como um todo**. Desse modo, não assiste razão à defesa quanto ao argumento de que a gestão orçamentária não se dá de forma agregada, tal como indicado no fator "i" supra.

Carece de sentido, consequentemente, o argumento do fator "iii" de que órgãos setoriais não iriam "**abrir mão**" de dotações na esperança de que pudessem vir a ser executadas. Tal como já assinalado neste Relatório, o orçamento não deve ser interpretado como um "leque de opções" à disposição dos gestores públicos. A consequência negativa dessa interpretação, em resumo, seria a de se considerar como natural a fragilidade do planejamento e convenientes os excessos de autorizações orçamentárias.

Mas foi justamente isto o que restou demonstrado neste Relatório: houve a ampliação, sem lastro fiscal, do volume de despesas primárias autorizadas na LOA 2015, com agravamento do excesso de autorizações e comprometimento da transparência orçamentária.

Quanto aos fatores remanescentes ("ii" e "iv"), esses dizem respeito, tão somente, a dispositivos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual de 2015 que apenas integram o conjunto mais amplo de regras que *disciplinam – e não inviabilizam –* a anulação de dotações orçamentárias para a abertura de créditos suplementares. Em nada afastam, portanto, a conclusão pericial.

Complementarmente, importante notar que a argumentação da defesa, centrada no rol de fatores analisados, trata de situações em abstrato. Não demonstra em que medida esses fatores impediriam a utilização da anulação de dotações no caso concreto em análise.

Em síntese, as considerações trazidas pela defesa, em suas alegações finais, em nada invalidam a conclusão da junta pericial de que os decretos de suplementação em exame poderiam ter sido abertos à conta de anulação de despesas primárias, com efeito fiscal neutro.

De todo o exposto, conclui-se que os créditos suplementares inquinados poderiam ter sido abertos por decreto presidencial sem

descumprimento do art. 4º, *caput*, da LOA 2015. Bastaria o uso da anulação de dotações. Havia, portanto, conduta diversa a ser adotada por parte da Presidente da República.

2.2.2.3. Operações de crédito ilegais no âmbito do Plano Safra ("pedaladas fiscais")

Este tópico trata dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil (BB) a título de equalização de taxas de juros no âmbito do Plano Safra.

A denúncia e as alegações finais da acusação apontam a Presidente da República como responsável, em última instância, pelas operações de crédito supostamente ilegais realizadas entre a União e bancos públicos controlados, **em ofensa ao art. 36 da LRF**, *verbis*:

> **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. [grifamos]

De acordo com a acusação, ao mesmo tempo em que se violou esse dispositivo legal, também foi dissimulada a realidade das contas públicas. Nos termos da denúncia, a União evitou, com a manobra, que dívidas em montante superior a R$ 40 bilhões fossem computadas nas estatísticas fiscais.

Em se tratando de violação ao art. 36 do Estatuto da Responsabilidade Fiscal, devemos estar atentos às razões históricas dessa proibição legal. Pertinente exposição sobre o tema é oferecida pelo seguinte excerto do laudo dos assistentes técnicos indicados pela defesa (DOC 164, p. 56):

> 211. Inicialmente, cumpre destacar que a norma do artigo 36 da LRF veio ao mundo jurídico em um contexto histórico dos anos de 1980 e 1990 em que os governos estaduais sangravam os bancos por eles controlados por meio de operações de crédito nunca saldadas e acima de suas capacidades de financiamento, o que acabou por levar a liquidação de quase todos eles. Deste modo, para evitar que o patrimônio dos bancos estaduais se esvaísse levando a sua destruição, com prejuízo de toda a sociedade, a LRF proibiu que os bancos públicos realizassem operações de crédito com os governos que os

> controlam. Logicamente tais situações em muito se afastam de passivos liquidados ao longo do mesmo exercício.

De fato, como já abordado na contextualização (item 2.2.1), até a década de 1990 as operações dos bancos estaduais concentravam-se no financiamento dos governos que os controlavam. Empréstimos eram concedidos a governos e empresas estatais sem adequada consideração do risco envolvido e dívidas em atraso não eram cobradas. A impossibilidade de manter uma relação desequilibrada como essa após a estabilização da moeda levou a uma crise financeira gravíssima de muitos dos governos e seus respectivos bancos, o que obrigou a União a instituir o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES. Ao longo dos seus seis anos de duração, o regulador bancário teve que privatizar, extinguir ou afastar do mercado bancário 41 das 64 instituições envolvidas, a um elevadíssimo custo fiscal.

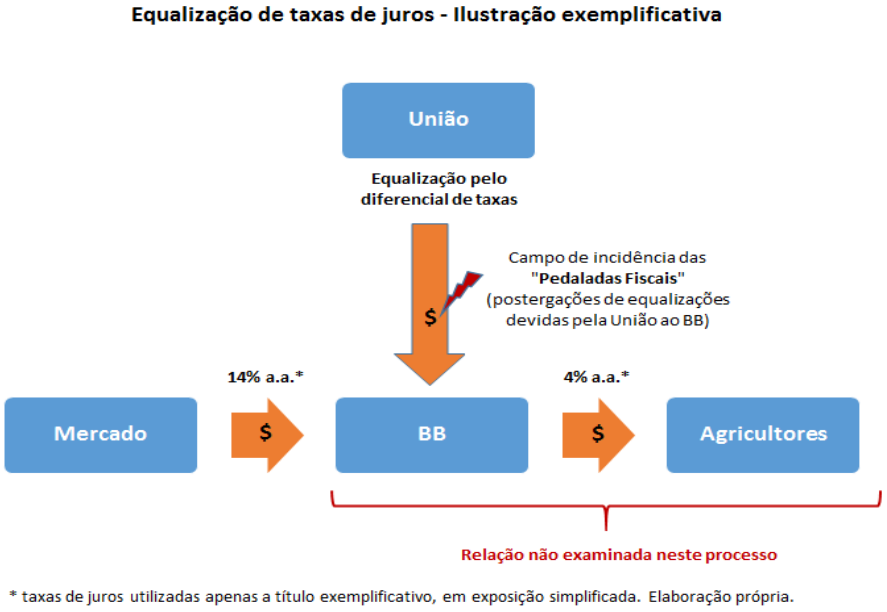
Foi exatamente para evitar que situações como essa se repetissem que a LRF contemplou a proibição do seu art. 36. De fato, a lei tenta preservar a saúde financeira de ambas as partes: os bancos controlados e a União, em última instância pertencentes a toda a sociedade. Previne, com esse dispositivo, que os entes federativos utilizem meios financeiros não condizentes com o regramento constitucional das receitas e despesas públicas (ou seja, lancem mão, por qualquer expediente, de recursos captados junto ao público pelos bancos comerciais que controlem). Desse modo, a LRF previne a expansão dos gastos públicos para além dos limites permitidos pelas fontes de financiamento sustentáveis do ponto de vista financeiro. Mas não apenas isso, as fontes de financiamento devem ser legítimas do ponto de vista jurídico (ou seja, aquelas aprovadas pelo Legislativo por meio do orçamento).

Desse modo, não deve a União lançar mão de recursos de bancos controlados para implementar políticas públicas de sua responsabilidade. E é exatamente isso o que se discute neste processo no âmbito do Plano Safra.

O Plano Safra consiste de um conjunto de medidas de apoio ao setor rural brasileiro. Essas medidas incluem, entre seus objetivos, o de tornar disponível empréstimos destinados à atividade agropecuária com juros mais baixos do que os de mercado.

As instituições financeiras (principalmente o BB) captam dinheiro nas suas atividades comerciais normais pagando aos seus

depositantes as taxas de juro vigentes no mercado. Os recursos são emprestados aos agricultores a taxas inferiores, e a diferença entre os juros que o banco paga e o que recebe representa o subsídio concedido no crédito. Essa diferença é ressarcida ao banco pela União, na forma de equalização das taxas de juros, tal como ilustrado no gráfico a seguir:



Do ponto de vista da União, o gasto com a equalização é chamado de "subvenção econômica", e deve estar autorizado na lei orçamentária anual. Já para o banco, esse ressarcimento é classificado como uma receita a receber e figura no seu balanço patrimonial. O objeto deste processo refere-se ao atraso pela União, em 2015, do pagamento dos valores devidos ao BB.

De acordo com a acusação, o atraso no pagamento desses valores se inclui no contexto das chamadas "pedaladas fiscais" e devem ser considerados como operações de crédito ilegais, vedadas pelo art. 36 da LRF.

Segundo a defesa, contudo, os valores devidos pela União ao BB, em razão da equalização de taxas de juros, em nada se confundem com as operações de crédito a que se refere o citado dispositivo legal.

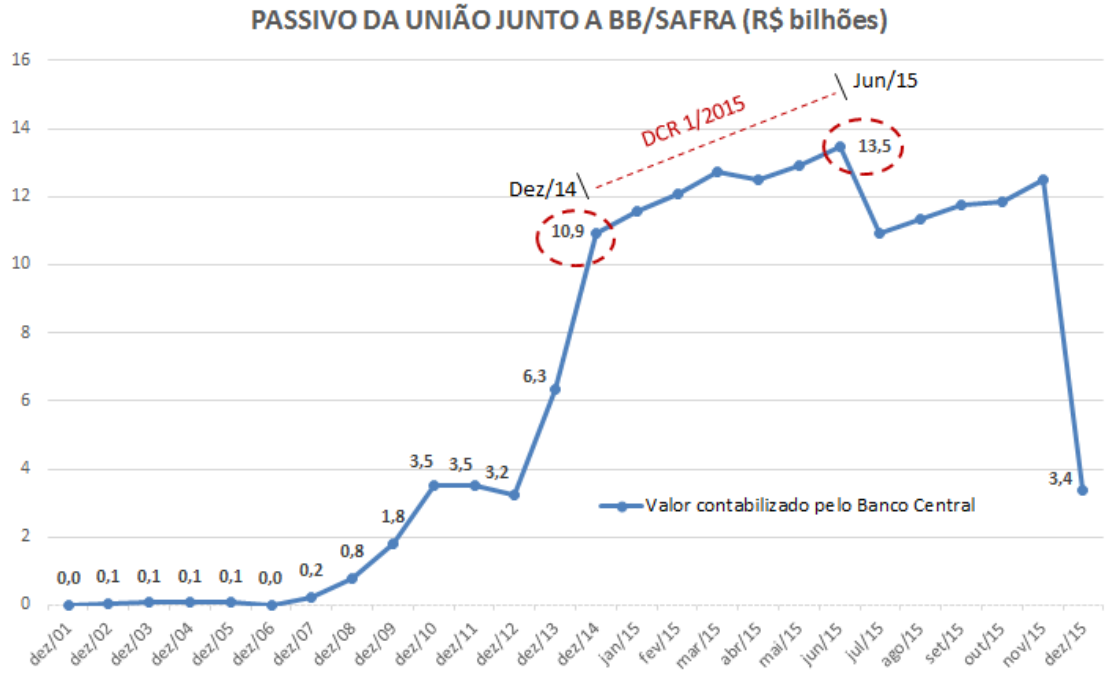
Ademais, sustenta a defesa que a análise de série histórica indica a existência de saldo devedor de subvenção em todos os meses "dos últimos 22 anos" (DOC 24, p. 323). Complementarmente, alega que haveria

impossibilidade da inexistência desses saldos tendo em vista as diferenças de regimes contábeis entre as partes: regime de competência para o BB (reconhecimento do crédito) e caixa para a União (pagamento). Por essa perspectiva, à primeira vista estaríamos diante de situação despreocupante, resultante de meras conciliações contábeis.

Tal como apresentado na contextualização deste Relatório, a série histórica publicada pelo BACEN em 2016, por força de determinação do TCU, revela que os valores devidos pela União a bancos públicos e FGTS aumentaram exponencialmente a partir de 2008, tendo alcançado o expressivo montante de R$ 52,2 bilhões ao final de 31/12/2014. Desse total, R$ 10,9 bilhões disseram respeito às operações entre União e BB no âmbito do Plano Safra.

Esse valor coincide, vale dizer, com o informado pelos denunciantes na peça acusatória original, os quais, com base em demonstrativos contábeis do BB, apontaram o aumento dos créditos da instituição junto à União, ao longo de 2015, como reiteração da prática das "pedaladas fiscais". Ao final do primeiro semestre desse ano, segundo a acusação, esses valores alcançaram R$ 13,9 bilhões, os quais também correspondem ao informado pelo BACEN.

Oportuno colocar em perspectiva, assim, a série histórica do BACEN, traçada desde 2001. No gráfico abaixo, a linha cheia corresponde aos dados oficiais, e a linha tracejada descreve como a denúncia trata os fatos da questão relativa ao ano de 2015:



Fonte: Banco Central do Brasil . DCR 1/2015. Elaboração própria

Como se vê, desde o advento da LRF, até 2006, os valores devidos pela União ao BB, em verdade, eram insignificantes. Foi somente a partir de 2008, no já comentado contexto de implementação de política fiscal expansionista, que esses valores passam a aumentar aceleradamente, até alcançar R$ 10,9 bilhões em 31/12/2014. A denúncia identificou a evolução dos valores devidos pela União ao BB até o primeiro semestre do ano como evidência de reiteração das "pedaladas fiscais".

Antes de passarmos para a análise particularizada dos argumentos da defesa, cabe registrar que a acusação, nas alegações finais (DOC 169), argumentou que a Medida Provisória nº 704/2015 desvinculou, de forma indevida, receitas decorrentes dos royalties de petróleo de 2014, retirando recursos que seriam destinados à saúde e educação para pagar parte das "pedaladas fiscais". Essa questão foi quesitada para a junta pericial, que esclareceu que não foi identificada a utilização das fontes desvinculadas para fins de pagamento de passivos relativos ao Plano Safra junto ao BB (DOC 144, p. 64), razão pela qual não cabe, aqui, averiguar eventuais outros desdobramentos, tendo em vista que o objeto deste processo se limita às operações concernentes ao Plano Safra.

2.2.2.3.1. Síntese dos argumentos da defesa sobre o Plano Safra

A defesa apresenta uma síntese dos seus argumentos (DOC 24, p. 332-336) cujos itens são adiante analisados individualmente:

a) "As subvenções referentes ao Plano Safra são autorizadas por lei, que confere a regulamentação e a execução das políticas públicas aos Ministérios e instituições financeiras responsáveis por sua gestão, não sendo prevista conduta a ser praticada pela Presidente da República"

O fato de haver lei que autorize a concessão de subvenções no âmbito do Plano Safra não afasta a responsabilidade da Presidência da República.

A Lei nº 8.427, de 1992, de fato autoriza as referidas subvenções e organiza as atividades de sua concessão. No entanto, no que se refere a este processo, o mandato que seu art. 3º confere aos Ministérios e outros órgãos envolvidos é o de regular a sua aplicação **"de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade"**. Ademais, nada existe nesse texto legal que direta ou indiretamente modifique as regras gerais de direito financeiro, em especial a LRF. Portanto, por essa lei não se modificam as responsabilidades do Presidente da República em relação à gestão orçamentária e fiscal.

Assim, se a Presidente da República não é responsável pela operacionalização da concessão da subvenção, segue sendo responsável pela observância das leis de direito financeiro e de todo o ordenamento jurídico do País, inclusive a LRF. Há um *sistema jurídico de garantia da responsabilidade fiscal* que exige do Presidente da República a tutela do equilíbrio das contas públicas e a gestão fiscal responsável (item 2.2.5). Cabe ao Chefe do Poder Executivo, por exemplo, de acordo com o art. 84, inciso XXIII da Constituição Federal, solicitar ao Congresso por meio da proposta de lei orçamentária a autorização para arcar com as despesas relativas às equalizações devidos ao BB. Tanto é assim que o pagamento das "pedaladas fiscais", em dezembro de 2015, exigiu a edição de uma série de atos da competência exclusiva da Presidente, como o encaminhamento ao Congresso de proposta de alteração da meta fiscal, a abertura de crédito adicional por

medida provisória e a alteração da programação financeira por meio de decreto.

Destarte, qualquer conduta ou responsabilização no âmbito do direito financeiro e orçamentário não é de modo algum afetada por disposições da Lei nº 8.427, de 1992.

b) "A concessão de subvenção ocorre diariamente até o limite definido anualmente em portaria do Ministério da Fazenda para o ano safra"

Trata-se de simples descrição das operações do crédito subvencionado no âmbito do Plano Safra, e versa sobre as relações entre o Banco e os mutuários. Não é disso que trata a denúncia e nem é por isso que a Presidente responde. O objeto da denúncia é a assunção de compromissos entre a União e o banco operador, e é nesse contexto específico que serão abordados o papel das portarias ministeriais e de outras normas e instâncias decisórias.

Conforme já asseverava o Parecer de Admissibilidade aprovado por esta Comissão (p. 116):

> Não é do mérito da política que tratamos aqui. Podemos identificar duas relações jurídicas distintas no âmbito do Plano Safra: uma delas entre a União e o BB (ou demais instituições financeiras que operem o programa); e a outra entre o BB e o tomador do crédito rural. A análise constante deste Relatório trata exclusivamente da primeira dessas relações.

c) "A metodologia de apuração dos saldos a serem pagos ao banco operador do Plano Safra também é definida em portaria, e, em geral, é semestral"

Com efeito, a apuração dos saldos é semestral, nos termos da regulamentação aplicável à época dos fatos examinados, conforme esclarece a própria defesa (DOC 24, p. 290-292): a Portaria 315, de 21/07/2014, do Ministério da Fazenda[29]. A referida portaria estabelece não apenas que o

[29] Cabe acrescentar que todos os aspectos relevantes dessa sistemática aqui relatados foram mantidos na Portaria que a sucedeu ainda em 2015 (a de número 518, de 23/12/2014, do Ministério da Fazenda).

período de equalização é semestral (art. 2º, § 3º), como alegado, mas também que:

> Art. 2º .....
> .....
> § 2º A equalização **será devida no primeiro dia após o período de equalização** e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN. [grifamos]

Assim, semestral é não apenas o período de cálculo/apuração, mas igualmente a *exigibilidade dos valores*. Daí é que se configura o débito da União para com o agente operador, razão pela qual o referido agente contabiliza em seu balanço os valores a receber da União a título de equalização de taxa de juros.

d) "Para a contabilidade do banco, em regime de competência, os saldos a serem repassados pela União são apurados no momento da concessão da subvenção. Isto não significa que esses valores devam ser pagos imediatamente"

e) "A necessidade de lapso de tempo entre o momento da contratação do crédito rural junto à instituição financeira e o efetivo pagamento de subvenção à instituição financeira decorre do tempo necessário para a verificação e fiscalização do emprego adequado do programa"

De fato, o *cálculo* do valor a ser recebido pelo BB é feito com base na apuração de cada subvenção concedida pelo banco ao mutuário. Em decorrência das obrigações contábeis a que se sujeita o BB, deve ser feito o registro em seu ativo no momento em que se caracteriza a expectativa do direito de receber a subvenção apurada. Essa é a lógica do "regime de competência".

Por sua vez, a União registra o débito em função dos valores informados pelo banco, mas não no mesmo momento em que o BB apura seus créditos junto à União. O registro dos passivos devidos ocorre a cada semestre, pois a exigibilidade é semestral, conforme a regulamentação do Plano Safra. Registre-se, no entanto, que a contabilização das obrigações por parte da União não foi realizada no que se refere ao exercício de 2015 e anteriores,

conforme evidencia a manifestação da própria Secretaria do Tesouro Nacional (DOC 132, p. 4, item ix).

Trato agora de um dos pontos cruciais da instrução: configurada formalmente a obrigação, quando e em que condições caberia à União pagá-la?

De plano, afirmar que o pagamento não pode dar-se "imediatamente", cabendo providências administrativas de liquidação da despesa, é pouco mais que uma platitude. É claro que todos os cuidados de resguardo da despesa pública têm de ser adotados para o pagamento, em conformidade com os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 1964. Não é disso que se trata. Do ponto de vista do credor, a Portaria 315/2014 fixava em seu art. 4º um prazo razoável de vinte dias para apresentação pelo banco dos documentos e informações de habilitação ao crédito, conforme o laudo pericial (DOC 144, p. 214). A partir daí, um prazo igualmente razoável para as conferências internas que se façam necessárias pelo Tesouro pode ser perfeitamente concebido (embora as alegações de defesa mencionem apenas, genericamente, "elevado tempo", sem trazer aos autos qualquer elemento no sentido de justificar objetivamente algum prazo concreto verificado no caso sob exame).

Por outro lado, cabe registrar que o próprio Executivo forneceu os parâmetros de razoabilidade ao editar a Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda, que definiu em seu art. 3º, *caput* e § 1º, que: (i) o banco operador continuaria a enviar as informações a seu cargo em vinte dias após o fim do período de apuração; e (ii) a STN verificaria a conformidade das equalizações até o último dia do mês do envio dessas informações. Ou seja, o próprio Executivo definiu que são necessários trinta dias no total para a cabal verificação da legitimidade do pagamento.

E, uma vez liquidada a despesa, quando deve ser paga?

A simples ausência de um prazo expresso para a quitação do débito não sustenta a alegação de que o pagamento possa ser postergado indefinidamente. É inconcebível, em nossa ordem jurídica, considerar que a União tenha por princípio ignorar obrigações legalmente assumidas, ou cumpri-las de forma discricionária, seja quem for a respectiva contraparte. Não existe no direito brasileiro crédito destituído de prazo para pagamento.

Nessa hipótese absurda, não teria o credor qualquer meio de exigir o pagamento, pois a dívida jamais se tornaria exigível. Seu pagamento seria, portanto, apenas uma obrigação moral, mas não jurídica. No âmbito do direito público, a anomalia seria ainda maior, tendo em vista que não é facultado ao agente público pagar uma obrigação que não seja legalmente devida. Se não houvesse prazo para pagamento das subvenções, o Tesouro Nacional estaria impedido de fazê-lo.

Na ausência de um prazo peremptório fixado explicitamente pela legislação de finanças públicas, deve-se buscar os critérios mais gerais do ordenamento jurídico para descrever a conduta esperada do gestor público. Em caráter geral, e ao contrário do que afirma a defesa**, o Código Civil estabelece em seu art. 331 a regra do pagamento imediato da obrigação ao ser exigida pelo credor**, quando não for ajustada época para o pagamento e inexistir disposição legal em contrário, como bem aponta o laudo pericial (DOC 144, p. 50).

Se as providências de liquidação forem consideradas – como devem ser – condicionantes à exigibilidade, **o seguinte art. 332 do Código estabelece que as obrigações condicionais cumprem-se na data do implemento da condição – ou seja, tão logo ultimado o reconhecimento da obrigação**.

A esse respeito, a defesa não expressou objetivamente qual a norma jurídica que sustenta ser aplicável ao caso, o que se faria necessário, tendo em vista que, conforme informação do próprio BB, os pagamentos realizados ao longo do período de 2015 contemplaram **despesas em atraso que remontam a 2008** (DOC 57, p. 185).

Por outro lado, o próprio Poder Executivo deixou claro o seu entendimento, quando, por meio do art. 3º do Decreto nº 8.535, de 01/10/2015, estimou razoável exigir o pagamento dos débitos da União junto a instituições financeiras relativos a "contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas", em não mais do que cinco dias úteis. Essas constatações, aliás, já foram ressaltadas no laudo pericial (DOC 144, p. 169-180, quesitos 63, 66 e 68, respectivamente).

Em síntese, a manifestação do próprio Executivo permite avaliar que um prazo razoável para o pagamento da subvenção econômica devida ao

final de cada semestre não deve exceder quarenta dias, aproximadamente (trinta dias corridos mais cinco dias úteis), contados desde o primeiro dia do semestre seguinte ao período a que se refere a apuração. Qualquer justificativa de conduta baseada na necessidade de mais prazos de tratamento da informação ou outra providência administrativa teria de aduzir elementos fáticos excepcionais e concretos que impusessem um tal adiamento – o que não consta de nenhuma das manifestações da defesa, seus assistentes técnicos ou testemunhas.

Por fim, em face do argumento da defesa de que a data em que o valor é devido não se confunde com a data em que o pagamento deve ser realizado, que nunca teria sido fixada, cabe registrar que, se essa interpretação fosse verdadeira, estaríamos diante de indiscutível operação de crédito, posto que o financiamento da política pública pela instituição financeira faria parte da própria estrutura da relação entre as partes, e não decorreria do atraso no pagamento dos valores devidos, como afirma a acusação. Além disso, passivos acumulados ao longo dos anos deveriam ter sido reconhecidos como contingentes e informados no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs do período.

f) "Sendo assim, é incorreto afirmar que a variação do saldo de subvenção ao Banco do Brasil é decorrente de novas operações em 2015, uma vez que essas deveriam ser pagas apenas nos semestres subsequentes"

Preliminarmente, a afirmação não corresponde à realidade fática apurada na instrução. A variação do saldo de R$ 10,9 bilhões para R$ 13,5 bilhões entre janeiro e junho, mencionada pela defesa, inclui o saldo apurado das subvenções contratadas no primeiro semestre de 2015, que se tornaram devidas em 01/07/2015 (nos termos da regulamentação do Plano Safra), e exigíveis para pagamento após as providências de liquidação. Portanto, **seus valores acresceram-se ao saldo devedor da União junto ao Banco já em 2015**, e, segundo exposto no tópico antecedente, deveriam ser pagas no máximo até o mês de agosto de 2015.

Importante ressaltar que essa parcela de 2015 representa apenas uma parte – e a menor delas – dos débitos em atraso, conforme exposto logo a seguir. Isso porque **os fatos sob julgamento abrangem, objetivamente, a manutenção – ao longo do exercício de 2015 – de saldos devedores da obrigação exigível junto ao BB em desacordo com as regras da respectiva**

exigibilidade, não apenas relativos às subvenções apuradas no primeiro semestre de 2015, mas a todo o estoque acumulado ao final de 2014.

Disso resulta que **a União já incorria no primeiro dia de 2015 em elevados valores de obrigação exigível**, relativos não apenas ao segundo semestre de 2014, mas também a semestres anteriores. Ao longo do exercício, portanto, a União manteve a inadimplência dessas obrigações de forma sistemática e prolongada, somente realizando a integral quitação no mês de dezembro, como demonstrado adiante.

No laudo pericial (DOC 144, p. 199-202), com base em evidências integrantes do processado (DOC 76, CD 6, Ofício BB/DIRAG 2016/000835, de 04/02/2016 – Anexo 01), consta o seguinte:

1) Em 31/12/2014, o saldo devido ao Banco relativo a subvenções do Plano Safra alcançava R$ 10.914.593.752,00. Este valor é indisputado, pois até mesmo a defesa aponta ser este o débito da União carregado para 2015 (DOC 024, p. 299)[30];
2) Não houve pagamentos relativos a essa subvenção pelo menos "entre os meses de julho de 2014 e de março de 2015", "o que caracteriza atraso de pagamento do estoque acumulado" (DOC 144, p. 201);
3) Ao final do primeiro semestre de 2015, somente haviam sido pagos R$ 1.058.358.956 (DOC 144, p. 201, tabela 48). Portanto, o saldo já exigível desde o início do ano, que foi carregado pela União durante **pelo menos seis meses**, foi de R$ 9.856.234.796[31]. Mesmo sem considerar as subvenções que vieram a tornar-se devidas no primeiro semestre de 2015, este é o valor mínimo da dívida em atraso para com o banco que persistiu inadimplida até o último dia do primeiro semestre. **Este saldo já exigível em primeiro de janeiro, portanto, persistiu por mais de seis meses sem pagamento**;

[30] Cabe esclarecer que o valor contabilizado pelo Banco em 31 de dezembro segundo suas regras de contabilidade societária somente viria a materializar-se como obrigação em 01 de janeiro seguinte no balanço da União (o que é ressaltado pelo Laudo dos Assistentes Técnicos indicados pela defesa, DOC 00164, p. 79, Tabela 7). Isso não modifica a constatação incontroversa de que o saldo exigível no início do período e que caberia pagar quando de sua regular liquidação correspondia ao valor mencionado (R$ 10,9 bilhões).

[31] Esse valor corresponde à diferença entre os R$ 10.914.593.752,00 devidos desde o início de 2015 e os R$ 1.058.358.956 pagos no primeiro semestre desse ano, sempre considerando os valores nominais constantes dos autos.

4) A própria União reconhece orçamentariamente a existência de saldos devedores de exercícios anteriores não pagos, pois registrava em 31/12/2014 um total de R$ 11,1 bilhões em "Restos a Pagar" inscritos – dos quais R$ 5,7 bilhões inscritos em exercícios anteriores – ou seja, pagamentos relativos a despesas comprovadamente incorridas **antes de 2014**. Assim, não resta dúvida quando ao reiterado inadimplemento de obrigações incorridas com o agente financeiro e decorrentes das subvenções (DOC 144, p. 200, tabela 47). Acrescentamos a essa constatação pericial a informação do próprio BB de que os pagamentos realizados ao longo do período de 2015 e que contribuíram para a quitação total do passivo contemplaram **despesas em atraso que remontam a 2008** (DOC 57, p. 185).
5) Em relação às obrigações contraídas no primeiro semestre de 2015, cujo período de exigibilidade iniciava-se em julho desse ano, foram integralmente pagas somente em dezembro (segundo informação do Ministério da Fazenda transcrita no laudo pericial – DOC 144, p. 202). Em termos de valores, essa parcela equivale a R$ 3.172.855.360,59, segundo a contabilização da STN (DOC 132, Anexo XII), e, de acordo com o BB (DOC 58, Anexo 01), somente foi paga em 23/12/2015. Portanto, **o atraso mantido nos pagamentos referentes às subvenções apuradas no primeiro semestre de 2015 alcançou pelo menos quatro meses**;
6) Por fim, nem sequer o Poder Executivo dispunha-se a pagar ao longo de 2015 o saldo já acumulado desde o início do exercício. Frente a uma exigibilidade de R$ 10,9 bilhões, o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional pela Presidente e a lei orçamentária anual contemplavam apenas R$ 8.443.938.000,00 para esta finalidade (DOC 144, p. 199), razão pela qual concluem os peritos que "**as dotações não eram suficientes para o pagamento dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil a título de equalização da taxa de juros**" (DOC 144, p. 199). Quanto a isso, a defasagem aí apontada sequer incluiu os valores referentes à subvenção apurada no primeiro semestre de 2015 (R$ 3,2 bilhões), os quais também deveriam constar – ainda que pelo valor estimado a partir do limite fixado nas portarias de definição do programa – no projeto de lei orçamentária para 2015, pois também teriam de ser pagos

> nesse ano. Logo, **a defasagem total contida na proposta orçamentária perfaz R$ 5,7 bilhões**[32], corroborando a constatação pericial. Isso caracteriza **afronta ao art. 167, II, da Constituição**, na medida em que, neste caso, houve assunção de obrigações que excediam os créditos orçamentários.

Seguem, em resumo, os atrasos comprovados no pagamento das equalizações em 2015:

PERÍODO DE APURAÇÃO	VALOR DEVIDO E PAGO COM ATRASO (R$ 1)	MESES DE ATRASO
Até o segundo semestre de 2014[1]	9.856.234.796,00	6
Primeiro semestre de 2015	3.172.855.360,59	4

1. Atraso mínimo

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do parágrafo anterior

Deve ficar claro que a magnitude do atraso apontada na tabela é **a mais conservadora possível**. Pode-se afirmar sem receios que o valor de R$ 9,86 bilhões da primeira linha permaneceu integralmente em atraso do mês de janeiro ao mês de junho de 2015, e que o valor de R$ 3,17 bilhões permaneceu integralmente em atraso de setembro a dezembro de 2015.

Além disso, **existem parcelas do montante indicado na primeira linha da tabela cujo atraso remonta na realidade a dezembro de 2008** (DOC 57, p. 185)[33]. Em síntese, se por um lado falamos de atraso mínimo de seis meses, por outro é possível apontar que, no conjunto de parcelas devidas e não pagas, incluem-se algumas com prazos muito mais longos, **superiores a seis anos**.

Portanto, **o Poder Executivo manteve ao longo dos onze primeiros meses de 2015 o inadimplemento de obrigações já devidas e**

[32] Esse valor estimado de R$ 5,7 bilhões resulta da diferença entre o total a ser pago em 2015 (R$ 14,1 bilhões, ou seja, a soma de R$ 10,9 bilhões devidos em primeiro de janeiro e R$ 3,2 bilhões devidos em primeiro de julho) menos o valor constante da lei orçamentária e respectivo projeto (R$ 8,4 milhões).

[33] A coleção das comunicações entre BB e Tesouro acerca da cobrança das subvenções em atraso (apresentada em atendimento ao Requerimento 53/2016), colacionada junto ao DOC 57, revela a existência de débitos em atraso desde dezembro de 2008 – DOC 57, p. 185). A outra fonte de informação relativa à exigibilidade contém tão somente os valores em atraso com exigibilidade a partir de janeiro de 2012. Não se trata de contradição nas informações, mas simplesmente consequência do marco temporal estipulado no próprio pedido da Comissão (Requerimento 34/2016), que limitou a janeiro de 2012 o termo inicial do período de exigibilidade a informar.

exigíveis junto ao BB – inclusive com parcelas carregadas de exercícios anteriores – em montante materialmente significativo, somente vindo a reparar a situação em dezembro, após a publicação do Acórdão 3.927/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, de 09/12/2015, que assim o determinava em caráter definitivo.

g) "Ainda que se pudesse considerar a LRF como bem jurídico protegido desse crime, também a ela não houve infração, pois essas subvenções não constituem operações de crédito, nos termos do seu art. 26, nem a elas podem ser equiparadas. Além de se tratar de contratos de prestação de serviços entre a União e o Banco do Brasil, no ano de 2015 não houve sequer atraso de repasses ao Banco do Brasil. Assim, se conduta houvesse, ela seria atípica"

A parte final do argumento ("no ano de 2015 não houve sequer atraso de repasses ao Banco do Brasil") não encontra respaldo nos fatos apurados: os atrasos no pagamento de subvenções já exigíveis mantiveram-se até o mês de dezembro de 2015, como demonstrado na seção anterior.

É pela comprovação da existência desses atrasos que o laudo pericial (DOC 144, p. 213) afirma de forma explícita que houve operações de crédito:

> 2. Houve operações de crédito do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil, conforme as normas contábeis vigentes, em decorrência dos atrasos de pagamento das subvenções concedidas no âmbito do Plano Safra.

Antes de adentrar a análise técnica a respeito do conceito de operação de crédito, é importante esclarecer, preliminarmente, que a história do Programa Minha Casa, Minha Vida, evidencia que operações semelhantes às discutidas neste processo já eram consideradas como operações de credito pelo governo. Quando foi redigido o art. 5º da Lei nº 11.977, de 2009 (fruto da Medida Provisória 459, de 2009), cuja redação previa a possibilidade de o FGTS adiantar recursos para o financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida, o Ministério da Fazenda, por ocasião das reuniões do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), reconhecia que configuraria operação de crédito o adiantamento dos subsídios orçamentários se ele fosse feito pela CEF, conforme mostra documentação constante do Relatório e Parecer Prévio

sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2014, o Ministro Augusto Nardes, do TCU[34].

Na redação final do referido art. 5º, lê-se que "Enquanto não efetivado o aporte de recursos de que trata o caput, caso o agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS tenha suportado ou venha a suportar, com recursos das disponibilidades atuais do referido fundo, a parcela da subvenção econômica de que trata o caput, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic".

Tal modificação foi feita na Medida Provisória com o objetivo de permitir que a União utilizasse os recursos do FGTS para financiar despesas – subvenção econômica – de sua responsabilidade no âmbito do Minha Casa, Minha Vida, remunerando o FGTS pela taxa Selic. O que interessa é o seguinte trecho da Ata da 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, o qual não deixa dúvida sobre o caráter de *operação de crédito* de referido adiantamento. Tal entendimento foi exarado por conselheiro representante do Ministério da Fazenda no CCFGTS:

> O Conselheiro Marcus Aucélio complementou que o segundo ponto submetido à Consultoria Jurídica foi, se **caso ocorresse um adiantamento pelo FGTS, isso estaria ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal** e a posição da PGFN foi que não, pois o FGTS, é um fundo privado e as contas são apartadas da Caixa e que **a Lei de Responsabilidade vedava que a Caixa, como instituição financeira, concedesse esse adiantamento**. Sendo assim, **a Caixa como Agente Operador do FGTS poderia perfeitamente emprestar, adiantar esses recursos e depois ser ressarcida sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal**. [grifamos]

Ou seja, **se a mesma operação fosse feita com a CEF enquanto instituição financeira, seria uma operação de crédito proibida pela LRF**, reconhecia o próprio Ministério da Fazenda. Perceba-se que no trecho fala-se em "emprestar" e "adiantar". O excerto é, portanto, claro no sentido de qualificar tal tipo de adiantamento como *operação de crédito*.

Feito esse breve registro, passamos a tratar da questão relativa à existência ou não de operação de crédito nos termos do art. 29, III, da LRF. Alega a denunciada que esse dispositivo, ao definir operações de crédito para

[34] Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html.

os efeitos da LRF, não inclui as situações aqui examinadas entre as tipificações explícitas que faz em rol exemplificativo, nem permite que se conclua pelo seu enquadramento como "operações assemelhadas", pois "parece indiscutível a necessidade de contrato para o cumprimento de obrigação de pagamento em moeda corrente (assunção de compromisso financeiro) para que fique caracterizada a realização de operação de crédito" (DOC 24, p. 316).

Agrega que não se pode subsumir as operações do Plano Safra (entre União e banco operador) àquelas nominalmente citadas no art. 29, III, da LRF, quais sejam: (i) contratos de mútuo (por não ser empréstimo de coisa fungível com obrigação de restituição da mesma coisa); (ii) abertura de crédito (por não ser disponibilização a terceiro de quantia em dinheiro para uso por meio de saques); (iii) emissão e aceite de título (incorporação de dívida em título de crédito formal); (iv) aquisição financiada de bens (que, no aspecto de crédito público, representa um mútuo); (v) recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo; e tampouco (vi) arrendamento mercantil de bem algum.

Em todos esses casos, nominados ou inominados, identifica a defesa como elementos essenciais para caracterização da operação: a) a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiros para realização de atos diversos; b) a previsão de restituição do bem objeto de empréstimo; e c) o prazo para pagamento. Tais elementos, alega, estariam ausentes nas operações do Plano Safra.

Notamos, porém, que os elementos essenciais que para a defesa caracterizam uma operação de crédito estão patentemente presentes nas operações de que tratamos, como se pode observar:

a) *a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiros para realização de atos diversos* está presente quando a União lança mão do banco operador para que realize empréstimos a custo subsidiado (empréstimos que não realizaria em circunstâncias de mercado), e pelo atraso de pagamento faz com que o banco financie com seus próprios recursos o custo de oportunidade desses empréstimos. É relevante considerar que não se trata aqui de atos expressamente vinculados *ex lege*, nem sequer de despesas cujo fato gerador decorra de obrigatoriedade legal. A Lei nº 8.427, de 1992, apenas

autoriza o Executivo a engajar-se nessas transações (art. 1º), fixando ainda o dever de observância das "disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade" (art. 3º). Quanto ao Banco, sociedade de economia mista dotada da autonomia inerente às empresas, menos vinculada ainda é a sua adesão ao ajuste quando precisa suportar com recursos próprios a subvenção devida pela União;

b) *a previsão de restituição do bem objeto de empréstimo* é nítida quando a lei que institui essas operações determina o pagamento ao banco da equalização da taxa de juros; e

c) *o prazo para pagamento* é claro quando a lei e o regulamento estabelecem a exigibilidade do pagamento pela União das equalizações devidas ao banco, uma vez que, como exaustivamente discutido acima, não se concebe no ordenamento jurídico que a lei determine uma relação comercial envolvendo obrigações formalmente exigíveis sem que haja prazo definido para o respectivo pagamento.

Essa mesma conclusão é alcançada quando se vai além da simples construção doutrinária de condições para que alguma transação se configure operação de crédito e se adentra na especificação técnica dessa transação *no âmbito das finanças públicas*, que é o universo mais relevante para esta Comissão.

Como bem lembrado pelo laudo da assistente técnica indicada pela acusação (DOC 163, p. 19-22), o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional aplicável ao exercício de 2015[35], produto de um longo processo de elaboração, convergente com os padrões internacionais de contabilidade do setor público, descreve com muita precisão o que configura uma operação de crédito (6ª ed., 2014, p. 606):

> 1. Principais Características das Operações de Crédito
>
> Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:
>
> a) Envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público

[35] Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6%C2%AA_edicao_versao_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8. Sua aplicação é obrigatória a todos os entes federativos nos termos da Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014, do Ministério da Fazenda.

> com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;
>
> b) Pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
>
> c) Diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

É exatamente isso que ocorre nas situações que analisamos: (i) há o reconhecimento, pela lei e pelas portarias ministeriais, de que o valor da equalização torna-se exigível à União, o que representa o reconhecimento de um passivo; (ii) ocorre a previsão e a efetiva cobrança de encargos financeiros entre a data de exigibilidade e o efetivo pagamento, o que é reconhecido pelos regulamentos[36]; por fim, (iii) a quitação da obrigação assumida pela União em contrapartida às ações desenvolvidas pelo Banco faz-se em momento posterior ao da realização dessas mesmas ações (aliás, essa defasagem temporal é o próprio cerne da questão discutida).

Esse critério normativo inclui, até mesmo do ponto de vista formal, negócios jurídicos que não guardam similaridade de forma com as operações tradicionais ou mais frequentes, pois, como ressalta o mesmo Manual, "as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela LRF nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos" (p. 606).

Assim, torna-se pertinente a observação do laudo pericial de que, segundo os padrões internacionais de contabilidade incorporados à legislação brasileira, **prevalece, para efeitos de reconhecimento das obrigações do setor público, a essência sobre a forma**, sendo irrelevantes os aspectos extrínsecos de formalização da obrigação (DOC 144, p. 152):

[36] Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda. Art. 3º, §3º "*Sobre a equalização paga após o primeiro dia do mês subsequente à validação da sua conformidade pela STN, incidirá atualização desde o referido dia até a data do efetivo pagamento.*". Portaria nº 315, de 21 de julho de 2014, Art. 2º, § 2º: "*A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.*"

> As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, observadas pelo Brasil, contemplam o reconhecimento de evento que cria obrigações legais ou não formalizadas que façam com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação (IPSAS 19- Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes).
>
> 18. Os seguintes termos são usados nesta Norma, com os significados especificados:
>
> **Obrigação não formalizada** é uma obrigação que decorre das ações da entidade em que:
>
> (a) por meio de padrão estabelecido de práticas passadas, de políticas publicadas ou de declaração atual suficientemente específica, a entidade tenha indicado a outras partes que aceitará certas responsabilidades; e (b) em consequência, a entidade cria uma expectativa válida nessas outras partes de que cumprirá com essas responsabilidades. [grifamos]

Portanto, quer segundo os critérios levantados pela defesa, quer segundo as normas técnicas nacionais de contabilidade pública, a manutenção do atraso configurou uma operação de crédito em favor da União, e insere-se no art. 29, inciso III, da LRF. Dessa forma, sendo partes da relação a União e o BB, por ela controlado, enseja-se a conduta expressamente vedada pelo seu art. 36, qual seja, "a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo".

Essas conclusões levam a descartar os argumentos de que a falta de contrato e a suposta falta de estabelecimento formal de data de vencimento da obrigação da União sejam impedimento à caracterização como operação de crédito, pois, como visto, as obrigações públicas podem assumir formatos não-padronizados ainda que desprovidos de explicitação nominal de data quanto ao "momento futuro" de quitação da obrigação.

Ainda que não tenham sido firmados instrumentos formais entre o BB e a União, a natureza voluntária da relação entre as partes, combinada com a exigência do Estatuto Social da instituição no sentido de que operações dessa natureza sejam sempre objeto de contrato, leva à conclusão inequívoca de que a execução do Plano Safra pelo BB apresenta *natureza jurídica contratual*.

Passamos agora à análise do argumento de analogia da defesa, aquele que sustenta que qualquer atraso de pagamento pela União representaria "uma espécie de financiamento" (DOC 24, p. 324-325).

A própria Advocacia-Geral da União (AGU) já afastou esse argumento. Oportuno citar o parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015, encaminhado a esta Comissão pelo BACEN, que foi elaborado pela AGU a pedido da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, no âmbito de pedido de conciliação apresentado pela CEF em face da União, com vistas ao recebimento dos valores em atraso relativos ao Programa Bolsa Família. Tal parecer considera não haver operação de crédito entre a União e a CEF pelo fato de esta deter a prerrogativa de "suspender os repasses na medida em que obstruídos os recursos oriundos do Tesouro". Entretanto, reconhece que (DOC 60, p. 46):

> [...] **essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. [grifamos]

Ou seja, a mesma operação, de forma continuada, restaria caracterizada como operação de crédito, reconheceu a própria AGU.

Não se está a tratar, neste processo, portanto, de um atraso de pagamento qualquer, e sim de operações específicas com bancos oficiais e para efeitos da LRF. Não se pode pretender estender esse raciocínio *sui generis* da LRF (que se aplica a uma relação bilateral entre classes específicas de agentes, os entes federativos e suas instituições financeiras controladas) para qualquer relação obrigacional com outros agentes ou em outras circunstâncias, a exemplo da aquisição de "borrachas, canetas e resmas de papel", como consta da peça escrita da defesa (DOC 24, p. 325). Perde-se de vista a teleologia da norma.

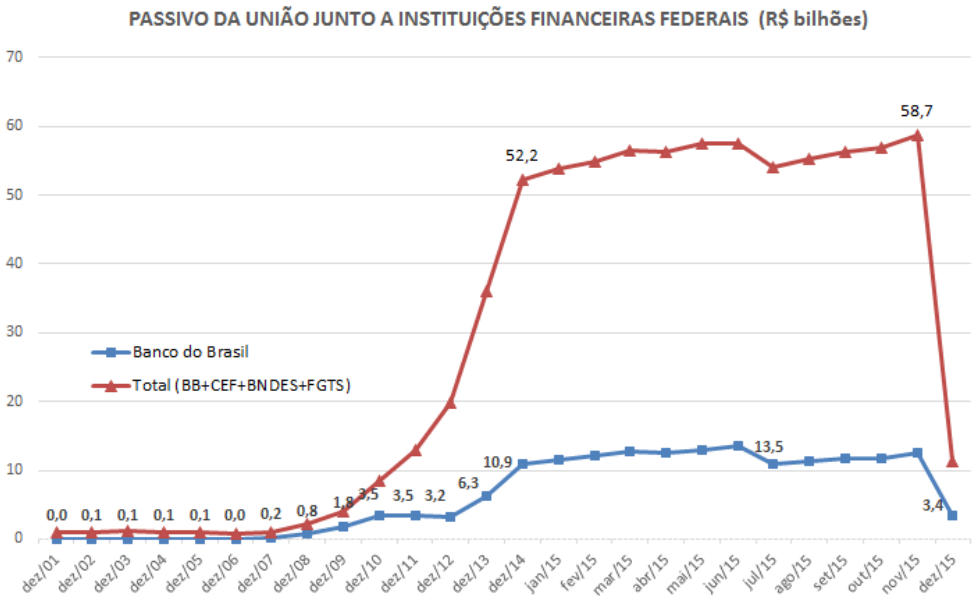
O que interessa a este processo é o financiamento dos entes federativos por instituições financeiras por eles controladas. Regra de prudência fiscal no âmbito público e que vige até mesmo entre bancos privados. Essa singularização da reprimenda legislativa não é desprovida de sentido: o risco e o efeito do endividamento disfarçado interpondo-se

operações de bancos próprios são muito maiores para a sociedade do que outros atrasos comerciais.

O acesso dos bancos à captação comercial de recursos junto a investidores e, ainda mais grave, à captação de poupança popular fazem com que a capacidade de o ente controlador de se manter financiando dessa forma seja muito superior a qualquer outra fonte, quer no montante, quer no prazo em que tal prática ocorre. Tamanho potencial de desequilíbrio financeiro, por meio do uso indevido da instituição bancária, traz, por sua vez, custos e riscos muito mais elevados para a sociedade de reversão da situação irregular.

É dessa conduta, precisamente, que o processo está tratando, e onde se desvela o interesse público: a utilização dos bancos públicos para arcar com o custo das políticas desejadas pela União sem que existissem recursos fiscais e orçamentários para tanto.

Isso posto, o gráfico a seguir coloca o tema na devida perspectiva:



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria

As operações de 2015 não são a repetição de situações "normais" ou "corriqueiras". Como se observa no gráfico, a manutenção de valores a descoberto saltou de praticamente zero à ordem de R$ 3 bilhões entre 2010 e 2012. Depois, **duplicou em 2013 e mais que triplicou em 2014**, subindo em dois anos de R$ 3,2 para R$ 10,9 bilhões. No ano de 2015, ascendeu ainda mais até junho, e somente retornou aos patamares da primeira fase

ascensional, em torno de R$ 3,6 bilhões, no mês de dezembro, após esgotadas as possibilidades recursais junto ao TCU. O gráfico, visto em seu contexto com outras operações semelhantes, ocorridas mediante uso de outros bancos públicos federais para os mesmos fins, **evidencia uma decisão de política econômica, de competência da Presidente da República**.

Os valores totais devidos pela União a bancos públicos federais e ao FGTS partem de um patamar estável em torno de R$ 1 bilhão verificado até 2007, seguindo a partir daí um crescimento vertiginoso até que os passivos acumulados, mais que duplicando, chegassem a R$ 52,2 bilhões ao final de 2014. O ano de 2015 assiste à permanência do carregamento dessas dívidas por parte da União – na verdade, um aumento superior a 10% – até novembro, seguido de abrupta queda com a quitação de mais de oitenta por cento do passivo em dezembro, imposta por determinação do TCU. As evidências apontam para decisões deliberadas de política econômica adotadas no mais elevado nível decisório governamental.

Quanto à quitação dos passivos em dezembro de 2015, por determinação do TCU, que **remonta a abril de 2015**, vale o registro de que na exposição de motivos da Medida Provisória nº 702, de 2015, que abriu crédito extraordinário para viabilizar o pagamento das "pedaladas fiscais", constou a seguinte informação:

> 7. A relevância e urgência da matéria justificam-se, no que tange aos Ministérios do Trabalho e Emprego e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, em decorrência da necessidade de pagamento de passivos e valores devidos, no presente exercício, em consonância com as determinações presentes **no Acórdão nº 825, de 15 de abril de 2015**, confirmado pelo Acórdão nº 992, de 29 de abril de 2015, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União. [grifamos]

A abertura de crédito orçamentário depende de ato da Presidente da República.

Em termos práticos, olhando-se para a saúde financeira do Estado, que podem ser sentidos no dia-a-dia pelo cidadão comum, Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Secretário de Controle Externo e Fazenda Nacional do TCU, em seu depoimento nesta Comissão, em 13/06/16, alertou

para o risco em não se tratar tais operações entre a União e os seus bancos públicos controlados como operações de crédito:

> **O SR. TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA –** [...] Vejam bem: se não fosse a atuação do Tribunal, atualmente, a gente poderia estar com valores ainda maiores, ou seja, se chegamos a R$60 bilhões no ano passado, poderiam chegar a R$80, R$90, R$100 bilhões. Então, o risco de não se tratar isso como operação de crédito é altíssimo.

Adicionalmente, no que tange às operações de crédito realizadas entre União e BB, a defesa, em suas alegações finais (DOC 171, p. 387), sustenta que o montante dos valores envolvidos e a duração do período em que houve saldo negativo são aspectos que não poderiam ter fundamentado o entendimento sobre o desrespeito da Presidente da República ao art. 36 c/c art. 29, III, da LRF. A defesa aduz que é incontroverso que o volume de operações ou a sua frequência não alteraria a natureza dos negócios jurídicos.

Fosse o relacionamento entre BB e União marcado por condutas transparentes, por transações comuns entre um ente público e uma instituição financeira, jamais haveria de se falar em ilegalidade. Entretanto, quando se observa que a União, sistematicamente, deixou de pagar por anos valores que alcançaram a casa dos bilhões, não se pode deixar de concluir que a magnitude dos valores envolvidos e a duração dos atrasos foram, indubitavelmente, elementos que caracterizam a ilegalidade. Na interpretação de uma lei que trata exatamente da responsabilidade fiscal, considerar que a União poderia atrasar indefinidamente os pagamentos ao BB, e em volumes cada vez maiores, sem que isso implicasse ofensa ao art. 36 da LRF, é se prender apenas à face formal dos fatos e ignorar o bem jurídico protegido (o equilíbrio das contas públicas).

Por fim, sustenta ainda a defesa que "não prevendo a Constituição Federal a possibilidade de crime de responsabilidade em face da violação da LRF, mas tão somente da lei de orçamento, não há que se falar em crime de responsabilidade pela violação do artigo 36 da Lei Complementar nº 101/00", pois "não violam propriamente a Lei Orçamentária Anual (LOA), que constitui o bem jurídico tutelado em todos os tipos legais do referido dispositivo sancionador dos crimes de responsabilidade " (DOC 24, p. 312-313). Esse assunto, porém, já foi tratado neste Relatório (item 2.1.3).

h) "Não se pode admitir a aplicação retroativa de novo entendimento do TCU em matéria de crime de responsabilidade"

Sustenta a denunciada que o TCU teria alterado o seu entendimento quanto à caracterização de tais transações como operação de crédito, e que essa mudança de entendimento estaria sendo aplicada retroativamente.

Preliminarmente, ainda que fosse válido o argumento – que, conforme será demonstrado a seguir, não é –, é importante reforçar que decisões do TCU não são vinculantes para esta Comissão Especial de Impeachment. As conclusões deste Relatório se fundam na vasta instrução probatória realizada por esta Comissão.

Alega a defesa que, existindo a prática de "reembolso de adiantamentos" pelo menos desde 1992, a primeira manifestação do TCU contrária a ela teria ocorrido apenas em 2015, quando prolatou o Acórdão 825/2015. No mesmo ano, o Acórdão 1.464/2015 apontou como indícios de irregularidades nas contas de governo de 2014 a postergação do pagamento de subvenções semelhantes às do Plano Safra. Após resposta do governo, o Acórdão 2.461/2015 reiterou serem tais contratos assemelhados a operações de crédito.

A cronologia dos fatos é relevante. Em 15/04/2015, por meio do Acórdão 825/2015, o TCU considerou irregulares as postergações de pagamento a bancos oficiais, caracterizando-as como operações de crédito vedadas pela LRF. Além disso, o Acórdão 1.464/2015, de 17/06/2015, incluiu tais operações entre as razões ensejadoras de recomendação pela rejeição das contas presidenciais relativas a 2014, abrindo prazo de trinta dias para apresentação de contrarrazões pela Presidente da República. Após deliberar sobre recurso de mérito interposto pelo Executivo contra o mencionado Acórdão 825/2015, o Tribunal manteve seu posicionamento inicial pela reprovabilidade da prática por meio do Acórdão 3.297/2015, de 09/12/2015.

No que tange às contas de governo de 2014, após analisar as contrarrazões apresentadas em 22/07/2015 pela AGU em representação da Presidente, opinou o TCU em 07/10/2015 pela rejeição das contas presidenciais em função de, entre outras irregularidades, adiantamentos

concedidos por instituições financeiras oficiais à União para cobertura de despesas de programas públicos (Acórdão 2.461/2015).

Todas e cada uma das manifestações da Corte de Contas mencionadas pela denunciada são no sentido de impugnar a prática questionada. A cada reiteração, mais inequívoca se mostra a posição do Tribunal, sempre respeitando os ritos inerentes à ampla defesa e ao contraditório. Portanto, o que a sequência de pronunciamentos colacionados pela defesa revela é uma total coerência nas posições assumidas pelo TCU, desde a primeira manifestação.

Não é possível alegar inconsistência antes que houvesse a primeira manifestação, mesmo que a prática existisse. Seria insensato exigir do TCU (ou do Congresso Nacional, ou do Judiciário, ou de qualquer outra instituição) onipresença e que declarasse seu entendimento sobre todos os aspectos do mundo dos fatos – seria uma impossibilidade lógica e material. Somente prosperaria uma alegação de mudança de jurisprudência *se tivesse havido uma jurisprudência anterior* que abonasse a prática que passou a questionar, do que não há notícia. Portanto, a jurisprudência do TCU sobre o tema estabeleceu-se tão somente em 2015, e não se afastou em momento algum da linha inicial.

Complementarmente, cabe examinar o argumento da defesa, constante de suas alegações finais (DOC 171, p. 357-358), de que haveria divergências internas no âmbito do TCU em relação à interpretação do conceito de "operação de crédito" previsto na LRF. Sustenta a denunciada que a questão não se encontraria pacificada no interior do órgão de controle externo. Ademais, acrescenta que, como órgãos administrativos, juristas e Ministério Público teriam outro entendimento sobre a matéria, então a interpretação adotada pela denunciada não poderia ser descartada ou tida por ilegal.

Primeiramente, destacamos que os pronunciamentos do TCU se dão por meio do seu corpo de Ministros. Essa é a instância soberana da Corte de Contas da União, nos termos da Constituição Federal. Em segundo lugar, com relação ao caso concreto, impende ressaltar que a decisão sobre a ilegalidade das operações de crédito se deu por **decisão unânime** do Plenário do Tribunal. Isso demonstra a robustez da interpretação do órgão de controle externo. Por todo o exposto, não se mostra aceitável fazer referência a manifestação de unidade técnica – emitida ao longo de processo interno como

subsídio para a deliberação do Tribunal – para atribuir qualquer fragilidade à decisão tomada pela unanimidade dos ministros da Corte de Contas.

Por fim, quanto à existência de interpretações divergentes à do TCU, adotadas por juristas ou outros órgãos públicos, isso em nada altera a validade da sólida interpretação do Tribunal, tampouco interfere ou limita, cabe reiterar, a soberania constitucional desta Comissão Especial de Impeachment ou mesmo do Poder Legislativo. Em última instância, caberá ao Senado Federal, nos termos do art. 52, I, da Lei Magna, avaliar a matéria e julgar se resta caracterizado crime de responsabilidade.

i) "Não há qualquer conduta (comissiva ou omissiva) descrita como tendo sido praticada pela Presidente da República"

O TCU adotou em 15/04/2015, como visto, o Acórdão 825/2015-Plenário, nos seguintes termos:

> 9.6. em relação às **operações de crédito realizadas junto à União**, consubstanciadas nos títulos "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – **Safra Agrícola**" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, **as quais representaram a assunção de compromisso financeiro de que trata o art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000**:
>
> 9.6.1. **determinar ao Tesouro Nacional que efetue o pagamento dos valores devidos ao Banco do Brasil, necessários à cobertura das referidas contas**, que estejam vencidos segundo os prazos definidos pela legislação, de acordo com cronograma, de duração a mais curta possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias;
>
> [..]
>
> 9.6.3. determinar a audiência dos gestores listados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem **razões de justificativa em relação à realização de operações de crédito, consubstanciadas na concessão e utilização de recursos próprios do Banco do Brasil para o pagamento de subvenções de responsabilidade da União registradas nas contas "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional" da instituição financeira, contrariando o que estabelecem o § 1º, inciso I, do art. 32, o art. 36 e o art. 38, inciso IV, "b", todos da Lei Complementar 101/2000**:

> - Arno Hugo Augustin Filho – [...] Secretário do Tesouro Nacional;
> - Marcus Pereira Aucélio – [...] Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional;
> - Adriano Pereira de Paula – [...] Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional;
> - Aldemir Bendine – [...] Presidente do Banco do Brasil; e
> - Guido Mantega – [...] Ministro de Estado da Fazenda [..]; [grifamos]

Portanto, desde abril de 2015 o Ministro da Fazenda e dirigentes do Tesouro Nacional sabiam oficialmente da prática aqui examinada e do seu questionamento jurídico. Mas não apenas eles: em seu depoimento nesta Comissão, em 28/06/2016, o então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, respondendo a questionamento da acusação que contextualizava a discussão em momento ainda anterior a 2015, afirma ter discutido o assunto com o Ministro da Fazenda, o Presidente do BACEN e o Secretário do Tesouro Nacional, opinando pela quitação de eventuais passivos:

> **O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – Essas matérias, do ponto de vista orçamentário, quem despachava com a Presidente era o Ministro da Fazenda. Quando o assunto apareceu, eu tive reuniões com o Ministro da Fazenda, o Ministro Guido, tive com o Tombini e com o Arno, inclusive, o Secretário do Tesouro, e em todas elas se debateu o assunto. E **eu, por exemplo, sempre recomendei, na minha posição, que se quitassem eventuais passivos existentes**. Esta era a posição que eu defendia. [grifamos]

Importante ainda o fato de que em 17/04/2015 – dois dias após a edição do Acórdão 825/2015 pelo TCU –, os então Ministro da Justiça, Advogado-Geral da União e Procurador-Geral do BACEN concederam entrevista coletiva na emissora oficial NBR[37]. Na ocasião, o Ministro da Justiça contesta a decisão do Tribunal, falando em nome "da posição do governo", afirmando que "não há fato imputável à Presidenta da República" para efeitos de um processo de *impeachment,* e nesse contexto defende a regularidade da prática. Na entrevista é dito que o assunto foi levado à Presidente da República, que solicitara que os fatos fossem esclarecidos para

[37] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HhNR7xETRFM&feature=youtu.be&list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

a sociedade. Na mesma ocasião, o Advogado-Geral da União comunicou que foi dada orientação ao então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, para que não houvesse novas operações de crédito dessa natureza em 2015 até a decisão definitiva do TCU, como um gesto inclusive de respeito ao Tribunal.

Além disso, a Presidente da República foi notificada **pessoalmente** em junho de 2015 do relatório preliminar que apontou irregularidades das contas de 2014 (Aviso 664-GP/TCU, de 19/06/2015, referente ao Acórdão 1.464/2015-TCU). **A notificação é pessoal neste caso, porque a responsabilização sobre as contas de governo é personalíssima da titular do Executivo**. Nesta notificação, a Presidente foi instada a explicar formalmente alguns atos da gestão econômico-fiscal, dentre os quais:

> 9.2.1 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da **omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil**, ao BNDES e ao FGTS **nas estatísticas da dívida pública de 2014** (item 2.3.5 do Relatório); [...]
>
> 9.2.3 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de **adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida** nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);
>
> 9.2.4 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de **adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento** nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);
>
> [...]
>
> 9.2.12 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da **omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014** (item 3.5.5.2 do Relatório); [grifamos]

Desde abril de 2015, pelo menos, a Presidente da República estava ciente de que ocorreram operações sob exame, e que tais operações representavam, a juízo do Tribunal, assunção de passivos da União e transações primárias deficitárias junto aos bancos oficiais, e especificamente junto ao BB. O dever mínimo de diligência imposto à Presidente pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição impunha que empreendesse quantos esforços fossem necessários para a ciência completa das suspeições a ela atribuídas.

Uma vez ciente dos fatos, a mandatária tinha apenas dois cursos de ação: concordar com a prática questionada e assentir à continuidade da mesma por parte dos seus subordinados, ou interrompê-la imediatamente e reverter os seus efeitos. Optou conscientemente, a toda evidência, pelo primeiro. Mesmo que mantivesse entendimento diverso do órgão que a notificou, a mandatária máxima deve responder pela escolha política feita, especialmente em face das consequências danosas que resultaram para a saúde financeira do Estado e para a economia.

A atividade de governo e a tutela aos bens constitucionais pelo Presidente da República não se limitam à assinatura de documentos. Seria pressupor a prevalência da forma sobre a essência, do instrumento sobre a finalidade. Atos assinados são parte essencial do rito de governo, mas não o esgotam. Cabe ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 84, II, da Constituição Federal, "exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal". Assim, a Presidente dirige, conduz, orienta, preside, no que os Ministros a auxiliam. Naturalmente, há delegação, como lembra a defesa (DOC 24, p. 306), mas é cediço em direito administrativo que a delegação não dá prerrogativas autônomas ao agente delegado, e a responsabilidade pelos atos delegados permanece com o delegante, salvo comprovação de abuso do poder delegado por parte dos delegados (do que não se cogitou em qualquer parte destes autos).

Em termos concretos, a política pública Plano Safra envolvia um complexo de atos e decisões a serem executados de forma coordenada pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente, pelo Conselho Monetário Nacional e pelo BB (Lei nº 8.427, de 1992, arts. 3º e 3º-A). Tais agentes diretamente subordinados à Presidência da República não podem tomar para si a exclusividade decisória, senão restaria esvaziado o dever constitucional de direção e coordenação superior

do Presidente, o que implicaria a própria inviabilidade da política pública. Tais atos e decisões envolvem mobilização de recursos públicos da ordem de bilhões de reais, e configuram importante vertente da ação da administração federal.

Oportuno trazer o depoimento de Adriano Pereira de Paula, Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional, em resposta ao Senador Waldemir Moka (em 8/06/2016):

> **O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – Bom, Sr. Senador, **eu entendo que qualquer volume expressivo de recursos seja levado ao Chefe do Executivo. De qualquer forma, dificilmente poderíamos admitir que uma autoridade assuma sozinha uma representatividade de valores dessa magnitude, em qualquer situação**. Não tenho e não posso dizer que presenciei, que participei. Não faço parte de qualquer fórum que tenha por objeto essa discussão. Mas acredito que um valor desses, expressivo, sempre é levado ao conhecimento.
>
> [...]
>
> **O SR. WALDEMIR MOKA** (PMDB - MS) – Sr. Adriano, eu reconheço, evidentemente, as escalas aí – não vai presenciar ou não presenciaria –, mas V. Sª é um servidor de muito tempo e acaba de admitir, não de afirmar, que os valores desse porte dificilmente serão tomados. Por isso, digo que o Conselho Monetário Nacional, presidido pelo Ministro da Fazenda, não vai tomar uma decisão dessa sem consultar antes a Presidente da República. Não vai, não tem como fazer isso. Isso daí é uma questão... Não tem como. Nós estamos discutindo valores de um Plano Safra. Então, é natural que isso ocorra. O incomum seria se exatamente tomassem uma decisão nesse nível e não consultassem quem realmente comanda o Executivo.
>
> [...]
>
> **O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – [...] Realmente**, por experiência própria, é, sim, plausível admitir que nenhum valor dessa magnitude é tratado ou decidido por simplesmente um único indivíduo dentro do Governo. É plausível, sim, afirmar isso**. [grifamos]

A intervenção decisória da Presidente não é apenas inferida, mas declarada por seus principais auxiliares. O então Ministro da Justiça, na

entrevista coletiva anteriormente citada[38] e que versava especificamente sobre o tema de postergação de pagamentos aos bancos oficiais, afirma textualmente ter conversado com a Presidente e dela recebido orientação direta:

> [...] **nós conversamos hoje com a Presidenta da República e a Presidenta nos orientou a esclarecer os fatos**. Tem absoluta consciência de que não há nenhum fato justificador de um pedido dessa natureza hoje e apenas nos orientou para que nós prestássemos os esclarecimentos devidos do ponto de vista jurídico, do ponto de vista fático, sobre os fatos em relação àquilo que acontece. [...] Pediu que nós esclarecêssemos. [grifamos]

Em se tratando de valores, o Vice-Presidente de Agricultura do BB à época, Osmar Fernandes Dias, declarou na cerimônia solene de anúncio de investimentos do BB para o Plano Safra 2015/2016, em 01/07/2015, que os valores nele envolvidos são fruto de "muitas horas de reunião com o Ministério da Fazenda" e "com a participação da Presidente Dilma, coordenando as reuniões".[39]

A própria Presidente manifestou-se publicamente acerca do tema de forma a não deixar dúvida sobre o seu comando e controle das decisões concernentes ao Plano Safra.

No que se refere aos valores envolvidos, oportuno trazer discurso da Presidente da República durante cerimônia de lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar em 22 de junho de 2015[40]:

> Momentos de transformações, de superação de desafios colocam, diante dos governos, escolhas muito complexas. Nesses momentos, nós somos instados a estabelecer de forma inequívoca as nossas prioridades, a alocar os recursos em favor daquilo que é mais decisivo para o desenvolvimento que queremos no nosso País, na nossa nação.
>
> **Por isso, é com muita satisfação que eu anuncio o Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016, que contará**, como os senhores viram pela exposição do ministro Patrus, **28,9 bilhões, 29 bilhões de reais, 20% a mais que na safra anterior**. [grifamos]

[38] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HhNR7xETRFM&feature=youtu.be&list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[39] Disponível em: https://youtu.be/vHzJ0IFSjIo?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[40] Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-no-lancamento-do-plano-safra-da-agricultura-familiar

Quanto às escolhas relativas à relação com os bancos públicos na execução de programas governamentais, igualmente expressa é a manifestação da Presidente no Encontro com Artistas e Intelectuais em Defesa da Democracia, Brasília/DF, no dia 31/03/2016:

> [...] O que eles queriam? **Primeiro, queriam que nós pagássemos os nossos bancos públicos.** [...] **O Brasil, o Estado Brasileiro é dono da Caixa e do BNDES em 100% das ações**.[41] [grifamos]

No mesmo sentido o discurso feito em Boa Vista, no Estado de Roraima, no dia 9 de dezembro de 2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, extraído do portal do Palácio do Planalto, sítio eletrônico do governo:

> Porque o orçamento de um país, ele tem de ser olhado do ponto de vista daquilo que você gasta e para quem você gasta. O 'para quem' é mais importante do que qualquer outra consideração.
>
> Uma das razões para que eu esteja sendo julgada hoje é porque uma parte eles acham que nós não gastamos, nós não deveríamos ter gastado da forma que gastamos para fazer o Minha Casa Minha Vida. Uma das razões é essa. É o que eles chamam de pedaladas fiscais.
>
> A gente, o governo federal, é dono da Caixa Econômica Federal, nós somos os únicos donos, o governo federal. [...] Ora, é por conta que nós fomos capazes de fazer o maior programa habitacional da história que nós hoje somos responsabilizados.[42]

São fatos públicos e notórios relevantes para a instrução.

A própria natureza das condutas julgadas num processo de impedimento político é o exercício das funções finalísticas do dirigente de Poder, de suas condutas enquanto mandatário, que são muito mais amplas do que a simples formalização material de atos administrativos. Não se pretende, como alega a defesa, atribuir-lhe a onisciência de assumir "a responsabilidade

[41] Disponível em: https://youtu.be/CBg7t3-KRK4?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[42] Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-entrega-de-unidades-habitacionais-em-boa-vista-rr-e-entregas-simultaneas-no-maranhao-para-bahia-e-rio-de-janeiro-do-programa-minha-casa-minha-vida-boa-vista-rr.

por todo e qualquer ato praticado por seus delegados ou subordinados" (DOC 024, p. 306-307), mas sim a responsabilidade – única e indelegável – de conhecer e aprovar o resultado final do trabalho de seus delegados e subordinados.

Por fim, cabe registrar que sempre houve a possibilidade de conduta diversa por parte da Presidente, dado que ela providenciou a cessação da política de novas postergações de pagamentos quando editou, embora apenas em outubro, o Decreto nº 8.535, de 2015, e o encerramento dos passivos já exigíveis, que determinou fosse realizado somente em dezembro de 2015. Isso demonstra que sempre esteve ao seu alcance a intervenção sobre a prática questionada, e quando assim o desejou, pode fazê-la cessar.

j) "A descrição genérica das condutas impede o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório"

Dessa questão já tratou o Relatório de Admissibilidade. Seria hipótese de inépcia da denúncia. Contudo, conforme já analisado, os fatos foram claramente expostos para deles a denunciada se defender. Além disso, desde o Relatório de Admissibilidade, que também assume funções jurídicas acusatórias em um processo de *impeachment*– conforme esclarecido pelo STF na ADPF nº 378 (item 1.2) – assentam-se, de forma explícita, os fatos, os preceitos legais envolvidos e a lesão ao bem jurídico.

2.2.2.3.2. Arquivamento de investigação criminal no âmbito da Procuradoria da República do Distrito Federal relativa às "pedaladas fiscais"

Em 14/07/2016, o Procurador da República Ivan Cláudio Marx, da Procuradoria da República no Distrito Federal, por meio de despacho, requereu o arquivamento do Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001686/2015-25, que tem como um dos objetos apurar eventual prática do crime tipificado no art. 359-A do Código Penal, em decorrência das chamadas "pedaladas fiscais". A defesa mencionou o referido despacho em suas alegações finais para reforçar o argumento de atipicidade da conduta, em razão do entendimento do Procurador titular do 3º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República do Distrito Federal no sentido de que

não haveria operação de crédito ou qualquer outra operação descrita no art. 29 da LRF (DOC 171, p. 340-342).

O órgão ministerial concluiu pela não ocorrência das condutas descritas no art. 29 da LRF, afastando qualquer hipótese de alargamento do conceito de operação de crédito, sob a alegação de que, no direito penal, é vedada a analogia *in malam partem*. Mesmo que o argumento fosse válido para os crimes de responsabilidade, não se trata de analogia. A subsunção dos atrasos de pagamento no âmbito do Plano Safra ao disposto no inciso III do art. 29 da LRF, especialmente no que se refere à expressão "e outras operações assemelhadas", não configura analogia, mas interpretação extensiva. A própria LRF autoriza o intérprete a ampliar o entendimento do que vem a ser uma operação de crédito, uma vez que, dentro do próprio texto legal, após uma sequência casuística, o legislador se vale de uma fórmula genérica que deve ser interpretada de acordo com os casos anteriores. Ou seja, configura operação de crédito qualquer operação semelhante que represente um compromisso financeiro que se amolde a mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título etc, conforme a listagem constante do dispositivo. É pacífico na doutrina e na jurisprudência que a interpretação extensiva é permitida em direito penal, modelo jurídico mais rigoroso cuja aplicação, ressalte-se, não é obrigatória para os crimes de responsabilidade.

De qualquer forma, a discussão em torno da natureza jurídica da operação é irrelevante, já frisamos neste Relatório, pois se estaria considerando a forma mais importante do que a essência (item 2.2.2.3.1, *g*). A operação, independentemente de sua formatação e conceituação jurídica, assume as características e produz os efeitos materiais de uma operação de crédito, ofendendo o bem jurídico protegido pela lei, que é o que importa. E mesmo se caminharmos para a conformação jurídica de tais operações, ainda assim restam caracterizadas como operações de crédito. Por qualquer ângulo os argumentos da defesa não se sustentam.

Por exemplo, não há necessidade de enquadramento no referido art. 29, III da LRF. A lei equipara a operações de crédito diversas relações não formalizadas por instrumento contratual em seus arts. 29, § 1º, e 37. O § 1º do

art. 29, por exemplo, equipara à operação de crédito a assunção, a confissão ou o reconhecimento de dívida. Trata-se de expressa descrição legal de uma conduta que enseja as mesmas consequências jurídicas aplicáveis às operações descritas no art. 29, III. Não se trata nem mesmo de interpretação extensiva. Havendo a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívida, restará configurada a operação de crédito.

Além disso, a questão pode ainda ser estendida para o art. 50, inciso V, da LRF. Tal dispositivo estabelece que "as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor". O dispositivo é claro em considerar que operações de crédito e *inscrição em restos a pagar* são *formas de financiamento* ou de assunção de compromisso que impactam o montante da dívida pública.

Assim, conforme o laudo pericial, nos termos do art. 92, I, da Lei nº 4.320, de 1964, que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle do orçamento, inscrição em restos a pagar configura "dívida flutuante". Ou seja, a inscrição em restos a pagar nada mais é do que o reconhecimento de uma dívida.

Portanto, os argumentos que fundamentaram o arquivamento da investigação criminal no âmbito da Procuradoria da República do Distrito Federal não se mostram adequados para afastar a tipicidade da conduta no presente processo de *impeachment*.

Além disso, cabe destacar que, apesar das dificuldades levantadas pelo Procurador de enquadramento em um tipo penal comum, em razão da legalidade estrita que vige nessa seara, o mesmo Procurador, em seu despacho, afirmou categoricamente que as "pedaladas fiscais" tinham por objetivo maquiar as contas públicas e o resultado fiscal. O Procurador consignou, inclusive, que tais maquiagens fiscais **"configuram, sem dúvida**

alguma, atos de improbidade administrativa" (p. 22 do documento)[43]. E a improbidade administrativa, vale lembrar, também configura crime de responsabilidade (art. 9º da Lei nº 1.079, de 1950).

Por fim, importante colocar em relevo que se trata de um despacho monocrático de um membro do Ministério Público, ainda passível de análise pelo juiz do feito (art. 28 do CPP). E ainda que se tratasse de decisão judicial, as instâncias são independentes. Não há qualquer vinculação ou comunicabilidade com o presente processo.

2.2.3. A Administração Pública Federal e o cumprimento da LRF

A natureza política do presente processo, que diz respeito à responsabilidade da Presidente da República no exercício da "direção superior da Administração Federal" (art. 84, II, da CF), exige uma análise da atuação dos diversos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta envolvidos como os fatos objeto de apuração.

As "pedaladas fiscais" abrangeram não apenas o Tesouro Nacional, mas também o BB. Tendo em vista, ainda, que as instituições financeiras são supervisionadas pelo BACEN e que, como companhia de capital aberto, o BB sujeita-se também à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), faz-se necessário analisar o papel desempenhado por esses órgãos reguladores.

O BACEN é responsável, ainda, pela apuração dos resultados fiscais, com vistas à verificação do cumprimento das metas fiscais. Para averiguar o comportamento dessas instituições, esta Comissão solicitou-lhes informações sobre as providências eventualmente tomadas em face das "pedaladas fiscais".

[43] Disponível em: http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/arquivamento-pedaladas-pic.

A abertura de créditos suplementares não autorizados, por sua vez, envolveu a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2.2.3.1. Banco do Brasil

A proibição de operação entre instituições financeiras oficiais e seus entes controladores visa a impedir que sejam manipuladas em detrimento de prudência esperada nas operações bancárias. Trata-se de conduta tão grave que já é vedada independentemente da comprovação ou não dessa manipulação. As informações colhidas por esta Comissão evidenciam, no entanto, que a União efetivamente fez uso de seu poder de controle sobre o Banco do Brasil para levá-lo a financiar com recursos próprios despesas primárias de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Nesse sentido, comprovou-se que o Banco adotou uma série de comportamentos contrários aos seus próprios interesses, no intuito de favorecer o ente controlador.

2.2.3.1.1. Obrigações do BB enquanto sociedade de economia mista de capital aberto

O favorecimento do ente controlador pelo BB é agravado pelo fato de que tal conduta atinge não apenas a responsabilidade fiscal e a estabilidade do sistema financeiro, mas também os interesses de seus acionistas minoritários.

A Lei nº 6.404, de 1976 (Lei das S.A.) permite que as sociedades de economia mista orientem suas atividades para atender ao interesse público que justificou sua criação, mas submete o ente criador aos mesmos deveres e responsabilidades do acionista controlador (art. 238). Este responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder, conceito que abrange a adoção de políticas ou decisões que não tenham por fim o interesse da companhia, assim como a indução ao administrador à prática de ato ilegal ou ao descumprimento de seus deveres (art. 117, § 1º, *c* e *e*).

O administrador, por sua vez, deve agir com "o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios" (art. 153). Nesse sentido, deve zelar pelos

interesses de todos os acionistas e não apenas daqueles que o elegeram (art. 154, § 1º). Consequentemente, não pode praticar ato de liberalidade à custa da companhia (art. 154, § 2º, *a*) ou omitir-se no exercício ou proteção de direitos a companhia (art. 155). Além disso, deve imediatamente tornar público qualquer "fato relevante ocorrido nos seus negócios, que possa influir, de modo ponderável, na decisão dos investidores [...]" (art. 157, § 4º).

Somam-se a essas normas societárias a exigência de transparência constante do art. 47 da LRF, segundo o qual as empresas controladas pelo setor público devem incluir em seus balanços trimestrais nota explicativa sobre suas operações com o controlador.

A Lei nº 4.595, de 1964, que regula o sistema financeiro nacional, disciplina especificamente a atuação do BB na execução da política creditícia da União. Transcrevemos abaixo os dispositivos pertinentes à atuação do Banco na operacionalização do Plano Safra:

> Art. 19. Ao Banco do Brasil S. A. competirá precipuamente, sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional e como **instrumento de execução da política creditícia** e financeira do Governo Federal:
>
> I - na qualidade de Agente Financeiro do Tesouro Nacional, sem prejuízo de outras funções que lhe venham a ser atribuídas e ressalvado o disposto no art. 8º, da Lei nº 1628, de 20 de junho de 1952:
>
> a) receber, a crédito do Tesouro Nacional, as importâncias provenientes da arrecadação de tributos ou rendas federais e ainda o produto das operações de que trata o art. 49, desta lei;
>
> b) realizar os pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento Geral da União e leis complementares, de acordo com as autorizações que lhe forem transmitidas pelo Ministério da Fazenda, as quais **não poderão exceder o montante global dos recursos** a que se refere a letra anterior, **vedada a concessão, pelo Banco, de créditos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional**;
>
> X - financiar as atividades industriais e rurais, estas com o favorecimento referido no art. 4º, inciso IX, e art. 53, desta lei;
>
> XI - difundir e orientar o crédito, inclusive às atividades comerciais suplementando a ação da rede bancária:
>
> a) no financiamento das atividades econômicas, atendendo às necessidades creditícias das diferentes regiões do País;
>
> .....
>
> § 1º - O Conselho Monetário Nacional **assegurará recursos** específicos que possibilitem ao Banco do Brasil S. A., sob adequada remuneração, o atendimento dos encargos previstos nesta lei.

> § 3º - Os encargos referidos no inciso I, deste artigo, serão objeto de **contratação** entre o Banco do Brasil S. A. e a União Federal, esta representada pelo Ministro da Fazenda.
>
> .....
>
> "Art. 49. As operações de crédito da União, por antecipação de receita orçamentária ou a qualquer outro título, dentro dos limites legalmente autorizados, somente serão realizadas mediante colocação de obrigações, apólices ou letras do Tesouro Nacional.
>
> .....
>
> § 9º É **vedada a aquisição dos títulos** mencionados neste artigo pelo Banco do Brasil S.A. e pelas instituições bancárias de que a União detenha a maioria das ações." [grifamos]

Percebe-se claramente a preocupação do legislador em assegurar que a execução pelo Banco de políticas públicas de interesse da União seja sempre realizada com recursos do Tesouro Nacional e jamais com recursos do próprio Banco, de modo a impedir qualquer tipo de concessão de crédito da instituição financeira a seu controlador, inclusive mediante aquisição de títulos públicos, o que, contudo, foi feito (item 2.2.2.3.2).

2.2.3.1.2. Natureza jurídica da relação entre o BB e a União na execução do Plano Safra

Registre-se, desde logo, que a atuação do BB na execução do Plano Safra não se dá por imposição legal, mas por opção da própria instituição.

O Estatuto Social do BB, ao disciplinar sua atuação nas operações de interesse da União, somente o autoriza a atuar na realização de financiamentos de interesse governamental por meio de relações contratuais, condicionadas à colocação dos recursos correspondentes à disposição do Banco e à garantia de remuneração suficiente para cobrir os custos do serviço:

> **Art. 5º** O Banco **contratará**, na forma da lei, diretamente com a União ou com a sua interveniência:
>
> I – a execução dos encargos e serviços pertinentes à função de agente financeiro do Tesouro Nacional e às demais funções que lhe forem atribuídas por lei;
>
> II – a realização de **financiamentos de interesse governamental** e a execução de programas oficiais mediante aplicação de recursos da União ou de fundos de qualquer natureza; e

> III – a concessão de garantia em favor da União.
>
> Parágrafo único. A contratação de que trata este artigo fica condicionada, conforme o caso:
>
> I – à **colocação dos recursos correspondentes à disposição do Banco** e ao estabelecimento da devida remuneração;
>
> II – à prévia e formal definição da **adequada remuneração** dos recursos a serem aplicados em caso de **equalização de encargos financeiros**; e
>
> III – à prévia e formal definição da assunção dos riscos e da remuneração, **nunca inferior aos custos dos serviços a serem prestados**. [grifamos]

A despeito de ser o Plano Safra disciplinado por normas legais e regulamentares, sua execução pelo BB se dá em caráter voluntário, mediante adesão às suas regras. Não há qualquer dispositivo legal que obrigue o BB de executar o Plano Safra diante do inadimplemento do Tesouro. Tampouco há qualquer impedimento a que outras instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural participem da execução do Plano Safra. Segundo informa o próprio BB (DOC 56, p. 21), em março de 2015, a instituição detinha 60,5% do crédito rural brasileiro, o que indica que 39,5% eram executados por outras instituições financeiras.

Não procede, portanto, o entendimento manifestado pelo Banco em documento encaminhado a esta Comissão no sentido de que "ainda que os procedimentos em questão pudessem de fato se enquadrar no conceito de operação de crédito e, por consequência, ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, não poderia o BB ter agido de forma diversa, uma vez que, pelo princípio da legalidade estrita, cabe a esta Instituição seguir rigorosamente aos ditames da lei, no caso a Lei n. 8.427/1992" (DOC 56, p. 33).

A liberdade do BB para não suportar com recursos próprios as subvenções devidas pela União no âmbito do Plano Safra é uma decorrência, ainda, do fato de que se trata de uma sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica em regime de livre iniciativa que se sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, para as quais o planejamento estatal é meramente indicativo (arts. 173 e 174 da CF).

Ainda que não tenham sido firmados instrumentos formais entre o BB e a União, a natureza voluntária da relação entre as partes, combinada com a exigência do Estatuto Social da instituição no sentido de que operações

dessa natureza sejam sempre objeto de contrato, leva à conclusão inequívoca de que **a execução do Plano Safra pelo BB apresenta natureza jurídica contratual**. Somente a ingerência indevida do controlador pode explicar, portanto, a ausência de medidas concretas por parte do Banco na defesa de seus interesses.

2.2.3.1.3. Relações assimétricas entre as partes

O Plano Safra apresenta um viés desfavorável à instituição financeira executora já em seus normativos regulamentares.

Apesar de arcar com todo o risco de crédito, a remuneração máxima que o banco pode obter com o crédito rural é a taxa Selic, ou seja, a taxa de juros básica da economia. Conforme informado pelo próprio Banco a esta Comissão (DOC 56), a taxa controlada do crédito rural, que incide sobre os financiamentos concedidos, é de 6,5% ao ano. A subvenção do Tesouro destina-se a cobrir o diferencial existente entre essa taxa e a taxa Selic, atualmente fixada em 14,25% ao ano, acrescido dos custos administrativos e tributários. Na melhor das hipóteses, portanto, a remuneração do Banco será a mesma que poderia ser obtida pela aquisição de títulos públicos acessíveis a qualquer investidor, que não oferecem qualquer risco de crédito.

Além disso, há uma marcada assimetria entre as partes no tratamento de eventuais valores em atraso. Em caso de atraso por parte do Tesouro no pagamento da subvenção, a única consequência estipulada é a atualização dos valores pela taxa Selic. Na situação inversa, ainda que infrequente, em que a instituição financeira deva recolher valores ao Tesouro Nacional, configurada quando os encargos cobrados do tomador final do crédito rural excederem o custo de captação dos recursos acrescidos dos custos administrativos e tributários, o inadimplemento é punido pelo encaminhamento do crédito à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, inscrição na Dívida Ativa da União e inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) (art. 3º da Portaria MF nº 314, de 2014).

O desequilíbrio existente entre o Tesouro e os bancos executores do Plano Safra certamente é o que explica o desinteresse das instituições financeiras privadas por esse segmento de mercado, que é explorado apenas por bancos oficiais. Em si mesmo, tal fato não configura, no entanto, uma

irregularidade, tendo em vista que, como sociedade de economia mista, o Banco deve atender aos objetivos públicos que levaram à sua criação. A continuidade dessa relação diante de inadimplementos do Tesouro, no entanto, já apresenta um grave comprometimento dos interesses da instituição, que coloca em risco os interesses dos minoritários.

2.2.3.1.4. Ampliação do crédito rural apesar do inadimplemento do Tesouro Nacional

Dados divulgados pelo Tesouro Nacional por ocasião do pagamento das "pedaladas" em dezembro de 2015 dão conta de que o saldo devedor do Tesouro para com o BB alcançava a cifra de R$ 10,92 bilhões ao final de 2014. Entre os valores abrangidos pelos montantes pagos apenas em 2015, conforme já visto (item 2.2.2.3), encontravam-se subvenções em atraso devidas **desde dezembro de 2008**.

Apesar desse fato, atendendo a uma diretriz política anunciada pessoalmente pela Presidente da República, em concorrida cerimônia de lançamento do Plano Safra no Palácio do Planalto, o Banco aumentou o montante do crédito rural subsidiado em 20% para o período 2015/2016, com relação ao período 2014/2015.

A Presidente anunciou pessoalmente, em cerimônias de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário[44] e do Plano Safra da Agricultura Familiar[45], ocorridas em 2 de junho e 22 de junho, que os valores a serem financiados no período 2015/2016 seriam 20% superiores aos do período 2014/2015, alcançando as cifras de R$ 187,7 bilhões e de R$ 28,9 bilhões, respectivamente.

A despeito, portanto, de ser credor de um montante bilionário em estado de inadimplemento por parte de Tesouro Nacional, o Banco atendeu determinação de seu controlador no sentido de ampliar o volume dessas operações deficitárias. O comportamento do Banco do Brasil é prova cabal da influência indevida da União, na qualidade de acionista controladora. O que explica que uma instituição financeira, credora de mais de R$ 10 bilhões em atraso, aceite ampliar em 20%, por determinação do devedor, a linha de

[44] Disponível em https://youtu.be/EKnhJaOhmyc?t=26m47s
[45] Disponível em https://youtu.be/0bSZNr6f7PU?t=1h34m

crédito que originou esse passivo? Por que essa dívida, que acumulava valores devidos desde 2008, nunca foi cobrado em juízo?

2.2.3.1.5. Omissão na cobrança judicial dos valores em atraso

Ao longo de todo o período considerado, o BB fez insistentes cobranças à Secretaria do Tesouro Nacional, no intuito de receber os créditos devidos. Não há qualquer dúvida, portanto, quanto ao conhecimento da Administração Direta da existência desses passivos, cuja existência e valores em nenhum momento foram contestados.

Em documento recebido por esta Comissão (DOC 57), constam as solicitações de pagamento de equalização do Plano Safra emitidas pelo BB e endereçadas à STN, de acordo com o disciplinado nas Portarias publicadas pelo Ministério da Fazenda. Destacamos as seguintes:

> Ofício Diretoria de Governo 2014/01152, de 29/07/2014 (fls. 55/56): o BB solicita a quitação de valores devidos pelo Tesouro, no valor R$ 7,59 bilhões. Desse total, R$ 147,68 milhões referem-se a quatro faturas referentes a 2008, 2009 e 2010;
>
> Ofício Diretoria de Governo 2014/01771, de 05/09/2014 (fls. 106/107): o BB solicita a quitação de valores devidos pelo Tesouro, no valor R$ 5,37 bilhões. Há a reiteração de solicitação do pagamento de R$ 147,68 milhões relativos às quatro faturas referentes a 2008, 2009 e 2010 supracitadas;
>
> Ofício Diretoria de Governo 2015/00698, de 13/04/2015 (fl. 185): o BB reitera o pagamento das quatro faturas referentes a 2008, 2009 e 2010 supracitadas. O valor atualizado, nesse momento, é de R$ 162,13 milhões – ante um valor original de R$ 102,65 milhões; e
>
> Ofício Diretoria de Governo 2015/001219, de 20/08/2015 (fl. 394): o BB solicita a quitação de valores devidos pelo Tesouro, no valor R$ 10,27 bilhões. A cobrança compreende faturas referentes a 2013, 2014 e 2015.

O Banco foi omisso, no entanto, diante do inadimplemento do Tesouro Nacional, comportamento que somente se explica por uma interferência do controlador.

Nenhuma providência efetiva foi tomada no sentido de cobrar essa dívida. Não se entrou com qualquer ação judicial, nem se levou o caso para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da AGU, com fez a CEF (DOC 64). Em nenhum momento, portanto, agiu o BB como um credor interessado em receber os valores que lhe eram devidos. Considerou atendidos seus interesses pelo simples fato de que o saldo devedor estava sendo corrigido pela taxa Selic.

Ocorre, no entanto, que os bancos não estão no mercado para auferir a taxa de juros básica da economia. Esta é a taxa pela qual captam recursos; não a que perseguem na exploração de serviços bancários. **O atraso no pagamento das subvenções econômicas devidas pelo Tesouro representou, portanto, elevado custo de oportunidade para o Banco**, uma vez que tais recursos poderiam ter sido remunerados a uma taxa mais alta caso tivessem sido pagos tempestivamente.

Na resposta enviada a esta Comissão (DOC 56, p. 24), o BB alega que os normativos disciplinadores não fixaram prazo para o pagamento das subvenções, o que afastaria a caracterização de atraso por parte do Tesouro. Como visto, trata-se de interpretação marcadamente contrária aos interesses da instituição, além de flagrantemente contrária ao ordenamento jurídico vigente. Tal entendimento exigiria, ademais, que tais valores fossem classificados como "ativo contingente", como exige a Deliberação nº 594, de 2009, da CVM, o que não foi feito.

A omissão do BB na defesa de seus interesses tornou-se ainda mais grave uma vez publicado o Acórdão TCU nº 825, em abril de 2015, que caracterizou como operações de crédito ilegais os atrasos do Tesouro no pagamento das subvenções. Ainda que o Banco tivesse entendimento diverso, a partir daquele momento, a instituição deveria ter tomado providências no sentido de se abster de comportamentos que pudessem resultar na ampliação dos valores devidos. Além disso, **a partir desse momento, a própria remuneração dos valores em atraso pela taxa Selic poderia ser comprometida, tendo em vista que, nos termos do art. 33 da LRF, as operações de crédito ilegalmente realizadas com o Poder Público não comportam o pagamento de juros, devendo ser imediatamente canceladas, com devolução apenas do principal, atualizado monetariamente**. A partir desse momento, até mesmo a remuneração pela taxa SELIC passou a ser questionável, uma vez que a LRF procura coibir

operações ilegais de crédito não apenas pela punição dos agentes públicos, mas também das instituições financeiras que as concedem.

2.2.3.1.6. Ocultação do inadimplemento do Tesouro

O comportamento do BB quanto ao lançamento contábil dos créditos detidos contra o Tesouro Nacional e à transparência devida aos investidores do mercado de capitais evidencia intenção de ocultar do mercado e da sociedade o fato de que tais valores estavam em atraso.

Os créditos a receber da União foram lançados pelo BB em suas demonstrações contáveis como ativo da instituição e explicados em concisas notas explicativas. Foram considerados no cálculo do lucro distribuído aos acionistas na forma de dividendos, beneficiando, assim, o próprio Tesouro Nacional responsável pelo atraso em seu pagamento. Omitiu-se dos investidores, por inteiro, a informação de que o Tesouro estava inadimplente no pagamento dessas subvenções, inclusive em resposta a cobranças da CVM, como adiante se demonstrará.

Outra omissão particularmente grave por parte do BB diz respeito ao provisionamento para perdas legalmente exigido em face do inadimplemento do devedor. Créditos em atraso têm que ser provisionados nas demonstrações contábeis, de modo refletir com transparência o risco de que não sejam recebidos.

A matéria é disciplinada pela Resolução nº 2.682, de 1999, do Conselho Monetário Nacional. Créditos detidos contra o poder público são considerados de baixíssimo risco (nível AA) (art. 1º, I). Entretanto, uma vez constatado atraso no pagamento, eles devem ser reclassificados para categorias de maior risco, sendo que após 180 dias a classificação passa a ser de risco máximo (nível H) (art. 4º, I, *g*). O impacto dessa reclassificação dos créditos sobre a provisão exigida é enorme. A provisão exigida para os créditos de nível AA, como são as subvenções em questão, é de 0%, enquanto os de nível H exigem 100% (art. 6º, I e VIII).

Os créditos detidos contra o Tesouro que estavam em atraso superior a 180 dias deveriam, portanto, ter sido integralmente provisionados, o que exigiria a retirada de seu lançamento como ativos da instituição.

2.2.3.2. Banco Central do Brasil

Nos termos do art. 10, IX, da Lei nº 4.595, de 1964, que disciplina o Sistema Financeiro Nacional, compete ao BACEN "exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas". Cabe à Autoridade Monetária regular e fiscalizar os bancos não apenas quanto ao cumprimento das leis e normas infralegais (supervisão bancária), mas também quanto à prudência demonstrada na assunção de riscos (supervisão prudencial). Além disso, o BACEN é a instituição designada pela Presidente da República para aferir o cumprimento das metas fiscais.

As informações colhidas por esta Comissão indicam que o BACEN falhou em todas essas dimensões.

No que diz respeito ao registro dos valores devidos pelo Tesouro aos bancos públicos e ao FGTS como dívida do setor público, o BACEN deixou de aplicar sua própria metodologia, o que permitiu ao governo realizar despesas primárias com recursos alheios, fraudando, assim, as estatísticas fiscais. Tal conduta somente veio a ser corrigida por determinação do TCU, que passou a ser cumprida em 2016.

Apesar de ser o órgão fiscalizador por excelência da legislação bancária e de ter tomado conhecimento das "pedaladas fiscais" em primeira mão, omitiu-se por completo de seu dever de determinar a cessação dessa prática e a adoção de medidas voltadas para sua mitigação. Para justificar essa omissão, alegou estar impedido de atuar na por parecer jurídico da AGU anterior à LRF e adotou interpretação dos fatos que negava a existência de inadimplemento por parte do Tesouro Nacional.

A flagrante impropriedade de ambas as fundamentações, combinada com a magnitude dos valores em questão e com a proximidade institucional do BACEN com o Ministério da Fazenda, que é o órgão da Administração Direta que o supervisiona, indicam ter a instituição sido influenciada pelo governo para assegurar a continuidade das "pedaladas fiscais".

2.2.3.2.1. Supervisão bancária

Como esclareceu a própria instituição a esta Comissão (DOC 68, p. 6-8):

> [...] a supervisão bancária deve pautar-se pelo enfoque sistêmico da fiscalização, sendo o acompanhamento dos riscos atividade fundamental nos processos de avaliação e de monitoramento, especialmente dos riscos de crédito, de liquidez, de mercado, operacional, legal, de reputação e de estratégia. [...]
>
> A atuação da supervisão tem, pois, caráter prudencial e é focada na identificação dos riscos incorridos pelas instituições supervisionadas e na avaliação da capacidade de gerenciamento desses riscos. Avalia-se a capacidade de identificação, de entendimento e de gerenciamento adequado, pelas instituições, dos riscos a que estão expostas, bem como de sua atuação preventiva, determinando a adoção de ações corretivas, quando necessárias. [...]
>
> As instituições bancárias, cujo universo gira em torno de 130 bancos e conglomerados bancários, são objeto de contínuo processo de acompanhamento de sua situação econômico-financeira, da sua gestão e de seus controles. [...]
>
> Na avaliação qualitativa, são examinados os riscos de crédito, de mercado, de liquidez, de reputação, de estratégia, operacional, legal, além dos associados ao uso de tecnologia da informação e à prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. Na avaliação quantitativa, é realizada ampla avaliação da situação econômica e financeira, contemplando o exame do capital, dos ativos, das exigibilidades, da liquidez e dos resultados.

Além de serem vedadas pelo art. 36 da LRF, as operações de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle também ofendem o art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, segundo o qual, é vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos a pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital com mais de 10% (dez por cento). Tal conduta é tipificada, ainda, como crime contra o sistema financeiro, punível com pena de reclusão de dois a seis anos e multa (art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986). Além disso, a Resolução nº 1.996, de 1993, do Conselho Monetário Nacional, reitera a aplicação dessas vedações às instituições públicas e determina ao BACEN que eventuais ocorrências sejam comunicadas ao Ministério Público Federal.

Tal proibição decorre do fato de que operações temerárias por parte uma instituição financeira podem levá-la a uma situação de insolvência ou iliquidez, o que pode comprometer a estabilidade do próprio sistema financeiro como um todo. A promiscuidade de interesses entre instituição financeira e controlador é fator de risco para operações dessa natureza, razão pela qual estão sujeitas a uma vedação absoluta punível criminalmente.

Na resposta do BACEN encaminhada à Comissão por meio do Ofício 11612/2016-BCB/Diret (DOC 60), informa-se que, em conformidade com a orientação vinculante consagrada nos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, "viu-se o Banco Central do Brasil impossibilitado de conduzir em instituições financeiras oficiais procedimentos de investigação e responsabilização relativos às chamadas 'pedaladas fiscais'". Complementarmente, enviou como anexos o Pareceres Jurídicos 267/2014 e 287/2016-BCB/PGBC e o Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015.

Posteriormente, por meio do Ofício 13292/2016-BCB/Diret, de 5 de julho de 2016, (DOC 168), foram encaminhadas informações complementares. O BACEN informa (p. 9) que as "pedaladas fiscais" foram inicialmente detectadas pelo crescimento expressivo da rubrica contábil "Pagamentos a Ressarcir" no balanço da CEF relativo a 31 de dezembro de 2013, em comparação com o mês anterior. Posteriormente, fenômeno análogo foi verificado no BNDES e no BB. Indagada a respeito, a CEF informou tratar-se de valores relativos aos Programas Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, cujos benefícios haviam sido pagos com recursos próprios da instituição. Além disso, relatou ter recorrido à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da AGU (CCAF), em 26 de dezembro de 2013, tendo em vista que sua assessoria jurídica identificara a possibilidade de interpretação no sentido da violação dos arts. 36 e 37, IV, da LRF[46]. **Importante destacar, portanto, que a própria assessoria jurídica da CEF considerou enquadráveis como "operações de crédito" os valores em atraso do Tesouro Nacional (art. 37, IV da LRF)**.

Considerando o histórico desses saldos devedores, O Departamento de Supervisão Bancária do BACEN concluiu que:

> Analisando os números informados, constatamos a ocorrência de adiantamentos em valores não relevantes em anos anteriores a

[46] A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal encontra-se prevista no art. 18 do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental da AGU.

> 2013. Somente a partir do segundo semestre de 2013 observa-se uma clara mudança de comportamento, com a crescente utilização da prerrogativa de antecipação de recursos em valores significativos. (DOC 168, p. 42)

Além disso, **entendeu que a operação de antecipação de recursos pela CEF poderia estar contrariando o disposto no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964; no art. 17, da Lei nº 7.492, de 1986; e nos arts. 36 e 37, II e IV, da LRF**, em razão do que solicitaram um posicionamento da Procuradoria Geral sobre a legalidade dessas operações (DOC 168, p. 48).

O Parecer nº 267, datado de 7 de agosto de 2014, elaborado em resposta a essa consulta conclui no sentido de que seria inaplicável aos bancos federais a proibição da legislação bancária e de que não competiria ao BACEN analisar a legalidade dos fatos à luz da LRF:

> Por força dos **Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994**, cuja orientação, em virtude da aprovação pelo então Presidente da República, é vinculante para o conjunto da Administração Pública Federal, a vedação do art. 34, lll, da Lei n° 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei n° 7.492, de 1986, **não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional**, direta ou indiretamente; (...).
>
> A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item "c", acima (antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora), sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar n° 101 , de 2000, e Resolução SF n° 48, de 2007), **extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil**, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria. [grifamos]

Cumpre registrar, que, em decorrência desse entendimento, a Procuradoria Geral do Banco Central, solicitou à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional uma manifestação quanto à legalidade das "pedaladas" praticadas pela CEF. Em resposta, foi elaborado o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014, de 25 de agosto de 2014, que concluiu no sentido de não ser a PGFN competente para opinar sobre tema, devendo a análise dos contratos entre instituições financeiras e entes da Federação ser objeto dos respectivos órgãos jurídicos e a eventual violação da LRF ser fiscalizada pelo Poder

Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, pelo controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público (DOC168, p. 108).

O parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015, também encaminhado a esta Comissão pelo BACEN, foi elaborado pela AGU a pedido da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, no âmbito de pedido de conciliação apresentado pela Caixa em face da União, com vistas ao recebimento dos valores em atraso relativos ao Programa Bolsa Família. Ele reporta-se, por sua vez, ao Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015, elaborado pela Procuradoria Geral do Banco Central, por solicitação da própria AGU.

O parecer da AGU considera não haver operação de crédito entre a União e a CEF pelo fato de esta deter a prerrogativa de "suspender os repasses na medida em que obstruídos os recursos oriundos do Tesouro". Entretanto, reconhece que (DOC 60, p. 46):

> [...] **essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. [grifamos]

Nesse sentido, recomenda à instituição financeira (p. 86):

> [...] que **se abstenha** de aplicar a cláusula contratual aqui discutida (Subcláusula Nona, que faculta o **pagamento dos benefícios com recursos próprios** em caso de insuficiência de recursos transferidos pelo Tesouro) **até decisão final do TCU**.

As informações prestadas pelo BACEN demonstram que a instituição detectou as "pedaladas fiscais" poucos meses depois de seu início. O Departamento de Supervisão Bancária cobrou da instituição financeira informações a respeito e identificou indícios de violação dos dispositivos legais que vedam a concessão de financiamento ao ente controlador.

Eventuais medidas no sentido de fazer cessar essa ilegalidade foram, no entanto, obstaculizadas pelo Parecer Jurídico nº 267/2014, da Procuradoria Geral, que considerou aplicáveis ao caso os Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994, da AGU, anteriores à LRF, e incompetente o BACEN para avaliar eventual violação da LRF.

No que diz respeito a esse último aspecto, faz-se necessário registrar que, apesar de ter esposado esse entendimento perante a própria instituição, o então Procurador Geral do Banco Central participou, em companhia do Ministro da Justiça e do Advogado Geral da União, de entrevista coletiva no dia 17 de abril de 2015, destinada a contestar o Acórdão nº 825, do TCU, aprovado dois dias antes, que apontara a violação da LRF pela prática das "pedaladas fiscais". Na ocasião, o Procurador Geral do Banco Central manifestou-se no sentido de que, do ponto de vista da supervisão bancária, tais situações não configurariam operações de crédito. **Ou seja, ora se diz incompetente para tratar da matéria, ora se pronuncia publicamente sobre ela, em sentido favorável ao governo e contrário ao TCU**.

Analisados detidamente, os pareceres apresentados pelo BACEN corroboram o entendimento de que "pedaladas fiscais" foram efetivamente operações de crédito entre os bancos federais e o Tesouro Nacional.

O parecer da AGU reconhece que a continuidade do financiamento de políticas públicas com recursos dos bancos oficiais configuraria operações de crédito vedadas pela LRF.

O Parecer GQ-50, de 1994[47], por sua vez, invocado pelos pareceres da Procuradoria Geral do BACEN como fundamento para a não atuação da instituição, **diz respeito, precisamente, a operações de crédito entre a União e os bancos por ela controlados**[48]. A ementa do parecer é clara:

> Interpretação da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. **Operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União** e empresas controladas pelo Governo Federal. Inaplicabilidade, nesse aspecto, às instituições financeiras públicas federais do disposto no art. 17 da Lei nº 7.492, de 16.6.86. Vedação de que trata o art. 34 da Lei nº 4.595, de 31.12.64. Resolução nº 1.996, de 30.6.93, do Conselho Monetário Nacional. [grifamos]

[47] Disponível em: http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8220.
[48] O Parecer GQ-53, de 1994, também citado pela Procuradoria do Banco Central, trata da "possibilidade de as sociedades de economia mista obterem empréstimos junto aos bancos federais", conforme dispõe sua ementa, o que não está em discussão no caso das "pedaladas fiscais".

Embora tenha sido aprovado pelo Presidente da República e tornado vinculante para o Poder Executivo por força do disposto no art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993, o Parecer GQ-50, de 1994, **é anterior, em seis anos à LRF**. Por veicular entendimento contrário ao seu art. 36, que veda operações de crédito entre instituições financeiras e entes públicos que as controlem, sua invocação ao caso das "pedaladas fiscais" é, portanto, manifestamente inadequada.

Igualmente equivocado é o entendimento da Procuradoria Geral do BACEN no sentido de que não lhe competiria coibir operações de crédito contrárias à LRF. Como bem destacou o Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN/CAF/Nº 1393/2014):

> [...] tratando-se, no caso ora em exame, de consulta formulada pela área de fiscalização do Banco Central à Procuradoria-Geral daquela autarquia, deve-se concluir que: a) ou o tema da consulta é impertinente ao objeto da fiscalização, significando que não cabe ao Banco Central, na qualidade de órgão fiscalizador das instituições financeiras, perquirir sobre o enquadramento ou não de determinada operação realizada entre instituição financeira e ente da Federação no conceito de operação de crédito da LRF; b) ou tal investigação é pertinente e, nesse caso, **cabe sim à Procuradoria-Geral do Banco Central, na qualidade de órgão de consultoria jurídica daquela autarquia, opinar sobre o tema com toda a autonomia**, salvo entendimento vinculante contrário dos órgãos superiores da Advocacia-Geral da União.
>
> Vale destacar que é exatamente a possibilidade de que, em razão das múltiplas competências dos vários órgãos da Administração Federal e suas respectivas consultorias jurídicas, sejam utilizados como premissas de posicionamentos dados no exercício de tais competências entendimentos jurídicos conflitantes ou inconsistentes sobre os mesmos tópicos, que justifica a submissão de tais eventuais controvérsias aos órgãos superiores da Advocacia Geral da União, para que sejam unificados por conciliação ou arbitramento. Isto porque, fosse, como sugere o parecer do Banco Central, a competência dos órgãos de consultoria jurídica da União, suas fundações e autarquias, dividida por matéria, de tal sorte que coubesse exclusivamente a determinada consultoria opinar sobre determinada matéria, não haveria necessidade de conciliação ou arbitragem, já que sempre se poderia solucionar eventuais conflitos, a partir da respectiva competência exclusiva. Tal, como é sabido, não é o caso. **Não há, a rigor, qualquer atribuição de competência exclusiva da PGFN para exercer supervisão sobre a Procuradoria-Geral do Banco Central em matéria de finanças públicas ou em qualquer outra**

> **que venha a ser demandada em função de competências daquela autarquia federal**. [grifamos]

Apesar de a AGU ter considerado que a continuidade das "pedaladas fiscais" representaria efetivamente uma operação de crédito vedada pela LRF, o BACEN recusou-se, portanto, a coibir essa prática, usando como pretexto uma parecer anterior à própria LRF.

2.2.3.2.2. Supervisão prudencial

Nenhum dos pareceres citados faz qualquer ressalva quanto à competência do BACEN para analisar a dimensão prudencial dos créditos acumulados pelos bancos públicos contra o Tesouro Nacional. Seu objeto é exclusivamente a configuração ou não de operação de crédito, para efeito de aplicação do art. 36 da LRF.

A regulação prudencial visa preservar a estabilidade do sistema financeiro, de modo a prevenir a ocorrência de crises bancárias causadas pela eventual insolvência ou iliquidez de uma instituição financeira e abrange as dimensões do risco de crédito, do risco de liquidez, e do risco legal.

No que diz respeito ao **risco de crédito**, procura-se assegurar que as instituições financeiras mantenham uma relação prudente entre os financiamentos concedidos pelo banco e os ativos por ele detidos. A maior parte dos ativos bancários é composta por financiamentos, que por sua vez apresentam diferenciados graus de risco de inadimplência. Por esse motivo, a regulação prudencial adota internacionalmente a técnica dos Ativos Ponderados pelo Risco (RWA), pela qual se estabelece um Fator de Ponderação de Risco (FPR) para cada tipo de crédito.

Em resposta a esta Comissão (DOC 168, p. 13), o BACEN informou que:

> Para o tratamento prudencial do risco de crédito, a perda não esperada (situações de estresse) deve ser coberta por capital e a perda esperada (situações previsíveis), por meio de provisões. [...]
>
> Assim, no caso da perda não esperada, o art. 19, inciso IV, da Circular n° 3.644, de 4 de março de 2013, estabelece Fator de Ponderação de Risco (FPR) de 0% para o risco soberano, por exemplo, para operações realizadas com o Tesouro Nacional e com o BCB (e a própria União). [...]

> Nos casos de existência de ativos contra a União em comento, se não há exigência regulamentar para a perda não esperada (situações de estresse) no caso do risco soberano, não faria sentido a exigência de provisão para perda esperada, ainda que a operação fosse apenas garantida por órgão da União. Isso porque não é o caso de se exigir provisão para ativos contra a União, que não apresenta risco de crédito. Exigir provisionamento para risco soberano equivaleria a colocar em dúvida a própria solvência da União.

No que diz respeito ao risco de liquidez, o BACEN informa que:

> As instituições públicas (Banco do Brasil, Caixa e BNDES), ao longo de todo o período analisado, apresentaram índices de liquidez suficientes para honrar seus compromissos, mesmo diante de cenários de estresse calculados em conformidade com sua política de liquidez. (DOC 168, p. 13)

Quanto ao risco legal, o BACEN reporta-se à já mencionada consulta à Procuradoria Geral da instituição e conclui no sentido de que:

> Ao avaliar as questões, o órgão jurídico do BCB emitiu o já mencionado Parecer Jurídico 267/2014, no qual concluiu não haver providência a ser adotada pela Difis, em razão da existência de orientações vinculantes da AGU, sob a ótica da regulação e supervisão bancárias. (DOC 168, p. 15)

O recurso ao Parecer nº 267/2014 é manifestamente inadequado, pois, no âmbito da supervisão prudencial, o que se procura avaliar não é propriamente a legalidade ou ilegalidade das operações, mas o **risco objetivo** de que possam vir a ser consideradas ilegais. No caso das "pedaladas fiscais", as consequências de uma eventual interpretação adversa à instituição financeira poderia ser grave, especialmente tendo em vista que o art. 33 da LRF prevê o cancelamento da operação e proíbe o pagamento de juros. Tal avaliação era indiscutivelmente necessária depois da publicação do Acórdão 825/2015, do TCU, que apontou essa ilegalidade.

Quanto ao risco de crédito, o BACEN ignorou o fato de que os créditos detidos pelos bancos federais contra o Tesouro Nacional estavam em situação de inadimplência superior a 180 dias, situação que, como apontado, exigiria, em atendimento à Resolução nº 2.682, de 22 de dezembro de 1999, provisionamento de 100% desses ativos.

Além disso, nos termos da Resolução nº 4.019, de 29 de setembro de 2011, que *dispõe sobre medidas prudenciais preventivas destinadas a assegurar a solidez, a estabilidade e o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional*, o BACEN pode, em avaliação discricionária das circunstâncias de cada caso, determinar a adoção de medidas prudenciais preventivas ao verificar a ocorrência de situações que possam comprometer a segurança do Sistema Financeiro Nacional ou de instituições consideradas individualmente, como a exposição a riscos não incluídos ou incluídos inadequadamente na apuração do índice de Basileia. Entre as medidas que podem ser exigidas estão a manutenção de níveis adicionais de capital, a recomposição dos níveis de liquidez, a alienação de ativos e a suspensão de modalidades operacionais ou determinadas espécies de operações ativas ou passivas. Nesse sentido, tendo em vista a iliquidez desses créditos, poder-se-ia aplicar um fator de ponderação de 300%, a exemplo do que se exige com relação aos créditos tributários (art. 27, II, da Circular nº 3.644, de 2013).

2.2.3.2.3. Registro da Dívida Pública

No que diz respeito à inclusão dos valores devidos pelo Tesouro na Dívida Líquida do Setor Público, verifica-se que, como apontado no Acórdão 3.297/2015, do TCU, o BACEN deixou de aplicar sua própria metodologia. Tal fato resultou na superestimação do resultado primário do período, o que possibilitou ao Tesouro Nacional promover contingenciamento de despesas insuficiente para o atingimento da meta de resultado primário vigente.

A importância dessa omissão para a viabilidade das "pedaladas fiscais" como instrumento de fraude ao cumprimento da meta fiscal pode ser claramente depreendido da Nota nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF, de 30 de maio de 2016, **documento trazido à colação pelo laudo dos assistentes técnicos da defesa** (DOC 164):

> 75. Muito embora a determinação do Acórdão TCU nº 3.397/2015-Plenário fosse no sentido de apresentação de cronograma para a realização dos pagamentos, o entendimento firmado pela referida decisão alterou, em definitivo, o momento da apropriação das referidas obrigações na apuração das estatísticas fiscais, pelo BACEN, de modo que **todas as obrigações da União com bancos públicos e fundos passaram a ser imediatamente contabilizadas como despesas primárias** e, consequentemente, a integrar as estatísticas fiscais.

> 76. Desse modo, **o pagamento de todas as obrigações naquele exercício era medida necessária para fins de cumprimento da meta de resultado fiscal**. [...] [grifamos]

Aprovada pelo Secretário do Tesouro Nacional, essa nota evidencia o desinteresse do governo em postergar o pagamento das "pedaladas" uma vez determinado seu registro como dívida pelo TCU. Trata-se de uma autêntica confissão de que essa prática visava, precisamente, fraudar o resultado fiscal, para o que se contava com a indispensável tolerância da Autoridade Monetária. Outra não foi a conclusão do Ministério Público Federal, que considerou haver indícios, inclusive, de improbidade administrativa.

A intenção do governo de ocultar a existência das "pedaladas" fica manifesta, ainda, quando se considera que esses valores sequer foram informados no Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

Embora tenham sido registradas como ativos nas demonstrações contábeis do BB, os valores devidos pelo Tesouro à instituição não foram registrados como dívida do setor público pelo BACEN. Essa omissão é agravada pelo fato de que tampouco foram lançados como passivos contingentes no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs de 2015 e 2016.

O Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional para orientar a elaboração dos documentos exigidos pela LRF, define a contingência passiva como "uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida ou porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la; ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança" (01.00.02.02). O conceito é exemplificado com diversos casos, entre os quais se encontra o de "dívidas em processo de reconhecimento pelo Ente e sob sua responsabilidade".

Na interpretação adotada pelo governo, não haveria prazo para o pagamento dos valores devidos ao BB a título de equalização de taxas de juros, o que exigiria seu reconhecimento como passivos contingentes.

A LRF determina que as LDOs contenham um Anexo de Riscos Fiscais, "onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem" (art. 4º, § 3º); e que as Leis Orçamentárias

Anuais contenham "reserva de contingência [...] destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos" (art. 5º, III, *b*).

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, caberia ao Anexo de Riscos Fiscais identificar, mensurar e apresentar a decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco. Além disso, em audiências públicas quadrimestrais a serem realizadas perante a CMO para avaliar o cumprimento das metas fiscais, deverá o Poder Executivo estimar o grau de tolerância das contas públicas frente ao risco, indicar medidas de mitigação do risco e monitorar continuamente a exposição ao longo do tempo (01.01.01).

O Executivo tinha o dever, portanto, de incluir as "pedaladas fiscais" no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs e prever, nas Leis Orçamentárias Anuais, reserva de contingência suficiente para atendê-los.

2.2.3.3. Comissão de Valores Mobiliários

A exemplo do que ocorreu com o BACEN, a CVM tomou conhecimento das "pedaladas fiscais" em 2014. Embora tenha cobrado esclarecimentos do BB a respeito, a autarquia contentou-se com explicações evasivas e limitou-se a recomendar ao Banco a avaliação da conveniência de inclusão de um parágrafo adicional nas notas explicativas de suas demonstrações financeiras. Também aqui se verifica uma omissão de órgão supervisionado pelo Ministério da Fazenda, que tinha poderes para fazer cessar essa prática ilegal, mas que tolerou a sua prática.

A fiscalização do mercado de capitais e das sociedades anônimas de capital aberto é de responsabilidade da Comissão de Valores Mobiliários, autarquia especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, instituída pela Lei nº 6.385, de 1976.

De acordo com o Ofício/CVM/PTE/Nº120/2016 encaminhado pela Autarquia a esta Comissão (DOC 54), foram instaurados três procedimentos em função de notícias, denúncias e depoimentos relacionados aos pagamentos devidos pela União ao BB referentes à equalização de taxa de juros do Plano Safra.

O **primeiro procedimento** refere-se ao Ofício/CVM/SEP/GEA-1/Nº 435/2014, no qual o BB é cobrado a apresentar explicações a respeito de matéria publicada no jornal *Folha de São Paulo*, na data de 20 de agosto de 2014, dando conta de que o Tesouro Nacional estaria represando R$ 8 bilhões referentes a repasses relacionados ao Plano Safra. Em sua resposta, o BB informou que os valores estavam sendo contabilizados no balanço da instituição de acordo com as regras vigentes, que os saldos devidos são atualizados pela taxa Selic média e que o pagamento seria realizado pelo Tesouro Nacional segundo a sua programação orçamentária, com o que estariam "preservados os interesses dos acionistas da Companhia". Essas explicações foram feitas de forma pública, no dia 22 de agosto de 2014, sob a forma de "Comunicado ao Mercado" e, **apesar de omitirem o fato de estarem esses valores em atraso superior a 180 dias**, foram consideradas satisfatórias pela CVM, com subsequente arquivamento do feito.

O **segundo procedimento** é o Processo Administrativo CVM SP nº 2014/333, originário de reclamação protocolada pela União dos Acionistas Minoritários do BB (UNAMIBB) em 17 de setembro de 2014, relacionadas a uma série de questões contábeis e de divulgação de informações. Entre os pontos questionados, estavam a ausência de informações mais detalhadas a respeito da natureza dos créditos decorrentes de equalização de taxa de juros do Plano Safra, o crescimento do saldo dessas contas a partir de 2012, o potencial de perdas em caso de inadimplência, a ausência de provisionamento para esse risco de crédito, a baixa remuneração (Selic) tendo em vista o custo de oportunidade do BB e o fato dos valores de equalização terem sido contabilizados como receita operacional, apesar de não ter havido efetivo recebimento de recursos, prática que aumenta o lucro líquido e a consequente distribuição de dividendos (da qual o Tesouro, como acionista majoritário, também se beneficia).

Em sua resposta, o BB afirmou que a contabilização e a divulgação de informações seguiu as regras contábeis e do mercado de capitais. Defendeu ainda que as ações relacionadas ao Plano Safra enquadram-se dentro da missão institucional da companhia, em linha com o seu Estatuto Social e que os crescentes saldos mantidos na conta "outros créditos – equalização de taxa de juros do Plano Safra" não representam prejuízo aos acionistas pois são atualizados pela taxa Selic e possuem risco de inadimplência próximo de zero, por se tratar de obrigação soberana.

A CVM acatou os argumentos do Banco, exceto quanto à divulgação de informações. Nesse sentido, em 1º de junho de 2015, recomendou (DOC 54, p. 447)

> que a administração do BB avalie, quando da elaboração das próximas informações financeiras, a necessidade de aprimorar, nas notas explicativas, as informações acerca das operações e créditos detidos com o Tesouro Nacional.

A despeito do amplo e profundo questionamento feito pela UNAMIBB e da resposta evasiva do Banco, a CVM recusou-se, portanto, a reconhecer o inadimplemento do Tesouro Nacional e a necessidade de informar esse fato ao mercado e de provisionar os valores nas demonstrações contábeis da instituição.

O **terceiro procedimento** refere-se ao processo administrativo CVM nº 19957.003436/2016-55, onde mais uma vez são solicitados esclarecimentos a respeito de operações financeiras entre o BB e da União que não teriam sido adequadamente divulgadas, dessa vez em função de discussões havidas durante a sessão de 2 de maio de 2016 desta Comissão. Em sua resposta o BB reafirma que as operações estão contabilizadas de acordo com as regras vigentes e que toda as informações a respeito dos detalhes das operações foram dados por meio do documento "Formulário de Referência". O procedimento ainda não foi encerrado, estando as explicações oferecidas pela instituição financeira sob análise da CVM.

Apesar de ter tomado conhecimento do acúmulo de créditos detidos pelo BB em face do Tesouro Nacional, as medidas determinadas pela CVM revelaram-se claramente insuficientes. Também nesse caso deixou o órgão regulador de reconhecer o inadimplemento do Tesouro, o que demandaria provisionamento por parte do BB e transparente comunicação do fato ao mercado, assim como a adoção de medidas efetivas em defesa do interesse dos acionistas minoritários, como a suspensão dos financiamentos rurais subsidiados até o pagamento das subvenções em atraso e a cobrança dos valores devidos em juízo. Também nesse caso, trata-se de instituição central para a gestão econômica do País, supervisionada pelo Ministério da Fazenda, que poderia ter interrompido as "pedaladas fiscais", mas não o fez.

2.2.3.4. Secretaria de Orçamento Federal

Responsável pela análise de compatibilidade dos pedidos de abertura de créditos suplementares com a meta fiscal, a SOF desconsiderou, por completo, essa atribuição. Na programação do sistema parametrizado que serve de suporte para essa função, não há qualquer rotina destinada ao cumprimento dessa exigência.

Em lugar de proceder a uma análise concreta de cada pedido, a Secretaria limitou-se a incluir na exposição de motivos de cada decreto um parágrafo indicando que as respectivas dotações sujeitar-se-iam à programação financeira.

À toda evidência, trata-se de uma flagrante desconsideração da lei, que exigia uma concreta aferição do estado de cumprimento da meta de resultado, de modo a indicar a existência ou não de espaço fiscal suficiente para a ampliação de dotações orçamentárias.

2.2.3.5. Secretaria do Tesouro Nacional

Responsável pela programação financeira, instrumento fundamental para o cumprimento da meta de resultado primário, a STN abandonou a meta vigente, adotando, em seu lugar, a meta proposta ao Congresso Nacional e pendente de aprovação. A rigor, a programação financeira, por envolver também o controle do ritmo de empenhos, é de responsabilidade tanto da SOF quanto da STN. Os dois órgãos abandonaram, portanto, a meta.

Tal comportamento, injustificável sob o ponto de vista jurídico ou técnico, foi frontalmente contrário aos arts. 8º e 9º da LRF, e ao art. 166, § 17, da Constituição Federal, que exigem o contingenciamento de despesas sempre que se constatar risco de descumprimento da meta de resultado primário.

No que diz respeito às "pedaladas fiscais", a STN foi a responsável direta pela suspensão dos valores devidos aos bancos públicos, medida tomada diretamente pelo Secretário e que perdurou até o transitado em julgado do Acórdão do TCU.

2.2.3.6. Considerações finais

As informações obtidas pela Comissão desenham um quadro em que os órgãos da Administração Federal atuavam em total desarmonia com os preceitos da LRF. Tanto a abertura ilegal de créditos suplementares quanto as chamadas "pedaladas fiscais" evidenciam não apenas uma política deliberada de manipulação fiscal como também o proveito de uma máquina administrativa que não desenvolveu rotinas para levar a LRF a sério. **Normas destinada a assegurar a gestão fiscal responsável foram burladas, sem que as instituições de controle aptas a impedir essas condutas fizessem algo a respeito**.

A exigência de compatibilidade dos créditos suplementares com a meta fiscal foi contornada pela mera inserção de um parágrafo na exposição de motivos de cada decreto, em que se informava estarem as respectivas dotações primárias discricionárias sujeitas a limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos em decretos de "programação orçamentária e financeira". Estes, por sua vez, não perseguiam a meta consagrada em lei, mas aquela simplesmente proposta e pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

A proibição de financiamento do Tesouro Nacional por bancos sob o seu controle, por sua vez, foi contornada pela alegação de que a omissão do registro da dívida era praxe metodológica supostamente amparada pelo Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central e pela aplicação ao caso de um parecer da AGU elaborado seis anos antes da LRF e flagrantemente incompatível com suas disposições.

O BACEN, responsável pela fiscalização das instituições financeiras e pela apuração do resultado primário, falhou em ambas as atribuições. No âmbito da supervisão prudencial, apesar de ter tomado conhecimento dos fatos em primeira mão, não exigiu dos bancos a cessação dessa prática nem qualquer provisionamento ou requerimento de capital adicional sobre os valores devidos, que passaram a constituir um ativo de valor bilionário registrado no balanço das instituições, mas desprovido de qualquer liquidez e de prazo incerto de recebimento. No âmbito das estatísticas fiscais, deixou de registrar as relativas ao Plano Safra, contribuindo, assim, para a manipulação da meta fiscal.

Note-se que quando o controlador da instituição financeira é o próprio governo, a gravidade desse tipo de operação é mais acentuada, pois coloca em risco não apenas a higidez do sistema financeiro, mas também o equilíbrio das contas públicas. No caso de operações que envolvem a União, o risco é exacerbado, pois o BACEN, responsável pela supervisão bancária, é uma autarquia federal e seus dirigentes também são nomeados pelo Presidente da República.

A CVM, responsável pela idoneidade do mercado de capitais, informada dos fatos pela imprensa e por investidores minoritários, limitou-se a recomendar ao BB a avaliação da conveniência de inserção de um parágrafo em suas demonstrações financeiras.

Em todos esses casos, adotaram-se orientações administrativas flagrantemente contrárias aos mais elementares princípios de responsabilidade fiscal consagrados na Constituição Federal e na legislação vigente. A existência de processos no TCU voltados para a apuração das irregularidades, em lugar de servir de alerta para a necessidade de revê-las, foi, pelo contrário, usado como escudo para a sua continuidade, mesmo depois dos acórdãos condenatórios iniciais, sob o pretexto de que estes não haviam transitado em julgado.

Instituições supervisionadas pelo Ministério da Fazenda, órgão de cúpula do Governo Federal e, pois, imediatamente vinculado à Presidência da República, tiveram contato direto com os fatos e, detendo prerrogativas para impedi-los, agiram em paralelo, não para coibir práticas flagrantemente contrárias à LRF, mas, pelo contrário, para viabilizá-las, a revelar grave violação do dever da Presidente da República de velar, no exercício da direção superior da administração federal (art. 84, II, da CF), pelo cumprimento das leis e pela observância do princípio da responsabilidade fiscal inerente à lei orçamentária (art. 85, VI e VII).

2.2.4. Bem jurídico e interpretação da lei

O presente tópico analisa como os diversos operadores da Administração Federal concebiam e traduziam a legislação aplicável vis-à-vis o bem jurídico tutelado, conforme os depoimentos colhidos pela Comissão. A defesa não nega os fatos, mas defende interpretação jurídica distinta. Assim,

buscaremos aqui identificar a racionalidade administrativa então vigente por meio da análise do discurso da prova testemunhal. A natureza política do presente processo torna tal análise bastante apropriada.

A interpretação teleológica tem especial relevância no que concerne à interpretação dos tipos jurídicos punitivos e sancionatórios, uma vez que a finalidade de cada um deles se orienta para a proteção de um determinado *bem jurídico* cujo descobrimento e emprego constitui, em consequência, uma tarefa especialmente importante da interpretação. O bem jurídico é um conceito teleológico, isto é, se identifica com o objeto que a lei pretende alcançar.

Assim, por exemplo, no caso dos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950, de especial relevância neste processo, não é apenas o equilíbrio das contas públicas o bem jurídico ofendido, mas também a atribuição constitucional do Congresso Nacional, com seus representantes eleitos pelo povo, de fiscalizar e controlar as contas públicas. Por isso é fundamental olhar para a Constituição Federal.

Os artigos abaixo da Constituição Federal comunicam, juntos, uma mensagem clara. *In verbis*:

> **Art. 48.** Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República [...], dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
>
> .....
>
> II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
>
> .....
>
> **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;
>
> .....
>
> **Art. 70**. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> *Parágrafo único*. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou

administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

.....

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;

.....

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

.....

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

.....

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

.....

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

.....

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;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

.....

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

.....

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

.....

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

.....

Art. 167. São vedados:

.....

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

.....

Ao Poder Executivo cabe formular políticas públicas e coordenar as atividades de planejamento, elaboração e execução orçamentária, e a todos os Poderes da União cabe agir com responsabilidade fiscal e buscar cumprir as metas estabelecidas. Como elemento-chave do sistema constitucional de pesos e contrapesos, compete ao Congresso Nacional salvaguardar os interesses da sociedade mediante fiscalização da gestão orçamentária do Poder Executivo e julgamento das contas do Presidente da República. Desse modo, busca-se preservar o valor *democracia* em seu âmago, em sintonia com os valores da responsabilidade fiscal: *planejamento, transparência, controle* e *responsabilização*.

É por isso que o mesmo texto constitucional prevê crime de responsabilidade por ofensa à lei orçamentária no art. 85, inciso VI, dispositivo que pode ser somado ao rol *supra*.

Nos crimes de responsabilidade, se julga o desempenho da função. O processo de responsabilização é de natureza jurídico-política, pois há a exigência de que o fato ofenda ou exponha a perigo concreto um dos bens jurídicos elencados no art. 4º da Lei nº 1.079, de 1950 (dimensão jurídica), com a finalidade de afastar do exercício do cargo o governante pelo mau desempenho da função pública (dimensão política). Os bens jurídicos elencados no art. 4º da Lei nº 1.079, de 1950, são **bens constitucionais** (art. 85 da Constituição). A moderna teoria constitucionalista exige a interpretação de todo o ordenamento em conformidade com a Constituição, o que leva a que o processo aplicativo do direito não se reduza a uma operação mecânica, mas a algo necessário e rigorosamente axiológico.

A responsabilidade fiscal é um princípio implícito na própria Constituição, que se pode inferir a partir dos dispositivos financeiro-orçamentários destacados, e que foi explicitado na LRF. Responsabilidade fiscal, ademais, é consequência necessária do valor republicano. Na administração da coisa pública o que se espera é que se haja com máxima responsabilidade, sem que se provoque desarranjos nas contas públicas.

Trata-se, ademais, de condição indispensável à continuidade dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, IV), à busca do pleno emprego (art. 70, VIII) e ao cumprimento dos direitos sociais (art. 6º). A gestão financeira irresponsável pode criar ilusões populistas no curto prazo, mas sempre resulta em crise econômica e financeira no médio e longo prazos.

A LRF, conforme já visto (item 2.2.1), teve origem no conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal apresentado à sociedade brasileira no final da década de 1990, o qual tinha como objetivo a "drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB da economia", tal como mencionado na exposição de motivos do seu projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional. A exposição de motivos esclarecia, portanto, que a Lei objetivava uma *relação sustentável entre a dívida pública e o produto interno bruto da economia*.

São quatro os eixos valorativos em que a LRF se apoia, os mesmos que podemos encontrar na Constituição: *planejamento, transparência, controle* e *responsabilização*, para que se preserve, ao final, o equilíbrio das contas públicas.

Em seu art. 1º, assim positiva:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
>
> § 1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se **previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. [grifamos]
>
> .....

A LRF produziu várias consequências no mundo jurídico. Entre elas, o advento da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que adicionou os crimes contra as finanças públicas no Código Penal e acrescentou novas modalidades de crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079, de 1950, e no Decreto-Lei nº 201, de 1967 (crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores), alguns deles objeto do presente processo.

Os novos crimes que ingressaram no ordenamento jurídico nacional protegem, portanto, um bem jurídico claro: *o equilíbrio das contas públicas*. Em outras palavras, *a saúde fiscal do Estado*. O sentido último desses crimes poderia ser resumido da seguinte forma: é proibido gastar de modo irresponsável, a ponto de colocar em risco a sustentabilidade do endividamento público

Como não poderia deixar de ser, a LRF expressamente positiva que as ofensas aos seus dispositivos são passíveis de responsabilização por crime de responsabilidade:

> **Art. 73**. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. [grifamos]

Além de regular o art. 163, I a III, o art. 165, §9º e o art. 169 do mesmo texto constitucional, outra conexão direta da LRF com a Constituição está no inciso VII do art. 85 – o Presidente é responsabilizável pelo não "cumprimento das leis". Assim como não podemos perder de vista os outros dispositivos constitucionais citados anteriormente, intrinsecamente relacionados.

O orçamento é um instrumento estratégico de emprego do dinheiro público e tanto Constituição como a LRF apontam o Presidente da República como o principal responsável pela gestão das finanças públicas do País:

a) deve enviar ao Congresso Nacional os projetos de lei de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (art. 84, XXIII da Constituição);

b) deve submeter ao Congresso Nacional as propostas e limites referentes à dívida pública da União e dos demais entes federativos (art. 30 da LRF);

c) como representante da União, não deve tomar empréstimo de instituição financeira que a União controle (art. 36 da LRF);

d) deve publicar relatório de gestão fiscal a cada quadrimestre (art. 54 da LRF);

e) deve prestar contas (art. 56 da LRF);

Por fim, cabe ao Poder Legislativo, auxiliado por seu Tribunal de Contas, bem como o sistema de controle interno de cada Poder e órgão autônomo, fiscalizar o devido cumprimento da LRF (art. 59).

Como se pode observar, a Constituição Federal, a LRF e a Lei nº 1.079, de 1950 (com as alterações feitas em 2000), formam um conjunto unitário e coeso – um sistema – que exige responsabilidade e probidade na gestão fiscal.

Além de ofender esse *sistema jurídico* de chancela constitucional, os fatos objeto deste processo atentam diretamente contra

dispositivos específicos da Constituição: a) os decretos presidenciais ofendem diretamente o art. 167, V pela falta de autorização legislativa; b) as "pedaladas fiscais" ofendem diretamente o art. 167, II, que veda a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários.

É inegável, portanto, a ofensa ao texto constitucional das condutas sob exame neste processo de *impeachment*.

É com todo esse quadro em mente que a coleta da prova testemunhal, com a manifestação discursiva dos variados atores que participaram direta ou indiretamente dos fatos narrados na denúncia, produz significados importantes para a instrução.

2.2.4.1. Decretos presidenciais e depoimentos

Neste item, várias questões já tratadas neste Relatório serão revisitadas, mas agora sob a análise discursiva da prova testemunhal, método que se casa intrinsecamente com a análise feita no tópico anterior (2.2.3), relativo ao comportamento das instituições da Administração Federal frente aos fatos.

As testemunhas da defesa reproduziram quase em uníssono três argumentos quanto aos decretos de abertura de créditos suplementares:

a) a abertura de crédito adicional não afeta a meta fiscal. O que importa é a gestão do caixa, o gasto efetivo. O controle da meta se dá via contingenciamento;

b) o cumprimento de meta só se verifica ao final do ano; e

c) o TCU mudou de entendimento em 2015.

Testemunhas indicadas pela defesa, de diferentes órgãos, e até mesmo titulares de ministérios, mais distantes dessas questões estritamente técnicas, como o ex-Ministro da Educação Janine Ribeiro, o ex-Ministro da Secretaria de Direitos Humanos Pepe Vargas e o ex-Ministro da Defesa Aldo Rebelo, repetiram explicita ou implicitamente tais argumentos.

Dois funcionários da Casa Civil resumiram esse entendimento uniforme em toda a cadeia administrativa, conforme a seguir. Segundo Bruno Moretti, ex-Secretário Executivo Adjunto da Casa Civil:

> **O SR. BRUNO MORETTI –** [...] isso sai da Secretaria de Orçamento Federal e vai ao gabinete do Ministro do Planejamento, em última instância; depois, vai para a Casa Civil. Se o senhor tomar **os pareceres** que ampararam e deram regularidade nesses decretos, eles serão unânimes em dizer que o art. 4º estava atendido, porque havia compatibilidade com a meta fiscal, uma vez que **sempre se entenderam duas coisas: que a meta é anual e que os decretos têm que ser compatíveis com a meta fiscal, como expõe o art. 4º, no sentido de que não pode haver aumento de limite de empenho e de pagamento**. Então, eles têm que ser neutros do ponto de vista fiscal. E isso vem, inclusive, expresso no próprio decreto de programação orçamentária e financeira, isso vem expresso na própria exposição de motivos do crédito. [grifamos]

Nas palavras de Ivo da Motta Azevedo Correa, ex-Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil:

> **O SR. IVO DA MOTTA AZEVEDO CORREA –** [...] Como eu disse, Senador, **o entendimento que foi adotado juridicamente não só pela Casa Civil, mas pelo Ministério do Planejamento e pelos outros órgãos, é exatamente o que havia sido aprovado pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional nos anos anteriores**. A situação que a gente vivenciou em 2015 é idêntica, a meu ver, à situação, por exemplo, **em 2009 ou em 2001**, em que a edição dos decretos não gerou qualquer tipo de repercussão jurídica diferente. Reiterando um pouco, **até o dia 7 de outubro de 2015, esse era o entendimento de todos os órgãos e entidades envolvidos no tema**, e não havia como, enfim, não haveria por que alterar esse entendimento. [grifamos]

Mesmo testemunhas de órgãos que foram apenas demandantes de créditos (Ministério da Educação, Ministério da Previdência, Justiça do Trabalho etc.), apesar de reconhecerem que tais órgãos não fazem análise de compatibilidade com a meta – o que caberia à SOF, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que centraliza as demandas –, reproduziram esse entendimento geral.

Wagner Vilas Boas, ex-Secretário-Executivo-Adjunto do Ministério da Educação, deixou claro que:

> **O SR. WAGNER VILAS BOAS –** [...] **nós não temos nem os mecanismos nem as informações para fazer essa análise de qual é o valor da meta e como calcular.** Isso compete à área fiscal do Governo, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento. Nenhum outro Ministério tem condições, tem informações e tem sistema para poder fazer essa análise e dizer se o Governo está ou não cumprindo a meta. Fazemos a análise do crédito, com base no que estabelece a Lei 10.180, que estabelece, no art. 4º, que os órgãos setoriais se subordinam às orientações técnicas do órgão central; fazemos a análise desses créditos e encaminhamos. [grifamos]

As oitivas esclareceram existir uma rotina burocrática bem estabelecida, desde a entrada em vigor da LRF, que se pautava por esses argumentos. Walter Baere, consultor jurídico do MPOG, esclareceu inclusive que os pareceres jurídicos dados na cadeia administrativa seguem um modelo padronizado:

> **O SR. WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO –** [...] **Nesse procedimento, dezenas de agentes públicos proferem manifestações e pareceres. E são essas informações processuais que são tidas pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento como base para a realização dos nossos pareceres**. Então, a consignação, se o senhor observar nesse parecer, como de resto em todos os outros, **repete a nota técnica e a manifestação da Secretaria de Orçamento Federal**. **É a área técnica que identifica as fontes relativas àquelas dotações que estão sendo suplementadas**. E, assim sendo, o que é consignado no parecer é que a área técnica, a Secretaria de Orçamento Federal **assentou que aquele crédito, aquela proposta era compatível com a obtenção da meta de superávit vigente para o exercício. Isso é corriqueiro. Esse parecer é um parecer bastante padrão**, que chama a atenção para o art. 4º da Lei Orçamentária Anual e toma por base todas as informações postas no processo administrativo. [grifamos]

Para Miriam Belchior, que foi Ministra do MPOG, é um sistema parametrizado consistente e difícil de mudar:

> **A SRª MIRIAM BELCHIOR** – [...] Quando eu cheguei a Ministra, fui lá, chamei a SOF e perguntei: "como é que vocês fazem cada uma dessas coisas?", para exatamente ter... Eu vou assinar, vou encaminhar à Presidenta da República esses atos, então, eu quero saber como é que eles são feitos, para saber que supervisão eu vou fazer disso. E, então, foi-me explicado, com muito mais detalhe do que é possível fazer aqui, **todo esse processo, completamente**

> **parametrizado, que não permite mudança. É um sistema que, para mudar, tem que voltar ao começo. Não dá para começar de novo. Então, temos aí a importância desse processo de governança extremamente consistente e robusto**. [grifamos]

A ex-Ministra resumiu qual seria, na sua visão, a "questão-chave" a respeito dos decretos presidenciais objeto deste processo: "se os decretos de créditos suplementares geram nova despesa".

Um quarto argumento encontrou dissonâncias entre as testemunhas indicadas pela defesa:

d) a "meta" fiscal considerada para a elaboração dos decretos presidenciais foi a proposta no PLN 5, de 2015, e não a meta então vigente.

Muitos dos técnicos ouvidos informaram que a meta fiscal considerada para a elaboração dos decretos presidenciais foi a proposta no PLN, e não a meta então vigente, e o escalão superior, com o ex-Ministro da Fazenda e a ex-Secretária da SOF, esclareceu que, na verdade, não se fazia qualquer análise de compatibilidade com a meta – em razão do argumento (a) *supra*.

O ex-Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, assim esclareceu em resposta ao Relator:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] Questão nº 2: "Quando da abertura do crédito suplementar 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. [...]
>
> 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**. [grifamos]

Esther Dweck, então Chefe da SOF, disse o mesmo em resposta ao Relator:

> **A SRª ESTHER DWECK** – [...] Então, em relação à pergunta quatro, "qual meta de resultado foi levada em consideração na ocasião" [...] Novamente, **não é levada em consideração a meta**. O que a gente faz? A gente garante que aquelas aberturas de crédito não impactem na meta, que sejam neutras em relação à meta. Essa é a coisa mais importante desses créditos suplementares: eles são abertos com impacto neutro. E essa justificativa que a gente utiliza, que está nas exposições de motivo de todos esses decretos, é exatamente a mesma quando a gente encaminha um projeto de lei de crédito suplementar ou de crédito especial, que é exatamente aquilo que expliquei: para eles terem efeitos neutros, ou eles estão sujeitos ao contingenciamento e, portanto, não aumentam a despesa, ou necessariamente vão constar dos relatórios de avaliação de receitas e despesas e, consequentemente, gerar um contingenciamento no mesmo montante para justamente ter o impacto neutro. [grifamos]

Por fim, Bruno Moretti, da Casa Civil, ratificou, deixando claro que não importa se há espaço fiscal ou não para a abertura dos créditos suplementares:

> **O SR. BRUNO MORETTI –** [...] Senador, o que está autorizado ao Poder Executivo, pela Lei Orçamentária que os senhores aprovaram aqui no Congresso Nacional, é a edição de decretos compatíveis com uma meta fiscal.
>
> Tendo em vista o entendimento consagrado de que a meta fiscal é anual e tendo em vista o fato de que não há, repito, aumento de limite de empenho de pagamento para os órgãos que receberam essas suplementações orçamentárias, o decreto de crédito é neutro do ponto de vista do impacto na meta fiscal.
>
> Então, nesse sentido, a abertura do crédito está compatível com o art. 4º. E assim está expresso. Não é uma questão de rito. Está expresso nos pareceres técnicos e jurídicos desses quatro decretos de crédito.

Robson Azevedo Rung, responsável pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP), no âmbito da SOF, informou que o sistema parametrizado não fazia qualquer alerta de incompatibilidade com a meta fiscal:

> **O SR. ROBSON AZEVEDO RUNG** – [...] ele não faz o controle em relação ao cumprimento da meta. **Não existe no Siop um parâmetro, nem que indique qual é a meta em vigência**. Isso não é um controle que foi realizado no Siop, até porque a gente entende que essa ótica de gestão orçamentária não é suficiente para fazer o cumprimento do atingimento da meta, que é uma gestão fiscal que depende até de outros sistemas, principalmente do Siafi, que é o sistema que realiza efetivamente o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas. O controle seria feito, então, por meio do decreto de programação orçamentário–financeira, que é algo que está por fora do sistema. Então, só para concluir, **o sistema está parametrizado para respeitar a legislação, mas nesse aspecto do art. 4º, do que pode ser ou não solicitado em relação a remanejamentos, a suplementação e cancelamento, e também já vincula ao tipo de publicação que vai ser feita. Mas a meta não é controlada pelo sistema**. [grifamos]

Ou seja, o sistema parametrizado não trata do impacto fiscal dos decretos para efeito de avaliação de sua compatibilidade com o art. 4º da LOA. O que se constata, portanto, é que apenas a edição dos decretos de contingenciamento considerava a meta fiscal, mas não a dos decretos de suplementação orçamentária. Esse quadro é agravado pelo fato de que, como visto (item 2.2.2.2), o contingenciamento não era feito com base na meta vigente, mas na meta proposta, como pode ser verificado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre de 2015, documento assinado pelo Secretário do Tesouro e pela Secretária da SOF e encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 367, subscrita pela Presidente da República no dia 30 de setembro de 2015.

Essa interpretação do art. 4º da LOA oferece flexibilidade e discricionariedade ao Poder Executivo na gestão do dinheiro público:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] 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. [grifamos]

O fato é que nenhuma meta era consistentemente levada em consideração na abertura de créditos suplementares, nem mesmo a "meta financeira". Também os decretos de contingenciamento, conforme já demonstrado neste Relatório, deixaram de observar a meta, o que debilita o argumento de que o controle se faz pela programação financeira. O sub-contingenciamento, como já analisado, foi duplo: não foi seguida a meta vigente e não foram consideradas as "pedaladas fiscais", que não estavam registradas como dívida nas estatísticas do BACEN.

A ex-Ministra do Planejamento e ex-Presidente da CEF também usou argumento semelhante ao do ex-Ministro da Fazenda:

> **A SRª MIRIAM BELCHIOR** – [...] Em relação ao art. 4º, queria até esmiuçar mais aqui. Eu estive aqui, relacionei-me com os Senadores e Deputados, como relatores da peça orçamentária. Há sempre alguns pontos da peça orçamentária que são de discussão mais delicada. O art. 4º é um deles, porque ele exatamente estabelece até onde o Executivo pode ir na edição de decretos de suplementação. Aí, fica esse equilíbrio para achar como eu disse antes, a possibilidade de o Congresso continuar cumprindo as suas atribuições de fiscalização do Executivo, sem, com isso, manietar, sem, com isso, **botar uma camisa de força na execução das dotações orçamentárias**, **na execução das políticas públicas**. [grifamos]

Não se trata de uma visão política compartilhada apenas pelo alto escalão. Felipe Daruich Neto, Diretor do Departamento de Programas Sociais da SOF, também a reproduziu, ao tratar dos créditos demandados pelo Ministério da Educação, ao dizer que "não havia forma mais rápida do que fazer por decreto".

A própria Presidente da República, em depoimento lido por seu advogado, no dia 6 de julho, se referiu ao inconveniente das "delongas naturais do processo legislativo" (DOC 167, p. 13):

> [...] não havia razão lógica alguma para que se viesse a sobrecarregar o Poder Legislativo, com o envio de projetos de lei que

> apenas levariam a autorização, do que se entendia, já estava legalmente autorizado a ser efetuado por simples atos administrativos. Além disso, devemos considerar que as próprias delongas naturais do processo legislativo, haveriam de propiciar, no caso de envio de projetos de lei, questões administrativas difíceis de serem superadas pela demora da abertura destes créditos suplementares em favor dos órgãos e dos Poderes que os haviam solicitado.

A interpretação burocrática dominante segue no sentido de se oferecer mais flexibilidade e agilidade ao Poder Executivo na gestão do dinheiro público. E os testemunhos atestam que havia uma rotina administrativa bem estabelecida desde a edição da LRF nesse sentido.

O problema dessa interpretação veio à tona e chamou a atenção do TCU quando, pela primeira vez desde o advento da LRF, o governo ficou numa situação de incompatibilidade com a meta fiscal (a partir de 2014). Trata-se de um evento histórico fundamental, mas desconsiderado nos discursos.

Antonio Carlos D'Ávila, auditor do TCU, trouxe a questão de volta ao seu eixo constitucional:

> **O SR. ANTONIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR** – [...] No meu ponto de vista também, **quando se está em uma situação em que flagrantemente se está obtendo um resultado fiscal primário deficitário**, da magnitude como se estava obtendo em 2015, **e se edita um decreto de abertura de crédito suplementar – decreto esse que seja neutro do ponto de vista fiscal, ou seja, você tem uma despesa primária suportada por outra receita primária –, quando você edita esse decreto, você não se torna compatível com o alcance da meta**. Pelo contrário, se você está em **situação de déficit**, **o que seria compatível naquele momento é um encaminhamento de um projeto de lei ao Poder Legislativo, para que o Poder Legislativo – naquela situação que é completamente distinta daquela em que as metas foram aprovadas – para que o Poder Legislativo, ele, sim, possa participar também da decisão se aquela despesa vai ser**. [...]
>
> Porque a edição desse decreto não era compatível com o alcance da meta fiscal, promoveria **uma alteração na programação orçamentária que iria perenizar aquela situação de déficit**. Quando o correto, no meu ponto de vista, para alterar aquela situação, era que o Executivo entrasse em contato com o Legislativo e falasse: "Olha, a situação é essa. Não posso suplementar. Mas, se você achar

> que devemos suplementar, que despesa podemos cancelar?" [grifamos]

Essa interpretação, por sua vez, se encontra em sintonia com o controle democrático do orçamento previsto na Constituição. O que está em jogo é o risco de se ampliar o descumprimento da meta, ainda que isso não aconteça ao final, e o Congresso Nacional não pode ser excluído desse processo – pois trata-se de situação que demanda uma avaliação política de responsabilidade dos parlamentares.

O critério é de compatibilidade, ou seja, de risco de descumprimento da meta. Não se trata de descumprimento efetivo. A LRF já adota esse critério para o contingenciamento. O § 17 do art. 166 da Constituição adota o mesmo critério para o contingenciamento das emendas parlamentares. O controle dos créditos orçamentários já é necessário por si só, pelo bem do realismo orçamentário, e não deve ser dispensado ao argumento de que o zelo fiscal compete ao contingenciamento, o qual, como visto nos casos de 2014 e 2015, foi insuficiente – e, mais do que isso, ilegal.

Leonardo Rodrigues Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU, colocou a questão sob a perspectiva do furo ao sistema de controle estabelecido pela Constituição. Os sistemas de mitigação de risco adotam medidas redundantes. Por exemplo, a legislação de trânsito exige tanto cinto de segurança quanto air-bag. Restringir o controle do cumprimento das metas ao contingenciamento seria como abandonar o cinto de segurança porque já existe air-bag:

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ -** [...] 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. A primeira questão é: existe um controle dos limites funcionando? Existe o controle da execução funcionando? Nós sabemos que, em 2015, esse controle não estava funcionando, porque, quando olhamos para o relatório de avaliação do terceiro bimestre, vemos que o Governo havia abandonado a meta vigente na LDO e passou a trabalhar com uma meta do PLN [...] Então, **o controle financeiro não estava funcionando**. E o que aconteceu? Você precisava ter contingenciado, naquele momento, R$57 bilhões, e você contingenciou R$8 bilhões. Então, não dá para dizer que o controle financeiro estava funcionando e, portanto, estava tudo bem para abrir créditos, porque o controle financeiro já estava furado há algum tempo.

> **Então, aí passa a valer também o controle na abertura dos créditos**. E, aí, o que acontece é que **se perde aquela condição, aquela delegação prévia que foi dada ao Executivo, aquela delegação excepcional que o Congresso concedeu ao Executivo para que ele pudesse abrir créditos suplementares via decreto sem o auxílio do Congresso**, sem passar pelo Congresso. [grifamos]

Abordar a questão do ponto de vista meramente formal faz o agente político perder de vista o bem jurídico protegido e a finalidade da norma.

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – Ou seja, não há jeito de nós imaginarmos que a meta possa ser simplesmente ajustada ao final do ano. Do ponto de vista formal, sim; mas do **ponto de vista prático, isso gera um fato consumado e acaba com o controle político do Congresso sobre o Executivo**. Ou seja, não faz nenhum sentido, de novo, **do ponto de vista da gestão fiscal planejada e transparente, imaginar que no final do ano, na última semana do ano, eu defina qual foi a meta que eu ia alcançar, mas a meta que eu acabei alcançando**. Ou seja, acaba com todo o controle e joga no lixo os arts. 8º e 9º da LRF. [grifamos]

Em relação aos três argumentos *supra* defendidos e aplicados em uníssono pela administração do Governo Federal, perdeu-se de vista, na rotina burocrática, o espírito da lei:

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...] Ou seja, não se pode dizer que a mera abertura de créditos tenha impacto no resultado. Isso é impossível. Não é a abertura de crédito que provoca isso. **A questão é que a pergunta embute uma premissa falsa, porque não é essa a questão. A questão é anterior**. A primeira pergunta é: a meta está sendo cumprida? **Se a meta está cumprida, o.k.,** você pode abrir orçamento sem nenhum, problema, abrir o crédito suplementar, via decreto, sem nenhum problema. **A meta não está sendo cumprida? Acabou essa delegação**. E não acabou a forma de abrir crédito. Continua a havendo a forma de abrir crédito, só que mudou. Seja lá qual for a solicitação, seja lá qual for a necessidade do Poder Executivo, o que ele tem que fazer é encaminhar um projeto de lei, submeter esse projeto de lei, com as suas intenções, ao escrutínio do Poder Legislativo, no exercício do seu controle político, sob pena de violar o art. 167, inciso V, da Constituição da República. [grifamos]

Não por outra razão que os legisladores excluíram a possibilidade de isso ser feito via medida provisória com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, pela ofensa à democracia que a manobra implicava:

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...] Se a Emenda Constitucional não permite que isso seja feito via medida provisória, tão pouco será possível fazer via projeto de lei. **Admitir que um projeto de lei faça as vezes de lei, é admitir que o Poder Executivo invada a competência legiferante do Congresso Nacional. A meu ver, isso significa um risco grave para a democracia e um atentado contra o nosso sistema de freios e contrapesos**.

Antonio Carlos D'Ávila, do TCU, também tratou do tema:

> **O SR. ANTONIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR –** [...] **Para que se estabelece uma meta fiscal?** Entre outros aspectos, em função da política econômica, em que você quer atuar com déficit ou com superávit, **para que você controle o endividamento público**. O art. 31 da LRF diz o seguinte: quando você ultrapassar o seu limite da dívida você vai ter de retorná-la, se não me engano, até dois quadrimestres. Entre outros atos, você vai ter de obter o resultado primário necessário à **recondução da dívida ao seu limite.** A verificação da obtenção desse resultado necessário para controlar a dívida no limite, para reconduzi-la, é feita a cada quadrimestre.
>
> Eu não rejeitaria as contas de uma Presidente que não cumpriu meta; eu rejeitaria e rejeito, nesses casos – é a minha opinião, embora eu não seja o Tribunal –, as contas de um gestor que **não adotou as medidas necessárias estabelecidas em lei para conduzir a meta que foi estabelecida pelo Congresso Nacional**. [grifamos]

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, estabelece que não se pode mais utilizar o instrumento da medida provisória para tratar de matéria pertinente a plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento (art. 62, § 1º, *d* da Constituição), exceto no que tange à abertura de créditos extraordinários; ou seja, em casos como os de guerra, comoção interna e calamidade pública. O Congresso Nacional, por meio de uma emenda constitucional, declarou que atos do Presidente da República não podem de imediato servir de base para a tomada de decisões de programação financeira.

Ora, se não é possível editar medida provisória – nem mesmo lei delegada – para tratar de metas fiscais, o que o texto constitucional comunica

é que, obrigatoriamente, é preciso ouvir a posição do Poder Legislativo. Significa dizer também que não é possível editar decretos de crédito suplementar ou de contingenciamento com base em projeto de lei, o que teria o mesmo efeito prático.

Isso não é novo. Está registrado em Montesquieu, em sua obra máxima, *O Espírito das Leis*, de 1748. O Poder Executivo não pode se tornar legislativo "no ponto mais importante da legislação", que para ele era justamente a gestão do dinheiro público. Se isso acontecer, não haverá mais liberdade e o Executivo não precisará mais do Poder Legislativo (*O Espírito das Leis*, Martins Fontes, 2005, p. 176). Admitir que é possível editar um decreto com base em projeto de lei encaminhado ao Congresso é desconsiderar a vontade soberana do Congresso Nacional. A defesa não chega a fundamentar juridicamente essa posição. Limitou-se a dizer que o TCU a aceitava, o que se revelou falso na instrução.

Além disso, a ideia de que a nova meta, encaminhada por projeto de lei, mas ainda não aprovada pelo Congresso Nacional, deva ser imediatamente adotada pelo Poder Executivo desafia o interesse público. Ainda que a aprovação fosse o cenário mais provável – uma aposta altamente especulativa –, a prudência recomenda que se adotem medidas considerando o cenário mais conservador, ou seja, a não aprovação da proposta. A porção não contingenciada do orçamento poderá ser imediatamente executada, tornando ineficaz seu contingenciamento posterior, diante dos compromissos financeiros já assumidos. Já a recíproca não é verdadeira. O valor inicialmente contingenciado poderá ser posteriormente liberado caso a conjuntura econômica melhore ou uma nova meta seja aprovada. O contingenciamento é prudente, pois gera efeitos reversíveis, enquanto sua omissão é imprudente, pois gera efeitos irreversíveis.

O argumento de que os créditos foram solicitados por outros Poderes também perde de vista a questão principal. Os demais Poderes não fazem a gestão fiscal e macroeconômica do País. É responsabilidade do Poder Executivo verificar se há recursos disponíveis para atender os pleitos com impacto fiscal ou não. E a forma de atendimento das solicitações de crédito é exclusiva do Poder Executivo.

Luciano Carlos de Almeida, representante da Justiça do Trabalho, um dos demandantes de créditos adicionais, deixou isto claro: "não compete ao Judiciário, por meio de ato próprio; é o Executivo que define a

forma de atendimento". O Sr. Anderson Lozi da Rocha, representante do Ministério da Ciência e Tecnologia, também foi claro: "Esse papel de verificação da compatibilidade da meta de resultado com o crédito em questão é papel do órgão central de planejamento e orçamento federal, no Ministério do Planejamento, mais especificamente, a Secretaria de Orçamento Federal, mesmo porque a meta é para a Administração Pública como um todo; não é uma meta específica do Ministério da Ciência e Tecnologia nem de nenhuma outra pasta da Administração". É pelo SIAFI que todos os limites financeiros são dados aos ministérios, e cada ministério define quanto vai distribuir nas suas unidades orçamentárias, esclareceu Esther Dweck, da SOF.

Considerar que basta observar a meta fiscal no final do ano significa ver no Congresso Nacional apenas um cartório que carimba e convalida o que foi feito sem planejamento e transparência durante o ano. Isso não é controle. O controle político previsto na Constituição e nas obras clássicas de filosofia política não é dessa natureza.

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** – [...] Numa situação de queda muito acentuada do PIB, a receita realmente pode cair numa velocidade muito acelerada. Aí, temos um impasse, mas, do ponto de vista legal, o impasse está resolvido, ou seja, **quem pode resolver esse impasse é o mundo político**. Se o mundo político não for capaz de resolver, não é um órgão de fiscalização que vai poder atuar no lugar do Congresso, dizendo: "Olhe, a receita caiu, então eu tenho que aceitar o não contingenciamento e dizer que está tudo bem." Não é possível fazer isso, ou seja, é o Congresso que tem que decidir se quer ou não que haja um *shutdown*, por exemplo, se quer que haja ou não e em que medida quer que haja.
>
> Vamos supor que aquele contingenciamento de R$57 bilhões tenha se tornado impossível. Qual seria um número considerado certo? Quem é que pode dizer qual tenha sido esse número? **O Governo contingenciou R$8 bilhões. Será que R$8 bilhões eram suficientes? Será que ele poderia ter feito R$12, ou R$20, ou R$30 bilhões? Ninguém sabe. Não é possível definir isso, *a priori*, tecnicamente. Essa definição é essencialmente política e só poderia ser feita com a proposta do Executivo e aprovação do Legislativo**. [grifamos]

O argumento subjacente trazido pela defesa em relação aos decretos de abertura de créditos suplementares é que a compatibilidade com a meta, fixada para o final do exercício, é *condição resolutiva*. Diante da pergunta de qual seria a consequência jurídica de uma eventual incidência da condição, ou seja, do não cumprimento da meta ao final do exercício, com a

eventual não aprovação do PLN 5, de 2015, o especialista Ricardo Lodi Ribeiro, indicado pela defesa na primeira fase deste processo, e como assistente técnico na segunda fase, respondeu que "haveria o desfazimento da validade jurídica desses decretos". Os órgãos solicitantes dos créditos corriam o risco real, portanto, de ter que devolver os valores. O professor Lodi prosseguiu dizendo:

> **O SR. RICARDO LODI RIBEIRO –** [...] a necessidade de restituir teria que ser vista a cada caso, mas, de fato, do ponto de vista das finanças públicas, **aquele decreto perderia a sua validade**. Qual é a consequência que o ordenamento jurídico-financeiro propõe nesses casos? Qual é a sanção? Multa, a sanção é multa para o administrador, caso a condição resolutória não tivesse sido cumprida. [grifamos]

Isso denuncia de forma flagrante a implausibilidade e inadequação da interpretação proposta. É por essa razão que se exige realismo orçamentário na condução da gestão fiscal e se torna irresponsável qualquer gestão que se baseie em uma meta virtual prevista em projeto de lei e não na meta real vigente.

Essa questão leva a outra intrinsecamente relacionada: a ideia de que os decretos de suplementação, ainda que tenham sido ilegalmente editados, restariam convalidados pela aprovação do PLN 5/2015 e sua conversão em lei em 3 de dezembro de 2015 (Lei nº 13.199, de 2015). Se a compatibilidade com a meta de resultado primário somente pudesse ser aferida ao final do exercício financeiro, a legalidade ou ilegalidade dos decretos de programação financeira e de abertura de créditos suplementares seria uma incógnita no momento de sua edição, a ser esclarecida apenas retroativamente. Essa indefinição estender-se-ia a todos os atos administrativos que importem em renúncia de receita; criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa; ou criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, cuja edição também é condicionada à compatibilidade com as metas de resultado (arts. 14, I; 16, § 1º, II; e 17, § 2º da LRF).

Essa situação anômala seria agravada, ainda, pelo fato de que a condição de legalidade ou ilegalidade do ato independeria da conduta de quem o pratica, pois seria definida pela manifestação de vontade de outro Poder. O absurdo dessa situação pode ser facilmente percebido considerando-se a hipótese de um Parlamento de composição hostil ao Chefe do Poder

Executivo, que poderia recusar a alteração das metas fiscais com o objetivo de atingi-lo política e juridicamente. A sociedade perderia diante da falta de segurança jurídica.

A anulação dos decretos, consequência natural da tese segundo a qual sua vigência estaria sujeita à *condição resolutiva* de cumprimento da meta de resultado, também seria inviável, pois acarretaria grande tumulto jurídico, uma vez que importaria na nulidade de milhares de contratos e na devolução de recursos recebidos por pessoas e empresas contratadas pelo poder público. Além disso, eventual resolução decorrente do descumprimento da meta somente teria efeito a partir do dia 1º de janeiro do ano seguinte, ou seja, depois de exauridos os efeitos dos créditos suplementares e da programação financeira, que se encerram no dia 31 de dezembro do respectivo ano.

Consagrado esse entendimento, resultariam inócuos, portanto, todos os dispositivos da LRF e da Constituição destinados a assegurar que as despesas públicas sejam limitadas pela disponibilidade financeira. A responsabilidade fiscal passaria a depender apenas da virtude dos governantes e não das instituições, em ofensa clara aos fundamentos do Estado de Direito. Na prática, deixaria de haver um critério seguro e objetivo para o contingenciamento orçamentário, que passaria a ser praticamente facultativo. Isso enfraqueceria os órgãos responsáveis pela sua adoção, no confronto com os órgãos incumbidos de executar os projetos e atividades constantes do orçamento. A política fiscal perderia credibilidade perante os investidores em potencial, que passariam a cobrar um prêmio de risco adicional para adquirir títulos públicos, o que resultaria em elevação da taxa de juros paga pelo governo, com impactos negativos sobre a atividade econômica.

O próprio ex-Ministro da Fazenda acabou reconhecendo que a gestão fiscal não estava nos trilhos adequados:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] O Governo fez o maior contingenciamento da história, desde que existe contingenciamento. O Governo modificou as regras sobre pagamentos de prestação de serviços, editando um decreto para que não se acumulassem mais atrasos naquela chamada conta suprimento. O Governo, após a decisão do TCU sobre o tema, pagou os passivos junto aos bancos públicos e estabeleceu duas portarias dizendo que, a partir de então, começando em 2016, essas obrigações de equalização passam a ser

> apuradas em bases semestrais e pagas imediatamente no início do semestre seguinte.
>
> Então, **foi um ano de arrumação de casa** e um ano em que as questões fiscais, principalmente aquelas questionadas pelo TCU, foram respondidas e resolvidas ao longo de 2015. Tanto é assim que **nós começamos esse ano já sem essas questões a atrapalhar a política fiscal**. [grifamos]

A perda do foco da norma fica ainda mais clara quando algumas testemunhas colocam que, uma vez considerado correto o entendimento do TCU, nem mesmo por projeto de lei se poderiam abrir créditos suplementares:

> **O SR. BRUNO MORETTI –** [...] Agora, veja: se eu coloco a tese de que os decretos impactam a meta, o projeto de lei, salvo melhor juízo, mesmo aprovado pelos senhores, também impactará. Então, se eu não posso fazer o decreto, eu não posso fazer o projeto de lei. Se eu não posso fazer o projeto de lei com base em excesso de arrecadação e superávit financeiro, a população não será atendida em despesas fundamentais.

> **A SRª MIRIAM BELCHIOR –** [...] 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.

Tais gestores públicos, que ocuparam funções importantes na Administração Pública, reproduzem uma racionalidade administrativa que não capta o âmago político do problema: cabe à sociedade, por meio de seus representantes eleitos no Congresso Nacional, dar a última palavra. A meta fiscal demanda o aval político, assim como os remanejamentos orçamentários incompatíveis com a meta vigente e que reclamam nova meta, a qual também precisará ser decidida politicamente pela sociedade, destinatária última dos serviços públicos que tais gastos financiam e custeiam.

Outro ponto discursivo relevante se refere ao argumento de que o TCU mudou de entendimento – defendido não apenas pelos técnicos e políticos quanto pela AGU. Conforme já demonstrado neste Relatório, isso é falso. Não houve mudança de entendimento (item 2.2.2.2.5, *f*). Então fica a pergunta: por que a equipe do governo expunha de forma tão insistente e

uniforme o argumento da "mudança de entendimento"? É nesse aspecto que os discursos caem nas contradições mais perceptíveis.

O próprio ex-Ministro da Fazenda foi um dos que entraram em contradição:

> **O SR. NELSON BARBOSA** – [...] O que não acho razoável é, a partir do momento em que você passa a considerar esse assunto, você querer aplicar retroativamente aquele entendimento que, até aquele momento, você não tinha. Nas próprias palavras do TCU, "o fato de o assunto não ter sido analisado não quer dizer que ele está validado." Então, **ele reconhece que o assunto não foi analisado**. **O assunto foi analisado a partir das contas de 2014, que só ocorreu em 2015.** Aí se mudou o entendimento. Ao se mudar o entendimento... Aplicou-se um novo entendimento a partir do momento em que foi feita a representação, se não me engano, pelo Ministério Público do TCU. Em outubro, o governo deixou de editar os decretos. [grifamos]

Luiz Cláudio Costa, ex-Secretário-Executivo do Ministério da Educação, informou à Comissão a real preocupação com a decisão do TCU. O entendimento de que a meta é impeditiva mata a autonomia das universidades, fundações e institutos de pesquisa. Se a universidade tem um excesso de arrecadação e o governo se encontra incompatível com a meta, a universidade sairia prejudicada. Não teria autonomia para alocar recursos como quisesse.

Contudo, é preciso colocar em relevo que o cumprimento de meta fiscal vale para todos. A meta de resultado primário é fixada *para a União* (item 2.2.2.2.3). A meta não tem desdobramentos para diferentes Poderes ou órgãos. Todos têm que dar a sua parcela de contribuição para o cumprimento da meta. Foi inclusive o que o representante do Ministério da Defesa, um dos demandantes de crédito, Luiz Antonio de Souza Cordeiro, colocou em seu depoimento: o aumento era solicitado dentro dos limites financeiros do órgão.

Confrontados os discursos com o eixo interpretativo teleológico, o argumento de que estão em jogo "teses jurídicas" igualmente consideráveis e respeitáveis torna-se, por decorrência, problemático, em reforço à conclusão já registrada quando da análise técnica dos decretos.

O MPOG assim tentou expor o argumento:

> **O SR. WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO** – [...] Entendo que o texto da Lei Orçamentária Anual, **por ter textura aberta, por ser dinâmico**, por ter que observar não só a dinâmica de execução financeira para a abertura do crédito, mas toda essa miríade de aspectos que envolvem esse processo, **não tem a possibilidade de interpretação tão fechada adotada no art.4º da Lei Orçamentária Anual**. **Uma das interpretações possíveis foi adotada pelo Poder Executivo, na época da publicação desses decretos**, e vigora na Administração Pública o princípio de presunção de juridicidade e validade dos atos administrativos. Portanto, se a interpretação jurídica é **plausível** e era a vigente à época – aliás, esses processos não fugiram da rotina em momento nenhum –, entendo que não há que se falar em irregularidade na abertura de crédito com fundamento nesses decretos. [...]
>
> Então, na verdade, é como eu falei: a posição veiculada por meio de uma representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é encarada com seriedade por parte do Poder Executivo, por parte do corpo técnico; ela é ponderada com as práticas usuais da administração e **é verificado se há, entre as interpretações jurídicas possíveis, uma interpretação plausível que dê suporte ao ato administrativo praticado**.
>
> Como eu esclareci inicialmente, vigora no Direito Administrativo brasileiro o princípio da juridicidade, o princípio da legalidade dos atos administrativos. Esse princípio só é quebrado por uma decisão por parte dos órgãos de controle. E, sim, a partir do momento em que o Plenário do Tribunal de Contas da União decide e firma uma tese jurídica sobre algum ponto, nós incorporamos isso na prática, sob pena, inclusive, de responsabilização pessoal nossa como agentes públicos. [...]
>
> **Essas interpretações são saudáveis em uma democracia**, elas acontecem de forma rotineira. Não fosse assim, as decisões do Supremo Tribunal Federal, que é a maior corte do nosso País, seriam sempre proferidas à unanimidade. Como o Direito possui textura aberta e comporta diversas interpretações, **é possível que se interprete de forma divergente**. **Então, o art. 4º da Lei Orçamentária Anual comporta diferentes interpretações**. Uma das interpretações possíveis – aliás, interpretação esta que era usual – foi adotada na oportunidade de apreciação técnica e jurídica...

O ex-Advogado-Gera da União, Luís Inácio Lucena Adams, fez o mesmo tipo de defesa:

> **O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – [...] 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**. [grifamos]

Conforme deixam claro os testemunhos, a máquina administrativa tentou construir o entendimento que mais se adequava às suas necessidades – flexibilidade, rapidez e discricionariedade. Contudo, a interpretação encontrada não é "plausível" nem "saudável" para a democracia em face do bem jurídico tutelado. Ela impõe dano à sociedade, dano à democracia e usurpa a competência do Congresso Nacional.

O que se coloca, na verdade, é um "vale-tudo" orçamentário instituído sob o pretexto de salvar a economia brasileira de sua derrocada, objetivo explicitado pela ex-Ministra do MPOG, sem se perguntar ou problematizar, contudo, como a economia brasileira chegara a essa situação:

> **A SRª MIRIAM BELCHIOR** – [...] Queria aqui dizer que **se o Governo Federal tivesse adotado um contingenciamento de R$58 bilhões, a crise econômica que estaríamos vivendo hoje seria infinitamente superior à que estamos vivendo**. [...]
>
> Tenho certeza de que os Senadores aqui presentes, todos os Parlamentares que conhecem a realidade do País, sabem muito bem que é impossível fazer um contingenciamento de R$130 bilhões, sabem os efeitos disso em cada um dos seus Estados, para o conjunto da população brasileira e para a economia brasileira. Então, a gente precisa **lidar com a realidade** em que a gente vive. Não podemos falar sobre hipóteses. **Isso significaria uma derrocada da economia brasileira**. E foi por esse senso de responsabilidade, por esse senso de preocupação com a população brasileira e com o País que a Presidente da República mandou um PLN a esse Congresso, que foi amplamente acatado. [grifamos]

Oportuno lembrar que a LRF tem um dispositivo específico sobre quadros econômicos recessivos, que não dispensa o cumprimento da meta (art. 66).

Essas questões relativas aos decretos presidenciais e à meta fiscal estão intrinsecamente relacionadas ao outro objeto do presente processo: as "pedaladas fiscais". Não podem ser pensadas e analisadas separadamente.

2.2.4.2. "Pedaladas fiscais" e depoimentos

O argumento comum e uniformemente encontrado nos testemunhos indicados pela defesa é a de que o financiamento de políticas públicas realizado por instituições financeiras controladas não se caracterizam conceitualmente como operação de crédito. Associado a ele, outro argumento, apesar de menos frequente nos testemunhos, é o de que o TCU, também em relação ao conceito de operação de crédito, teria mudado de entendimento. Já demonstramos neste Relatório que isso também é falso. Não houve novidade ou nova interpretação em relação ao conceito de operação de crédito pelo TCU ao analisar as chamadas "pedaladas fiscais" no Acórdão 825/2015 (item 2.2.2.3.1, *h*). Essa questão foi resolvida pela perícia oficial, que confirmou o que o TCU já havia concluído, isto é, pela ocorrência de operações ilegais de crédito.

De qualquer forma, o que importa para a interpretação teleológica e para a proteção do bem jurídico é fugir do embate conceitual vazio e buscar pela razão de ser da norma.

André Nassar, ex-Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, ao tratar das "pedaladas fiscais" em seu depoimento na Comissão, expôs justificativa política semelhante àquela colocada por Miriam Belchior no item anterior:

> **O SR. ANDRÉ NASSAR** – [...] Bom, se a situação posta de que o Banco do Brasil, por qualquer razão, ao não receber a subvenção, decidisse não emprestar, porque aí também, uma vez que há a portaria dizendo que o Banco do Brasil tem um certo montante de equalização, ele, como banco, tem interesse em emprestar, porque ele tem que fazer o dinheiro girar, como todo banco. **Se essa situação ocorresse de fato, teria sido um prejuízo muito grande para o setor produtivo**. Não há como negar isso. Quer dizer, o fato de ter havido ou não atraso – não estou afirmando nada – não prejudicou o andamento do Plano Safra. **Eu acho que, do meu ponto de vista como Secretário de Política Agrícola e do ponto de vista do setor agropecuário, agricultura patronal, comercial, familiar, isso é o mais importante, porque você não gera descontinuidade em uma**

> **política que, se tivesse ocorrido, teria gerado uma crise de grandes proporções para o setor**. [grifamos]

A testemunha deixou claro o uso do BB para financiar a política pública do Plano Safra e garantir a sua continuidade na crise, em razão de sua importância estratégica.

A testemunha Gilson Bittencourt, secretário de Planejamento e Investimento Estratégico do MPOG, órgão que centraliza as demandas dos órgãos e deveria checar a sustentabilidade fiscal delas, expôs uma racionalidade estritamente bancária ao falar sobre as "pedaladas fiscais":

> **O SR. GILSON ALCEU BITTENCOURT** – [...] 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. [...]
>
> Então, **o Banco do Brasil, em princípio, pelo que eu saiba, não teve nenhum prejuízo, até porque ele mantém essa operação como a receber, e tem recebido sempre. Para ele, é muito mais lucrativo, inclusive, ficar operando o crédito rural**, até porque o produtor rural não é só um demandador de crédito rural; ele é um cliente do Banco do Brasil, e, como tal, para o Banco, é fundamental que ele continue operando e a taxas que sejam pagáveis, digamos, em relação à produtividade da agricultura. [grifamos]

É uma racionalidade semelhante à que o BACEN expôs em suas oitivas. Não se coloca uma sensibilidade administrativa em relação ao *risco fiscal*. A operação tem os efeitos práticos de uma operação de crédito, independentemente do conceito que se atribua, gera juros, se estende no tempo, e, assim, aumenta a dívida pública. Contudo, o mesmo técnico reconheceu que o longo tempo de financiamento sem quitação não é boa política:

> **A SRª LÚCIA VÂNIA** (Bloco Socialismo e Democracia/PSB - GO) – O senhor acha normal que o banco fique mais de um ano sem

receber essa equalização? Não deveria haver um tempo determinado?

> **O SR. GILSON ALCEU BITTENCOURT** – Se a portaria prevê isso, concordo plenamente. Acho que o ideal até seria, se pensarmos daqui para frente, para evitar, poder colocar em uma portaria, definir que não poderia passar do final do ano. Mas, aí, você teria que ter uma nova portaria e uma definição.
>
> [...]
>
> Senador [em resposta a outra pergunta, do Senador Dario Berger], a pergunta pode ser respondida de duas formas. Como o senhor mesmo falou, há diferentes interpretações. Eu responderia o seguinte: **do ponto de vista legal, a portaria, não estabelecendo um prazo final, sim, ela permitiria que você pagasse ao longo do tempo, independente do prazo. Se o senhor me perguntar: "Você acha que o ideal seria que ela estabelecesse um prazo que não ultrapassasse o ano?" Eu diria: sim, acho que o ideal seria que ela estabelecesse um prazo máximo**. [grifamos]

Até mesmo o ex-Advogado-Geral da União disse ter recomendado a quitação dos passivos logo que o Ministério Público junto ao TCU entrou com a representação em 2014 sobre o assunto:

> **O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – [...] Essas matérias, do ponto de vista orçamentário, quem despachava com a Presidente era o Ministro da Fazenda. Quando o assunto apareceu, eu tive reuniões com o Ministro da Fazenda, o Ministro Guido, tive com o Tombini e com o Arno, inclusive, o Secretário do Tesouro, e em todas elas se debateu o assunto. E **eu, por exemplo, sempre recomendei, na minha posição, que se quitassem eventuais passivos existentes**. Esta era a posição que eu defendia. [grifamos]

O BB não apenas registrou a dívida como crédito contra o Tesouro Nacional em seu balanço como também a cobrou várias vezes, informou o Coordenador-Geral de Operações de Crédito da própria STN:

> **O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – [...] **em 29 de julho de 2014**, expediente do Banco do Brasil encaminhado a V. Sª solicita a quitação de valores em aberto da ordem de **R$7,5 bilhões**, referentes à equalização do crédito rural. Neste momento, temos aqui cópia, exatamente, do ofício que foi encaminhado e que mostra, já, que o Tesouro devia ao Bando do Brasil R$7,5 bilhões. [grifamos]

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, Secretário de Controle Externo e Fazenda Nacional do TCU, complementou a informação em seu depoimento:

> **O SR. TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA** – [...] Eu tenho aqui documentos enviados pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional que detalham todos esses pagamentos, identificando notas de empenho, identificando a forma como isso aí foi pago, se foi como despesas de exercícios anteriores... créditos do orçamento do exercício, restos a pagar. Há cobranças aqui de agosto de 2015, onde **o Banco do Brasil cobra o Tesouro Nacional por passivos referentes ao segundo semestre de 2013, ao primeiro semestre de 2014, ao segundo semestre de 2014, ao primeiro semestre de 2015, todos atrasados**. Então, não houve pagamento desses passivos atrasados. Isso está fartamente comprovado no processo. [grifamos]

O Secretário do Tesouro Nacional foi alertado sobre os riscos da política e mesmo assim manteve a orientação para não pagar o banco:

> **O SR. ADRIANO PEREIRA DE PAULA** – [...] Nós preparamos a nota. Essa nota que a senhora menciona é a Nota nº 1, de janeiro de 2014. Antes dela, ela foi precedida por uma nota em agosto de 2013, e depois houve uma terceira nota, em agosto de 2014. Em todos os documentos, eu não recebi nenhuma resposta formal dos meus superiores; **simplesmente que estava dada a política, essa é uma política decisória, e que não caberia a mim questionar, e sim cumprir**, porque a minha responsabilidade era de executar o pagamento [...] **O argumento utilizado foi, simplesmente, não autorizar. Havia uma decisão superior que ele estava tomando e assumia a responsabilidade por esse ato. Não autorizaria a liberação dos recursos próprios para o pagamento**. [...]
>
> Esse documento, realmente, foi expedido pelo Banco do Brasil, como também foram expedidos documentos pelo próprio BNDES, também, fazendo a cobrança dos montantes em atraso. 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.

> **Não recebi o comando por escrito porque, há de convir, não ficaria... não seria, talvez, de se esperar que me escrevesse uma ordem dessa natureza, principalmente porque, eram atrasos sistemáticos – e eles foram feitos sistematicamente, sim, porque foi em todos os exercícios. Então, assim, a partir do momento em que começou, em 2011, 2012 e 2013, pode-se dizer que são sistemáticos**. [grifamos]

A questão das "pedaladas fiscais" está intrinsecamente relacionada à questão do abandono da meta de resultado vigente. Em ambos os casos, busca-se contornar a obrigação legal e constitucional de contingenciar despesas discricionárias em montante suficiente para o atingimento da meta aprovada pelo Congresso Nacional. Quando o Banco Central deixa de registrar uma dívida e, portanto, não ocorre o registro do aumento do endividamento público, abre-se espaço para a execução de outras despesas primárias. As "pedaladas" permitem que os gastos fujam do radar da meta fiscal e, portanto, do Congresso Nacional. O Chefe do Poder Executivo executava, ao longo do tempo, despesas por meio de endividamento ocultado do Congresso Nacional, criando uma situação que não correspondia à realidade.

O depoimento do Chefe Adjunto do Departamento Econômico do BACEN foi esclarecedor nesse sentido:

> **O SR. FERNANDO ALBERTO SAMPAIO ROCHA** – [...] Em relação à última pergunta, se o Plano Safra tivesse sido considerado, o superávit cairia? **Sim, a consideração desses superávits ao longo dos anos em que foi sendo inscrito esse passivo nos passivos da instituição financeira faria com que o resultado primário da União se reduzisse**. Se superavitário, resultaria em um superávit menor; se deficitário, um déficit maior. E o inverso aconteceria em 2015 quando foi feito o pagamento de todos esses passivos. **Se esses valores já tivessem sido registrados a partir do momento em que eles foram inscritos nos passivos das instituições financeiras, no momento do seu pagamento, você teria uma baixa da conta única**, uma redução de ativos com o pagamento, mas também uma redução dos passivos, então, uma redução de ativos e passivos do mesmo montante teria um resultado neutro, ou seja, em 2014 e nos anos anteriores teria tido um resultado menor e o inverso teria ocorrido em 2015. [grifamos]

Trata-se de uma situação clara e preocupante de desinformação da sociedade e do Congresso Nacional.

A União usou de seu poder de controlador para não pagar. Conforme o laudo da junta pericial, na inexistência de termo para vencimento, argumento repetidamente levantado por testemunhas, vigorava o princípio da exigibilidade imediata da obrigação, devendo o pagamento ter sido feito tão logo liquidada a despesa, fato este que se dá em momento próximo à cobrança feita pelo BB (o que, inclusive, encontra harmonia com o Código Civil – art. 331). Somente uma instituição financeira controlada pela União aceitaria interpretação diversa e se absteria de cobrar valores bilionários em atraso, como fez o BB. Daí a razão de ser da proibição constante do art. 36 da LRF.

O foco específico numa Portaria do Ministério da Fazenda, que regulava as subvenções do Plano Safra e que não previa prazo para vencimento do pagamento, como fez Maria Fernanda Ramos Coelho, técnica do MDA, olha para a questão sob uma perspectiva estritamente bancária e financeira, perdendo completamente de vista as implicações fiscais, como se fossem dois mundos incomunicáveis. Até mesmo no mercado financeiro, como visto (item 2.2.3.2.2), vige uma regra prudencial de que instituições financeiras não podem conceder empréstimos a pessoa física ou jurídica que participe de seu capital em mais de 10% (art. 34, III, da Lei 4.595, de 1964). É também crime previsto na Lei 7.492, de 1986 (art. 17).

Uma agravante da situação é o fato de que a política pública estava em expansão num período de queda de receitas e de ausência de espaço fiscal para novos gastos.

> **O SR. PATRUS ANANIAS** – [...] Dentro do Plano Safra, nós temos o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), que é um programa que vem sendo ampliado ano a ano. **Para se ter uma ideia, em 2002, 2003, foram em torno de 2 bilhões. No ano passado... Este ano, 2016/2017, nós colocamos o Pronaf na casa dos R$30 bilhões**. Então, a cada ano, vêm sendo feito os reajustes. São os recursos destinados à agricultura familiar. Como existe também o Plano Safra destinado à chamada agricultura empresarial, com os mesmos – até mais –, basicamente com os mesmos subsídios. [grifamos]

Ou seja, o orçamento do Plano Safra subiu de R$ 2 bilhões para 30 bilhões e o governo se recusava a quitar a dívida com o BB. E como deixou claro Maria Fernanda Ramos Coelho, ex-Secretária Executiva do MDA, a Presidente da República tinha interesse em lançar pessoalmente tais programas em cerimônias solenes. E não é só. Como explicou João Luiz

Guadagnin, Diretor do Departamento de Financiamento e Proteção da Produção da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA, trata-se de programa que envolve importantes setores sociais da base eleitoral da Presidente:

> **O SR. JOÃO LUIZ GUADAGNIN –** [...] o Ministério do Desenvolvimento Agrário trabalha na formulação do Plano Safra. O Plano Safra é uma atividade que dura praticamente o ano inteiro, mas há uma intensificação no mês de janeiro, a partir de janeiro, quando **nós nos reunimos com os movimentos sociais, com os agentes financeiros, com os serviços de assistência técnica e extensão rural, para que se defina o tamanho do crédito, as condições de acesso ao crédito, taxa de juro, prazo, mudanças no Manual de Crédito Rural**. [...] O papel do MDA tem sido sempre de proporcionar o máximo de crédito, atender totalmente a demanda e em condições adequadas, com taxas de juros adequadas. [...]
>
> Então, estamos estabelecendo na agricultura familiar, que produz alimentos... Quem é o grande beneficiado? É a população brasileira [...] São todos os consumidores. E 85% ou mais de nós vivemos nas grandes cidades. Então, **os grandes beneficiados do Plano Safra da Agricultura Familiar é quem consome comida, é quem vive no Brasil, quem trabalha no Brasil e come a comida a comida produzida pelos agricultores familiares**. [grifamos]

Ao mesmo tempo, outras políticas não tinham a mesma sorte, como as referentes à ciência e à tecnologia e à defesa. Conforme o ex-Ministro Aldo Rebelo comunicou:

> **O SR. ALDO REBELO** – [...] tomemos o caso do Ministério no qual permaneci até outubro de 2015, que foi o **Ministério de Ciência e Tecnologia**. **Nós tínhamos um orçamento de 7 bilhões. O contingenciamento reduziu para 5. Do limite orçamentário obtido com os 5, só foram executados 3, ou seja, o executado no Ministério de Ciência e Tecnologia foi menos da metade do orçamento autorizado pelo Congresso Nacional**. [grifamos]

Tiago Alves, do TCU, trouxe a questão para os seus devidos eixos novamente. As "pedaladas fiscais" começam a ganhar contornos significativos após a crise internacional de 2008 e a assumir as características de "fraude fiscal":

> **O SR. TIAGO ALVES DE GOUVEIA LINS DUTRA –** [...] A partir do gráfico e dos dados do Banco Central, é possível observar que, **em 2008 e 2009, de fato, esses saldos começam a crescer**. Por

> que eles começam a crescer? Porque se caracterizam os atrasos, e de fato os atrasos é que caracterizam as operações de crédito.
>
> [...]
>
> Em relação a quando deveriam ser pagos esses valores, a portaria do Banco do Brasil é muito estável no tempo, ela sempre fala em período de apuração de seis meses e é devido logo em seguida. Na verdade, no caso do BNDES é que há uma mudança, em abril de 2012, estabelecendo um prazo de 24 meses para pagamento. 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.
>
> [...]
>
> Vejam bem: **se não fosse a atuação do Tribunal, atualmente, a gente poderia estar com valores ainda maiores, ou seja, se chegamos a R$60 bilhões no ano passado, poderiam chegar a R$80, R$90, R$100 bilhões. Então, o risco de não se tratar isso como operação de crédito é altíssimo**. [grifamos]

O argumento que defende e favorece a plausibilidade da "tese jurídica" ou do "conceito" alternativo perde de vista o bem jurídico que a norma quer proteger.

Os técnicos do MDA ressaltaram a questão dos juros. Maria Fernanda Coelho e João Guadagnin fizeram questão de enfatizar que "correção monetária não é juro", e que o BB não recebeu juros pelos atrasos do Tesouro. Contudo, conforme o próprio BACEN, isso é falso. Segue trecho significativo da oitiva de Fernando Rocha, Chefe Adjunto do Departamento Econômico do BACEN:

> **O SR. ANTONIO ANASTASIA** (Bloco Social Democrata/PSDB - MG) – [...] em 2015, o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos no Banco do Brasil tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros do Plano Safra. Diante disso, foi aplicado o índice entre a data da apuração e a data do efetivo pagamento dos valores da equalização. V. Sª classificaria tais índices como taxas de juros? Caso contrário, como V. Sª classificaria esse índice?
>
> **O SR. FERNANDO ALBERTO SAMPAIO ROCHA** – [...] em relação a se os índices de correção eram taxas de juros, na minha opinião, **as correções se deviam a juros**, embora o Banco Central não seja parte dessa relação contratual, nem seja uma instituição que tenha

> algum tipo de controle sobre processo orçamentário, algum tipo de participação. [grifamos]

A questão da omissão do BACEN no registro dos passivos das operações de crédito com instituições financeiras controladas nas estatísticas fiscais foi trazida na última reunião de oitiva de testemunhas. O tema é importante. O Procurador do BACEN deixou claro que os registros começaram a ser feitos para as operações de crédito com a CEF, em agosto e setembro de 2014, ou seja, logo depois de o Ministério Público de Contas ter apresentado a representação sobre o assunto (que resultaria na auditoria feita a partir de outubro e no Acórdão 825/2015 do TCU).

> **O SR. MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS** – [...] Quando o Departamento de Supervisão do Banco Central identificou alguns passivos no balanço de bancos – e aí eu falo especificamente da Caixa Econômica, na questão dos programas sociais –, houve a avaliação técnica de que tais passivos se enquadrariam dentro dos critérios especificados no manual de estatística, e aí passou a contar isso de imediato, antes mesmo, até, do início da auditoria no TCU. Isso se deu em agosto e setembro de 2014.
>
> Quanto aos demais passivos que foram sendo identificados pelo TCU durante a auditoria, a avaliação técnica do Banco Central era a de que eles não estavam perfeitamente enquadrados nos critérios, assim como existiam outros passivos que também não eram enquadrados, que não estavam ou não eram objetos da auditoria e que não eram incluídos.

A cronologia é relevante, pois o relatório preliminar do TCU sobre as contas presidenciais de 2015 já não menciona as "pedaladas fiscais" com a CEF, cessadas após a regularização dos registros pelo BACEN. É significativo o fato de o presente processo tratar de operações de crédito ilegais do BB em 2015, que não estavam sendo registradas nas estatísticas, e que só passaram a ser a partir de janeiro de 2016, por determinação do TCU (Acórdão 3.297/2015).

Outro ponto relevante é que a rotina burocrático-administrativa do BACEN, apesar da atribuição de fazer os registros nas estatísticas fiscais, não se mostrava atenta e sensível ao risco fiscal de operações financeiras.

> **O SR. MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS** – [...] Especificamente sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal às situações concretas, o Banco Central não manifestou posição oficial em relação ao assunto, tendo em vista que, após analisar a primeira

> ocorrência, ainda por ocasião do registro dos passivos da União com a Caixa Econômica referentes a atrasos no repasse de programas sociais, esse parecer examinado, **especificamente sob a ótica da regulação bancária**, o Parecer nº 267, de 2014, se não me engano, menciona a existência de pareceres vinculantes da Advocacia-Geral da União, aprovados pelo então Presidente Itamar Franco, excluindo a aplicação da **Lei nº 4.595, da Lei nº 7.492 – são típicas do sistema financeiro** –, e remete a questão da legislação de responsabilidade fiscal a uma consulta, inicialmente ao Ministério da Fazenda, depois ao envolvimento da Advocacia-Geral da União. Ao final, houve um parecer do Consultor-Geral da União, aprovado pelo então Advogado-Geral da União, que, digamos assim, deu encaminhamento a essa questão. [grifamos]

Argumenta-se também que a ótica do BACEN é da regulação bancária, como visto (item 2.2.3.2). O BACEN, como explicou um de seus Procuradores e depois dele o Chefe Adjunto do Departamento Econômico, Fernando Rocha, não olhava para a LRF, mas para as leis do mercado financeiro – Lei nº 4.595/64 e Lei nº 7.492/86. E a Procuradoria do BACEN usava pareceres vinculantes da AGU de 1994, anteriores à LRF, que dizem, em suma, que não é ilegal operação de crédito entre o Tesouro e os bancos federais. Contudo, uma lei complementar posterior, de status constitucional, qualificou tais operações como ilegais, mas esse fato não foi considerado pelo BACEN, pois sua rotina burocrática não era programada para se preocupar com o risco fiscal.

Do ponto de vista hermenêutico, trata-se de uma situação esdrúxula. Em observância ao art. 11, do inciso IV, do projeto de LDO de 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), a Presidente da República indicou o BACEN como o órgão responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta. Está na mensagem de encaminhamento do projeto de LOA de 2015 ao Congresso Nacional. O TCU precisou interferir na forma como o órgão interpretava seu próprio Manual e alertar para considerar a dimensão fiscal. Ou seja, o BACEN se apresentou, salvo melhor juízo, como órgão inadequado para assumir tal responsabilidade, pois se nega, como ficaram claros os depoimentos dos funcionários do órgão, a enxergar as questões que lhe são trazidas sob a ótica fiscal, argumentando que não é de sua competência.

> **O SR. MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS** – [...] O que ocorre com mensagem presidencial que encaminha o PLOA? Há uma definição de qual metodologia será utilizada, e não, na nossa

> interpretação, a definição dos critérios da metodologia que devem ser utilizados. A LRF não trouxe esses critérios. Está pendente de regulamentação até hoje o art. 30 da LRF nesse particular. Então, a nossa interpretação do que essas mensagens presidenciais sobre o PLOA fizeram foi a de dizer o seguinte: "Banco Central, você já tem uma metodologia consolidada desde 1991, baseada em referências internacionais. Não existe um critério legal para a apuração de resultado. Então, vou utilizar, enquanto não é regulamentado o art. 30 da LRF, a sua metodologia como referência." Mas ela não alterou a natureza, não alterou as características, não alterou, inclusive, **a finalidade da estatística fiscal do Banco Central, que foi criada, principalmente, para avaliar o impacto do setor público na demanda agregada, subsidiando decisões de política monetária**. [grifamos]

Ou seja, passivos que afetam diretamente o resultado primário e a dívida pública não eram registrados sob o argumento de que não há lei regulamentando o art. 30 da LRF para fornecer os critérios de tal registro. A exemplo da postura adotada pelo governo quanto ao pagamento das "pedaladas fiscais", também aqui optou-se por aguardar o trânsito em julgado do acórdão do TCU para se corrigir um erro manifesto. A burocracia governamental recusa-se a enxergar o bem jurídico protegido pela norma. A resposta oferecida pelo BACEN não se harmoniza com a ideia de uma gestão planejada, transparente, controlada e responsabilizável do dinheiro público, e é preocupante perceber a falta de qualquer razoabilidade interpretativa nesse sentido da parte do órgão.

Várias testemunhas, assim como a própria denunciada em sua defesa escrita, argumentaram pela necessidade de dar continuidade aos serviços públicos. O ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário chegou mesmo a defender arranjos fiscais mais flexíveis.

A contraposição entre *politica social x política fiscal*, ou mesmo entre *política econômica x política fiscal* é nociva para o interesse público. Os fins justificam os meios – assim podem ser resumidos tais discursos. Se o fim é meritório, vale tudo no campo fiscal. Não é esse, contudo, o espírito da lei. O Ministro Marco Aurélio, do STF, em decisão memorável no HC 84038-8/RJ, registrou que "Jamais é demasia frisar-se que, em Direito, o meio justifica o fim, mas não este aquele" (DJ 01/07/2004).

A confusão entre a política econômica e a política fiscal ficou clara na fala do ex-Advogado-Geral da União:

> **O SR. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** – [...] E, nas portarias, como é que o processo acontecia? No primeiro semestre, havia as contratações das operações. No segundo semestre, havia a apuração pelo Tesouro em relação àquelas contratações feitas pelo BNDES. O BNDES fazia um bloco de contratações, mandava para o Tesouro. O Tesouro verificava isso, e, ao final desse segundo semestre, é que se iniciava a equalização dessas contratações. Havia um aumento de tempo; em vez de quatro meses, doze meses. Agora, o fato é que, nessas situações, supostamente sendo operação de crédito, o Estado continua descoberto, porque, em rigor, a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando trata como operação de crédito, não faz exceção de tempo, de quantidade, de valor. E R$1 é operação crédito. Pronto, é proibido.
>
> Mas, então, como é que acontece? **Exatamente porque é inviável e não pode ser tratado, porque a subvenção vem na 4.320, e é uma forma de equalização econômica que se faz em diversas atividades econômicas, inclusive, financeiras como forma de permitir os juros mais baixos**. **Essa é minha visão**. [grifamos]

É uma visão que nos parece problemática do ponto de vista da teleologia das normas.

Todo o conjunto fático – decretos presidenciais e "pedaladas fiscais" – compõe, em direito processual penal, a *materialidade* do crime. *Materialidade* é a existência do fato, nos limites em que se atribui à denunciada. A materialidade também abrange, a efetiva lesão ao bem jurídico protegido pela norma – no caso sob exame, o equilíbrio das contas públicas e seu controle pelo Congresso Nacional.

Como já dito e se confirma dos testemunhos, a materialidade do fato não é contestada pela defesa. Em sua peça escrita, chega mesmo a dizer que "os fatos apontados na denúncia são consequência e não a causa da crise" que hoje assola o País (DOC 24, p. 115). O que a defesa questiona é a interpretação para a caracterização da ilicitude dos mesmos, negando, por decorrência lógica, efetiva lesão ao bem jurídico protegido pela LRF e pela Constituição. Na defesa escrita, argumenta-se que os fatos apontados na denúncia foram buscas de "arranjos mais flexíveis", "necessidade de mudar as regras fiscais", para que "se possa fazer o uso anticíclico da política fiscal" e enfrentar a crise (p. 117). A defesa ainda esclareceu, em diversas manifestações orais durante as reuniões da Comissão, que a denunciada não poderia ser responsabilizada criminalmente por adotar uma "tese jurídica" ou uma "visão" diferente da que teria sido a base da rejeição das contas presidenciais pelo TCU em 2014.

O discurso de "o quê causou o quê?" também não nos parece favorecer a defesa. Os resultados econômicos são em grande medida fruto de escolhas políticas feitas. Leonardo Albernaz, do TCU, esclareceu esse ponto:

> **O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ** - [...] é verdade que você tem um controle muito mais forte sobre as despesas do que sobre as receitas, ou seja, as receitas estão sujeitas a variáveis que nem sempre estão sob o controle do governo. Embora isso seja verdade, não é demais lembrar o que tem acontecido com a renúncia de receitas. Trabalhei com esse tema durante muito tempo e sei que, **de 2004 a 2014, a renúncia de receitas subiu de sessenta e poucos bilhões para mais de trezentos bilhões**. **Então, parte do impacto que temos de perdas de arrecadação decorre de escolhas feitas, que também podem ser meritórias, mas que impactam a arrecadação disponível**.
>
> Ainda em 2015, a renúncia de receitas continuou a crescer. Se somarmos a renúncia de receitas tributárias mais a renúncia de receitas creditícias, **2015 é um recorde**.
>
> Uma coisa são os benefícios que eventualmente aparecem no início do ano no PLOA, outra coisa é a quantidade de benefícios que você vai acumulando ano a ano. Se você não põe fim a eles, eles vão se somando. Os números com que trabalhamos são números apurados pela própria Receita Federal e pela Secretaria de Política Econômica, ambos do Ministério da Fazenda. Nós temos um recorde em 2015 em termos de renúncia fiscal no sentido amplo: subsídios tributários e subsídios creditícios e financeiros. [...] **o governante, de uma forma geral, os nossos representantes têm alguma influência sobre a receita**. [grifamos]

De uma forma geral, o discurso do "sempre foi feito assim" – para justificar os decretos presidenciais de suplementação orçamentária e a ocultação dos registros das "pedaladas fiscais" –, muito repetido durante a instrução testemunhal, mostra um descaso e falta de sensibilidade em relação aos fins das instituições. A *tradição* não pode limitar e neutralizar a *lei*. Foi justamente o movimento inverso que pautou a revolução política pós-iluminista e inaugurou a era das constituições e dos códigos de lei. É preocupante o discurso de que "a jurisprudência se amoldava à prática", colocado pelo ex-Advogado-Geral da União, quando se traduz em ofensa aos bens jurídicos tutelados. E ainda mais grave considerando que não faltaram sinais de alerta por parte do Ministério Público de Contas e do próprio TCU.

Em face do exposto, é possível perceber muitas tensões na racionalidade administrativa implícita no discurso das testemunhas. As

intepretações da lei oferecidas pela defesa afrontam diretamente o bem jurídico como valor independente que dá completude e sentido à norma. A interpretação teleológica vem justamente para dirimir tais tensões. O crime de responsabilidade julga resultado, desempenho da função pública, daí ser fundamental cotejar o discurso da defesa e da acusação com a finalidade da norma.

Apesar da grande quantidade de testemunhas de órgãos setoriais e operacionais, que apenas discursaram sobre procedimentos na elaboração dos decretos e resultados obtidos de políticas públicas, o tangenciamento do centro do problema é em si significativo e informativo para um processo de julgamento político desta natureza. **Os temas centrais, contudo, não devem ser perdidos de vista: o impacto das ações e omissões político-administrativas no desempenho fiscal da União e na observância da meta vigente, assim como a ocultação dessas ações do Congresso Nacional e da sociedade**.

2.2.5. Responsabilidade política

O presente processo trata, em síntese, da gestão do dinheiro público, "ponto mais importante da legislação", segundo registrou Montesquieu na sua obra máxima, *O Espírito das Leis*. Não por outra razão ter a Lei nº 1.079, de 1950, e a Constituição Federal, no art. 85, previsto perda de mandato para o Presidente por irresponsabilidade na gestão do dinheiro público.

Nos crimes de responsabilidade, ao contrário dos crimes comuns, não se julga a pessoa, mas o desempenho da função. A condenação não impõe castigo pessoal, como a restrição da liberdade, mas o despojamento do cargo e a inabilitação temporal para assunção de funções públicas. Isso significa, entre outras coisas, que o fato de o agente político ser considerado pessoa honesta, de reputação moral ilibada ou de não estar sendo investigado ou respondendo a processos relativos a crimes contra a Administração Pública previstos no Código Penal é irrelevante para o julgamento de crimes de responsabilidade. O processo de responsabilização tem finalidade política, pois objetiva simplesmente afastar do exercício do cargo o governante que gere mal a coisa pública, em atentado contra a Constituição.

Conforme Paulo Brossard, em sua obra clássica *O Impeachment*, "o essencial não é a figura do presidente, mas a eficácia e o decoro da função política" – daí, portanto, se impor necessária a realização de um julgamento político, com uma visão política e por um corpo político (Globo, 1965, p. 47).

A justificativa do projeto de lei que veio a culminar na Lei nº 1.079, de 1950, aliás, traz trecho relevante (Anais do Senado, Vol. XVIII, jun. 1948, p. 293):

> [...] o impeachmet é uma instituição de direito constitucional que reveste uma característica eminentemênte política e a pena que lhe é imposta não visa uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular d'a função pública que não revelou aptidões para a exercer. Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque este é o têrmo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo sui generis, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque; promana de outros fundamentos e visa outros fins.

Quando conjugamos a duas esferas – o político e o jurídico –, encontramos uma definição básica de responsabilidade. Não é apenas o dever jurídico de responder pela violação de uma norma jurídica, conceito genérico que pode ser encontrado em qualquer dicionário jurídico. Deve-se também ter em vista a esfera política, que valora o resultado. Responsabilidade é, nesse sentido, o dever imposto por lei de responder por atos que impliquem dano. Essa é a ideia básica que não pode ser perdida de vista no presente processo de *impeachment*.

Em seus estudos de várias sociedades, do presente e do passado, Max Weber colheu algumas conclusões que julgamos serem preciosas para o presente processo. Convém citá-lo diretamente quando trata da política:

> Devemos ser claros quanto ao fato de que toda conduta eticamente orientada pode ser guiada por uma de duas máximas fundamentalmente e irreconciliavelmente diferentes: a conduta pode ser orientada para uma "ética das últimas finalidades", ou para uma "ética da responsabilidade". Isto não é dizer que uma ética das últimas finalidades seja idêntica à irresponsabilidade, ou que a ética de responsabilidade seja idêntica ao oportunismo sem princípios. Naturalmente ninguém afirma isso. Há, porém, um contraste abismal entre a conduta que segue a máxima de uma ética dos objetivos finais – isto é, em termos religiosos, "o cristão faz o bem e deixa os

> resultados ao Senhor" – e a conduta que segue a máxima de uma responsabilidade ética, quando então se tem de prestar conta dos resultados previsíveis dos atos cometidos (*A política como vocação*, in Ensaios de Sociologia, LTC, 2002, p. 83-84).

A "ética dos fins últimos" – ou "ética da convicção", como preferem alguns – "se desfaz na questão da justificação dos meios pelos fins". Ou seja, os fins justificam os meios. Tal ética tende a se arriscar no emprego de meios perigosos. Contudo, arremata Weber: "Nenhuma ética no mundo nos proporciona uma base para concluir quando, e em que proporções, a finalidade eticamente boa 'justifica' os meios eticamente perigosos e suas ramificações" (*idem*, p. 84). Um dos "pecados mortais" no campo da política é, conclui Weber, a "irresponsabilidade".

A "ética dos fins últimos" pode ser encontrada nas palavras da própria Presidente da República ora afastada. Oportuno trazer novamente trecho do discurso feito em Boa Vista, no Estado de Roraima, no dia 9 de dezembro de 2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, extraído do portal do Palácio do Planalto, sítio eletrônico do governo:

> Porque o orçamento de um país, ele tem de ser olhado do ponto de vista daquilo que você gasta e para quem você gasta. O 'para quem' é mais importante do que qualquer outra consideração.
>
> Uma das razões para que eu esteja sendo julgada hoje é porque uma parte eles acham que nós não gastamos, nós não deveríamos ter gastado da forma que gastamos para fazer o Minha Casa Minha Vida. Uma das razões é essa. É o que eles chamam de pedaladas fiscais.
>
> A gente, o governo federal, é dono da Caixa Econômica Federal, nós somos os únicos donos, o governo federal. [...] Ora, é por conta que nós fomos capazes de fazer o maior programa habitacional da história que nós hoje somos responsabilizados.[49]

Em discurso recente, no Encontro com Artistas e Intelectuais em Defesa da Democracia, em Brasília/DF, no dia 31 de março de 2016, no mesmo tom:

[49] Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-entrega-de-unidades-habitacionais-em-boa-vista-rr-e-entregas-simultaneas-no-maranhao-para-bahia-e-rio-de-janeiro-do-programa-minha-casa-minha-vida-boa-vista-rr.

> As pedaladas fiscais, elas abrangem três coisas fundamentalmente: o pagamento do Bolsa Família, o pagamento do Minha Casa, Minha Vida e o fato de que nós lutamos contra a redução do crescimento econômico, diminuindo as taxas de juros para que o setor industrial do País gerasse empregos. É para essas três coisas que foram o objeto basicamente das pedaladas fiscais. E o que eles queriam? Primeiro, queriam que nós pagássemos os nossos bancos públicos. [...] O Estado Brasileiro é dono da Caixa e do BNDES em 100% das ações.[50]

Essa mesma racionalidade dos fins últimos pode ser encontrada ainda nas linhas do Comunicado à Imprensa da Presidência da República do dia 7 de outubro de 2015, em resposta ao acórdão do TCU que propôs a rejeição das contas de 2014:

> 2. Os órgãos técnicos e jurídicos do governo federal têm a plena convicção de que não existem motivos legais para a rejeição das contas. Além disso, entendem ser indevida a pretensão de penalização de ações administrativas que visaram a manutenção de programas sociais fundamentais para o povo brasileiro, tais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida.

Em outros pronunciamentos, já citados e que ainda citaremos neste Relatório, o mesmo discurso se repete. São fatos públicos e notórios de relevância para a instrução, pois apontam para o elemento subjetivo das condutas.

Em tais discursos, a posição ética escolhida é a de que *a forma como* a política é executada não é importante, pois os fins justificam os meios. Por mais meritórios que sejam os fins, vale frisar, não é deles que trata o presente processo. Este processo de *impeachment* trata, exclusivamente, dos *meios empregados*.

Apesar da aparente complexidade e tecnicalidade das questões trazidas na instrução, a conduta que está sob julgamento envolve o **desrespeito de normas financeiro-orçamentárias e a usurpação das funções do Poder Legislativo.**

Ao Presidente da República foi outorgado poder de representação, e dele deve prestar contas aos outorgantes, a sociedade. É disso

[50] Disponível em: https://youtu.be/CBg7t3-KRK4?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

que trata a Lei nº 1.079, de 1950. Nesse diploma normativo, o Presidente da República pode incorrer em vários tipos de condutas, como, por exemplo, opor-se ao livre exercício do Poder Judiciário, incitar militares à desobediência, impedir com violência o livre exercício do voto, não prestar contas ao Congresso Nacional, não responsabilizar seus subordinados etc. No rol de condutas imputáveis ao Presidente, o legislador também incluiu: infringir a lei orçamentária, abrir crédito sem autorização do Congresso Nacional, deixar de quitar operação de crédito ilegal, entre outras. A lei positiva que o Presidente da República é a responsável, em última instância, por tais condutas. A lei também prevê punição para os seus assessores diretos, os Ministros de Estado.

A maior parte das condutas descritas na Lei nº 1.079, de 1950, não necessariamente são executáveis por atos próprios e diretos de um Presidente da República. Mas se constam da Lei, o legislador atribuiu ao Presidente da República *responsabilidade política* – ou seja, necessidade de responder e prestar contas sobre os resultados daquelas ações e omissões.

A responsabilidade abraça, no âmbito da Lei nº 1.079, de 1950, uma gama de movimentos muitas vezes implícitos, como: executar mal, escolher mal, orientar mal, vigiar mal, deixar de punir o responsável direto pelo mal e deixar de interromper o mal. Mas uma coisa é certa: se o Presidente da República é o responsável, em última instância, pelas condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, pois assim a lei o estabeleceu, é porque ele é reputado *o dirigente que pode evitar que o dano ocorra*, *é a pessoa em toda a cadeia administrativa que detém o poder definitivo de desistir e de mudar a rota da ação lesiva*.

Assevere-se que o Presidente é o representante maior da República. É o agente político que, no exercício da sua função, não se subordina a nenhuma outra autoridade, senão à da *lei*. É aquele cuja discricionariedade só encontra limite na lei, não na discricionariedade de outrem, como bem já lembrou Sérgio Sérvulo da Cunha (*Responsabilidade Administrativa e "Impeachment"*[51]).

Assim, talvez seja esta a pergunta mais importante deste processo de *impeachment*: por que a Presidente da República deve ser responsabilizada pelos fatos trazidos pela DEN nº 1, de 2016? Com base na instrução probatória

[51] Disponível em: http://www.fpl.edu.br/enade/pdfs/texto_politica_responsabilidade_impeachment.pdf.

realizada e em informações públicas disponíveis, sintetizamos e elencamos a seguir os **elementos de convicção** que, *somados*, oferecem uma resposta preliminar à pergunta acima e nos parecem suficientes para concluir que a Presidente da República deve ser levada a julgamento pelo Senado Federal:

1) Os fatos objeto da DEN nº 1, de 2016, e apurados durante a instrução apontam para uma gestão da política fiscal que se mostra na contramão de um processo histórico conquistado a duras penas pelo Brasil, com a definição de um *regime de responsabilidade fiscal*. O objetivo desse regime foi anunciado na exposição de motivos do projeto de lei que deu origem à LRF: a conquista de uma *relação sustentável entre a dívida pública e o produto interno bruto* (PIB) *da economia*. Os indicadores atuais da economia brasileira demonstram que essa relação inexiste. Em 2015, a dívida bruta alcançou 66,5% do PIB, o maior índice desde 2006. Do ponto de vista da sustentabilidade, o que torna a trajetória da dívida bruta preocupante é a velocidade de aumento, que passou de 51,7% em 2013, para 57,2% em 2014, 66,5% em 2015 e para 67,5% no primeiro quadrimestre de 2016. Há claros indicativos de uma trajetória insustentável da dívida bruta a partir de 2013. A forma de condução da política econômica culminou no que vem sendo apontado como o pior quadro econômico de toda a história da República. O governo recorreu à omissão de passivos e à contabilidade criativa para conciliar o desequilíbrio fiscal com a aparência de cumprimento do resultado primário;

2) Em 2010, no âmbito de pedido de reexame relativo ao Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7), que decorreu de levantamento com o objetivo de examinar os procedimentos de controle do cumprimento do disposto no art. 14 da LRF, a AGU já buscava justificativas para a flexibilização de regras fiscais restritivas, assim se manifestando: "[...] sabendo-se que a LRF fora concebida muito mais para buscar o equilíbrio fiscal do que para mantê-lo, uma interpretação tão restritiva da lei, quando já se alcançou este equilíbrio, se torna descolada de uma realidade na qual a credibilidade da política fiscal é uma das bases para o país ter alcançado o grau de investimento pelas principais agências classificadoras de risco". Naquela ocasião, o TCU já ponderara que caso as regras da LRF não fossem cumpridas, prevenindo riscos e corrigindo desvios, o equilíbrio fiscal poderia não se manter no futuro, especialmente em tempos de crises econômicas internacionais as quais o País está sujeito. Nesse sentido, afirmou-se que a observância estrita das normas da LRF tinha o condão de precaver ou amenizar o efeito danoso que tais crises pudessem causar nas contas públicas

brasileiras, a qualquer tempo (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2014, p. 822);

3) No Relatório do TCU que subsidia o parecer prévio de 2012, já se registrava que o acompanhamento do resultado primário da União estava se tornando um "verdadeiro desafio", em razão de "mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas", o que reduzia a transparência sobre a meta de resultado primário do Governo Federal e sobre a previsibilidade da gestão fiscal (Relatório Preliminar das Contas do Governo da República, Exercício de 2015, p. 3 – TC 008.389/2016-0);

4) Técnicos do Tesouro Nacional alertaram o Secretário do Tesouro a partir de 2013 para os riscos da gestão fiscal em curso, mas receberam ordem para não pagar as dívidas das "pedaladas fiscais" cobradas pelos bancos públicos. O BB encaminhou várias solicitações de cobrança ao Tesouro. A CEF levou o caso à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Foram produzidas notas técnicas informando que os saldos estavam evoluindo de forma arriscada e perigosa, inclusive com estimativas para 2014, 2015 e 2016, mostrando que os valores chegariam a volumes preocupantes e que, se não fosse dada nenhuma solução, perder-se-ia o controle da situação. Operações com volumes expressivos de recursos eram normalmente levadas ao conhecimento do Chefe do Poder Executivo, não sendo verossímil que uma autoridade (Secretário do Tesouro) assumisse sozinha uma representatividade de valores dessa magnitude, em qualquer situação (depoimento do Coordenador-Geral de Operações de Crédito da STN, Adriano Pereira de Paula – dia 08/06/16);

5) Em reunião ocorrida em novembro de 2013, entre coordenadores e subsecretários da STN e o Secretário do Tesouro Nacional, foi debatido o risco de a deterioração fiscal levar à perda do grau de investimento e de a dívida pública perder sustentabilidade. A perda do grau de investimento pelas principais agências de risco do mundo aconteceu em 2015 e 2016. A rotina administrativa na STN era de compartimentação, sem que houvesse compartilhamento de informações e de conhecimento entre as áreas, e, após a referida reunião de 2013, tal rotina se tornou mais forte, centralizando-se em um pequeno grupo as informações relevantes para a tomada de decisão (depoimento do Secretário do Tesouro Nacional, Otávio Ladeira – dia 08/06/16);

6) No Relatório sobre as contas presidenciais de 2013, foi dado novo sinal de alerta para a Presidente da República: "Contudo, em vista dos procedimentos heterodoxos, e pouco transparentes, levados a cabo pela Secretaria do Tesouro Nacional, particularmente no período 2010-2013, conforme extensamente documentado nos autos dos processos TC 033.747/2012-1 e TC 005.968/2014-3, julga-se pertinente a manutenção da recomendação expressa no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2012, e nos termos em que foi acolhida pelo Plenário do TCU, como mecanismo de proteção à consecução de resultados primários genuínos que venham a sinalizar uma disciplina fiscal fidedigna" (idem, p. 4);

7) Após a apreciação das contas presidenciais de 2013, o Ministro Augusto Nardes alertou a Presidente da República sobre a existência de mais de R$ 2 trilhões em passivos atuariais e contingentes não contabilizados. Por ocasião da apreciação das contas de 2014, alertou a Presidente da República sobre a possibilidade também de rejeição das contas de 2015: "Após nossos alertas, foram registrados mais de R$ 1 trilhão, relativos ao passivo atuarial dos servidores civis da União. Também foram evidenciados nas notas explicativas deste ano de 2014 cerca de R$ 940 bilhões relativos a passivos contingentes, o que, embora ainda insuficiente sob o ponto de vista contábil, já constitui um avanço em termos de transparência. Apesar dos avanços, estamos alertando o Poder Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal, nas Contas do exercício de 2015, a serem apreciadas em 2016, vir a emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações não sejam implementadas em sua totalidade" (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2014, p. 834);

8) Em julho de 2014, a CEF adverte o governo sobre os atrasos sistemáticos em relação ao Programa Bolsa Família e ressalta que "a Caixa não está obrigada a disponibilizar os recursos. Trata-se de faculdade dessa empresa pública com a cobertura do custo correspondente" (Ofício nº 0018/2014/DIJUR). A própria assessoria jurídica da CEF considerou as operações como "operações de crédito" (incursas no art. 37, IV da LRF). O caso foi levado para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Em Parecer de março de 2015, a AGU argumenta que a recusa de repasse dos valores geraria "forte comoção social" e "responsabilização dos dirigentes da CEF", e que tratava-se de questão prioritária de "política social e de dignidade da pessoa humana [...] em face do que se deve interpretar as regras de restrições orçamentárias", apesar de reconhecer que a "situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese,

continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal". A AGU recomenda, ao final, que se aguardasse a decisão do TCU no TC 021.643/2014-8 (Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015). O governo marcava posição no sentido de que os fins sociais da política devem se sobrepor às regras de gestão fiscal. Mesmo após a decisão final do TCU, operações semelhantes continuaram a ser executadas com outros bancos públicos;

9) O Ministério Público junto ao TCU ofereceu em agosto de 2014 representação sobre as operações de crédito ilegais com bancos públicos controlados, que resultaria no Acórdão 825/2015. A imprensa passou a noticiar, desde o início de 2014, a existência das "pedaladas fiscais", em periódicos variados (*Isto É*, *Época*, *Estadão*, *Veja*, *Folha de S. Paulo* etc.), além de vários artigos técnicos publicados que trataram do tema, da lavra de especialistas como Raul Velloso, Marcos Mendes, entre outros. Ainda no início de 2014, a ONG Contas Abertas pediu apuração ao Ministério Público de Contas a respeito das manobras fiscais usadas no exercício de 2013. O próprio Advogado-Geral da União à época, Luis Inácio Lucena Adams, informou que começou a participar de reuniões com o Ministro da Fazenda, o Presidente do BACEN e o Secretário do Tesouro sobre o assunto a partir de junho/julho de 2014, em razão dos "debates que estavam sendo travados pela mídia", e fez recomendação para que os passivos fossem quitados (depoimento do ex-Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams – dia 28/06/16). Tais fatos tornam o desconhecimento da Presidente da República inescusável. Mesmo após os atos serem apontados como irregulares pelo TCU e pela mídia, e ainda após a recomendação do Advogado-Geral da União pela quitação, continuaram a ser executados;

10) A CVM, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, começou a cobrar explicações do BB a partir de agosto de 2014 a respeito das "pedaladas fiscais". Como primeiro procedimento, solicitou esclarecimentos sobre matéria publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, de 20/08/2014, de que o Tesouro Nacional estaria represando R$ 8 bilhões referentes a repasses relacionados ao Plano Safra (Ofício/CVM/SEP/GEA-1/Nº 435/2014). O segundo procedimento é originário de reclamação da UNAMIBB, de 17/09/2014, sobre a ausência de informações a respeito da natureza dos créditos decorrentes de equalização de taxa de juros do Plano Safra, o crescimento do saldo dessas contas a partir de 2012, o potencial de perdas em caso de inadimplência e a ausência de provisionamento para esse risco de crédito, entre outras questões (Processo CVM SP nº 2014/333);

11) As operações de crédito ilegais com instituição financeira controlada foram objeto de deliberação pelo TCU em abril de 2015, no âmbito do Acórdão 825/2015, reiterado pelo Acórdão 992/2015, ambos do Plenário. Logo após a decisão do TCU, que abriu prazo para que os órgãos do governo se explicassem, o governo ofereceu entrevista coletiva, em 17/04/15, com a presença do Ministro da Justiça, do Advogado-Geral de União e do Procurador-Geral do BACEN, em que foi dito que o assunto foi levado à Presidente da República, que solicitara que os fatos fossem esclarecidos para a sociedade na entrevista. Na mesma ocasião, o Advogado-Geral da União comunicou que foi dada orientação ao então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, para que não houvesse novas operações de crédito dessa natureza em 2015 até a decisão definitiva do TCU, como um gesto inclusive de respeito ao Tribunal[52]. Todavia, as operações tiveram continuidade em 2015. Operações de crédito ilegais foram registradas junto ao BB nos dois semestres de 2015, sem contar os passivos sem quitação que já vinham sendo carregados de períodos anteriores (Relatório Preliminar das Contas do Governo da República, Exercício de 2015/TC 008.389/2016-0);

12) Não houve novidade ou nova interpretação em relação ao conceito de operação de crédito pelo TCU ao analisar as chamadas "pedaladas fiscais" no Acórdão 825/2015. As inúmeras fiscalizações realizadas pelo TCU nos 15 anos de vigência da LRF, com a manifestação dos órgãos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, abrangendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o BACEN, trataram de operações de crédito e suas vedações, com considerável consenso no que tange à interpretação dos dispositivos discutidos, em especial os conceitos de operação de crédito (Acórdãos 1.563/2005-TCU-Plenário, 1.573/2006-TCU-Plenário, 451/2009- TCU-Plenário, 806/2014-TCU-Plenário). É inaceitável a alegação de que a Presidente da República, com assessoramento direto dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e do BACEN, não tivesse informação acerca dos efeitos de ordem orçamentária, econômica e financeira dos pagamentos de despesas expressivas de responsabilidade direta da União. Igualmente não houve mudança de entendimento em relação aos decretos presidenciais de suplementação de crédito. Em 2009, no julgamento das contas presidenciais, o TCU registrou o fato de que o contingenciamento fora feito com base na meta proposta, mas deixou de se pronunciar a respeito dos créditos suplementares especificamente. Apenas recomendou a aprovação das contas em seu conjunto (Relatório sobre as Contas de Governo da República,

[52] Entrevista disponível em:
https://youtu.be/HhNR7xETRFM?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

Exercício de 2009, Ministro Raimundo Carrero). Ainda assim, em relação ao contingenciamento, houve em 2009 manifestação técnica no âmbito do TCU no sentido de que fosse adotada a meta em vigor, e não a meta constante de projeto de lei (Processo 013.707/2009-0, que resultou no Acórdão 263/2010);

13) A Portaria MF 419/2015, editada dois meses após o Acórdão 825/2015-TCU, introduziu uma inovação quanto à regulamentação do momento em que o pagamento das subvenções ao BB era devido, estendendo o prazo para que o STN liquidasse a obrigação sem pagar juros. Ao invés de constituir reserva para cancelar a operação questionada pelo TCU, o governo editou uma Portaria insistindo no mesmo tipo de operação, impondo ônus extra à instituição financeira;

14) A Presidente da República foi notificada pessoalmente em junho de 2015 do relatório preliminar que apontou irregularidades das contas de 2014 (Aviso 664-GP/TCU, de 19/06/2015, referente ao Acórdão 1.464/2015-TCU). A Presidente foi notificada em agosto de 2015 do relatório preliminar relativo a indícios adicionais de irregularidades (Aviso 895-GP/TCU, de 12/08/2015). A notificação é pessoal e instava a Presidente a se explicar sobre: a omissão de passivos da União junto aos bancos públicos e FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014; adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida; adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do PSI; omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014; e, entre outros pontos, sobre não contingenciamento exigível de despesas discricionárias. O então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, confirmou em seu depoimento na Comissão que as questões foram levadas à Presidente da República. Mesmo após a notificação, as ações continuaram a ser executadas;

15) Na cerimônia solene de anúncio de investimentos do BB para o Plano Safra 2015/2016, em 01/07/2015, o Vice-Presidente do BB, Osmar Fernandes Dias, declarou que os seus montantes são fruto de "muitas horas de reunião com o Ministério da Fazenda" e "com a participação da Presidente Dilma, coordenando as reuniões", e agradeceu à Presidente por "ter tido essa sensibilidade: que não se pode cortar recursos de setores que estão promovendo o desenvolvimento do país e, sobretudo, garantindo [...] a

soberania nacional através da segurança alimentar"[53]. Fica evidente o interesse e o controle da situação pela Presidente da República. Apesar de haver um ajuste fiscal em curso e de haver um saldo devedor do Tesouro com o BB superior a R$ 13 bilhões, correspondente a subvenções em atraso relativas aos anos de 2012 a 2015, a Presidente aumentou em 20% os financiamentos do agronegócio e da agricultura familiar para o período 2015/2016, obrigando o BB a suportar com recursos próprios os subsídios aos beneficiários;

16) A Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem 269, de 22/07/2015, projeto de lei (PLN 5/2015) visando à alteração da meta fiscal. Na justificação do PLN, informa-se que "tornou-se imperiosa a redução da meta de resultado primário a ser realizado em 2015", o que indica ciência de que o cenário econômico era indicativo de não cumprimento da meta em vigor (o que inclusive evidencia a desnecessidade de qualquer alerta formal por parte do TCU). Ao enviar o PLN, a Presidente mostrou conhecimento de que foram usadas fontes para a abertura de créditos suplementares que, no momento da edição dos decretos, não eram compatíveis com o atingimento da meta vigente naquele momento, em violação ao art. 4º da LOA. Na exposição de motivos, a Presidente comunica que não teria mais condições de cumprir a meta vigente. Assim como solicitou ao Congresso a alteração da meta, o procedimento legal era também ter solicitado ao Congresso a modificação do orçamento, o que, todavia, optou por fazer à sua revelia, por meio da edição de decretos de sua autoria. Uma vez que o governo se encontre numa situação de descumprimento da meta fiscal, a conduta esperada seria a de não mais ampliar despesas primárias mediante decretos de suplementação orçamentária;

17) Cinco dias antes da assinatura do Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), de abertura de crédito suplementar de R$ 1,7 bilhão, acompanhado de parecer técnico informando que o crédito não afetaria a obtenção da meta fiscal vigente, a Presidente da República havia encaminhado ao Congresso Nacional o PLN 5/2015, com vistas à redução da meta de superávit primário de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões. A Presidente, mesmo ciente de que a meta fiscal vigente não mais seria cumprida, assinou o referido decreto, em ofensa flagrante e deliberada ao art. 4º da LOA de 2015. A existência de parecer técnico instruindo o decreto em nada influenciou a

[53] Disponível em: https://youtu.be/vHzJ0IFSjIo?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.

conduta consciente da Presidente de descumprir a lei orçamentária. Até a meta fiscal ser revisada em nova diretriz orçamentária, a conduta prudente e legal era não comprometer o desempenho com a abertura de novos créditos suplementares;

18) Em resposta à decisão do TCU, a Presidente editou um decreto que demonstra que sempre esteve ao seu alcance o controle e a intervenção sobre a prática questionada. O Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, por meio do qual veda aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis, ação que deveria ter sido tomada muito antes, evidenciando que o Chefe do Poder Executivo antes se omitira e assumira risco grave e relevante;

19) O Relatório que opinou pela rejeição das contas presidenciais de 2014 foi acatado por unanimidade pelo Plenário do TCU em 7 de outubro de 2015 (Acórdão 2.461/2015-TCU). Ao todo, 17 gestores públicos e autoridades foram arrolados para responsabilização, entre eles um ex-Ministro de Estado (Ministro da Fazenda) e o ex-Secretário do Tesouro Nacional, em razão da gravidade dos fatos. “Em 2014, tivemos a gestão mais temerária das finanças públicas brasileiras desde que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada” – depoimento do Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU, Leonardo Rodrigues Albernaz – dia 13/06/16;

20) No julgamento das contas presidenciais de 2014, o TCU criticou a condução da programação orçamentária e financeira baseada em meta contida em projeto de lei e, consequentemente, a omissão de contingenciamento de acordo com a meta então em vigor. Em 2015, repetiu-se a irregularidade de se utilizar a meta contida em projeto de lei como fundamento para condução da programação orçamentária e financeira, em especial na delimitação dos contingenciamentos. O contingenciamento estabelecido após o terceiro bimestre, ignorando a sinalização de irregularidade dada pelo TCU em junho, foi realizado com base na meta contida no PLN 5/2015, muito inferior ao necessário para o alcance da meta da LDO 2015 então vigente. O Poder Executivo só mudou sua conduta em virtude da decisão do TCU sobre as contas de 2014 prolatada em 7/10/2015. A partir daí, o governo desconsiderou a meta do PLN e adotou o contingenciamento de todas as despesas possíveis naquele momento. Condução unilateral da política fiscal e orçamentária, com amparo em

proposta de meta constante de projeto de lei configura prática ilegal, realizada em desacordo com a Constituição, a LDO 2015 e o art. 9º da LRF, caracterizadora de abuso de poder. A Presidente da República foi omissa no dever de praticar ato vinculado de contingenciamento, não lhe sendo permitida qualquer margem de liberdade em agir contrariamente ao determinado na LRF (ofensa ao art. 5º, II, c/c art. 37, *caput* da CF);

21) Como consequência da omissão dos passivos da União junto não só ao BB, como também à CEF, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública divulgadas pelo BACEN (em ofensa ao pressuposto da transparência inscrito no art. 1º, § 1º da LRF), criaram-se condições irreais a reger a programação orçamentária e financeira anual, permitindo a realização de despesas excessivas à luz da meta aprovada pelo Congresso Nacional. A postergação e o atraso nos pagamentos trouxeram evidente alívio para a programação financeira da União, possibilitando à Presidente da República a edição de decretos de programação financeira, atos de sua responsabilidade, com montantes de contingenciamento de despesas discricionárias em volume muito inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais do respectivo exercício financeiro. Despesas obrigatórias de caráter continuado, como as "pedaladas fiscais", somente poderiam ser instituídas se informada previamente qual a fonte permanente de financiamento, fonte essa que pode ser um aumento permanente de receita ou uma redução permanente de despesa. A criação, instituição ou ampliação dessa política pública não pode afetar as metas fiscais (ofensa ao art. 17, §§2º e 5º, da LRF);

22) O BACEN usou pareceres jurídicos defasados da AGU, anteriores à LRF, para não reconhecer irregularidade nas operações de crédito envolvendo o Tesouro e os bancos públicos federais e para justificar a omissão nas estatísticas fiscais – Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994 (Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC). São pareceres vinculativos para o Poder Executivo porque aprovados pelo Presidente da República (na época, Itamar Franco), que não foram revogados nem sofreram qualquer revisão ou atualização. Os mesmos pareceres de 1994 foram usados nas defesas de Arno Augustin, ex-Secretário do Tesouro, e de Jorge Fontes Hereda, ex-Presidente da CEF, perante o TCU (no TC 021.643/2014). O governo teve várias oportunidades para coibir a reiteração das "pedaladas", mas optou por adotar argumentos jurídicos convenientes e anacrônicos para que isso não acontecesse;

23) As operações de crédito ilegais foram feitas ao mesmo tempo com BB, CEF e BNDES, de forma sistemática desde a crise de 2008,

evidenciando uma política planejada de uso das principais instituições financeiras públicas federais com o fim de manter e ampliar gastos públicos. Com relação à CEF, a omissão de registro dos passivos tinha se limitado ao exercício de 2014. Contudo, com relação ao BB e ao BNDES, a questão perdurou pelo exercício de 2015. Após a representação do Ministério Público de Contas, quando o BACEN passou a registrar nas suas estatísticas as operações com a CEF, mas não as com o BB e o BNDES, o governo parou de usar a CEF para fins de "pedaladas fiscais", pois a manobra perdia o efeito almejado: quando se registra na dívida, o efeito na meta fiscal se evidencia e, portanto, o uso do artifício deixa de ser útil. A ocultação dos passivos dos bancos públicos federais foi fundamental para que o gasto público pudesse ser ampliado sem sustentação fiscal;

24) A manobra fiscal com as "pedaladas" oferecia duplo benefício ao governo. Enquanto a União apura o seu resultado fiscal pelo regime de caixa (ao deixar de transferir o recurso à instituição financeira, deixa-se de registrar uma despesa primária), a instituição financeira registra os seus resultados pelo regime de competência (há o registro do crédito no seu balanço, influenciando no seu resultado, distribuído a título de dividendos para a própria União). Ou seja, a União deixava de ter uma despesa primária (em razão da omissão nas estatísticas fiscais) e tinha uma receita primária pela distribuição do dividendo da instituição controlada. O mercado financeiro consulta as estatísticas fiscais para avaliar o risco do País, que influencia a taxa de juros oferecida às empresas brasileiras, para quantificar o preço dos empréstimos que as empresas brasileiras tomam no exterior, para quantificar a sustentabilidade da política econômica para o futuro, o nível de gastos públicos, a probabilidade de o País ampliar ou reduzir políticas públicas, a probabilidade de recessão ou de crescimento econômico. Se as estatísticas oficiais são irreais e o governo beneficia-se de manobras contábeis dessa natureza, gera-se uma crise de desconfiança;

25) A relação que se estabeleceu entre a União e o BB, no caso em apreço, não foi bilateral ou consensual, para ser considerada prestação de serviço. Houve utilização deliberada do poder de controlador para impor à instituição financeira situação que lhe é menos favorável, em aproveitamento da própria União. Os direitos de crédito de equalização de taxa de juros constituem um ativo de qualidade duvidosa: não possuem a liquidez de um título público, ou mesmo de um título de crédito e são remunerados a uma taxa relativamente baixa (Selic média) em comparação com taxas livres de mercado, especialmente tendo em vista a ausência de liquidez e a

impossibilidade de qualquer negociação. Sob a ótica de um acionista minoritário, não seria boa forma de aplicação dos recursos da instituição financeira. Além disso, havia o risco de o BB nem sequer ser remunerado pelos atrasos, em razão do disposto no art. 33 da LRF. Tanto o estabelecimento do termo para pagamento das equalizações devidas quanto o próprio atraso no pagamento de referidas equalizações representam a obtenção coercitiva de financiamento junto à instituição financeira controlada pela União. A recusa de quitação às cobranças feitas ao Tesouro pela instituição é uso coercitivo de poder para obrigá-la a lhe conceder financiamento da política pública, o que é vedado pelo art. 36 da LRF;

26) Em um contexto em que o Governo Federal deixou de providenciar o contingenciamento de despesas discricionárias no decorrer do exercício, afronta a responsabilidade fiscal querer revestir de legalidade os decretos abertos. A omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira (falta de contingenciamento de despesas discricionárias da União) é de responsabilidade direta da Presidente da República, no exercício do poder regulamentar (art. 84, IV da CF) e ofende o pressuposto de planejamento da gestão fiscal (art. 1º, § 1º da LRF);

27) O Relatório preliminar das contas presidenciais de 2015 (TC 008.389/2016-0) novamente aponta para a recomendação de rejeição das contas, e que os resultados negativos, tanto nos indicadores econômicos quanto fiscais, são explicados, em parte, pela conduta adotada na gestão fiscal dos anos anteriores. A deterioração do resultado primário desde meados de 2011 sugere, conforme o TCU, uma *mudança do regime fiscal*;

28) O laudo da junta pericial nomeada por esta Comissão confirmou as conclusões já constantes dos acórdãos do TCU, notadamente a abertura irregular de créditos suplementares, com situação fiscal impeditiva, e a realização de operações de crédito ilegais, com financiamento de política pública por instituição financeira controlada e sem registro nas estatísticas oficiais. O laudo concluiu ainda que três decretos presidenciais de suplementação orçamentária foram editados com impacto negativo no resultado primário. Os passivos das "pedaladas fiscais" foram pagos com "atualização" equivalente a juros (taxa Selic e poupança), o que significou gasto público adicional de R$ 1,13 bilhão relativo apenas ao Plano Safra. Em

relação a todas as "pedaladas fiscais", foram pagos R$ 4,88 bilhões em decorrência de juros que incidiram em 2015 (segundos dados da STN[54]);

29) Somente após a intervenção do TCU que o Poder Executivo procedeu à equalização dos passivos relativos às operações de crédito ilegais (no final de dezembro de 2015), em conformidade com os Acórdãos nº 825 (de 15 de abril de 2015) e nº 3.297 (9 de dezembro de 2015). Se não tivesse havido a auditoria e os acórdãos do TCU, muito provavelmente esses passivos ainda estariam sendo carregados, possivelmente em valores maiores, expondo ainda mais a risco concreto a saúde financeira do BB e das outras instituições financeiras usadas com os mesmos fins, além das graves consequências para a saúde financeira do Estado;

30) A manutenção de valores a descoberto no âmbito do Plano Safra saltou de praticamente zero à ordem de R$ 3 bilhões entre 2010 e 2012. Depois, duplicou em 2013 e mais que triplicou em 2014, subindo em dois anos de R$ 3,2 para R$ 10,9 bilhões. No ano de 2015, ascendeu ainda mais, e somente retornou aos patamares da primeira fase ascensional no mês de dezembro, após decisão do TCU. Os valores totais devidos pela União a bancos públicos federais e ao FGTS partem de um patamar estável em torno de R$ 1 bilhão verificado até 2007, seguindo a partir daí um crescimento vertiginoso até que os passivos acumulados, mais que duplicando, chegassem a R$ 52,2 bilhões ao final de 2014. Em 2015, prossegue-se no carregamento dessas dívidas, com um aumento superior a 10%, até novembro, seguido de abrupta queda com a quitação de mais de 80% do passivo em dezembro, imposta por determinação do TCU. As evidências apontam para decisões deliberadas de política econômica, da competência da Presidente da República;

31) A Presidente da República tinha a sua disposição várias alternativas para interromper o curso da expansão irresponsável e ilegal dos gastos públicos em 2015. O projeto de LOA de 2015, aprovado em abril de 2015 pelo Congresso Nacional, é ato de iniciativa da Presidente da República, e nele a Presidente decidiu alocar menos dotações que o necessário para quitar as "pedaladas fiscais". A defasagem total contida na proposta orçamentária era de R$ 5,7 bilhões, conforme laudo pericial. Novas "pedaladas" foram geradas em 2015 e não foram pagas logo após a apuração, mas tão somente

[54] Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/2015-01-28-pagamento-passivos-v_atualizada.pdf.

ao final do ano. A Presidente também poderia ter anulado despesas, pois havia dotação primária discricionária não empenhada disponível e em valor suficiente para anulação. Em 2015, esse montante era da ordem de R$ 40 bilhões no final do exercício. Ou seja, poderia ter lançado mão de uma ação que não teria impacto negativo sobre o resultado primário. Além disso, as "pedaladas fiscais" deveriam ter constado do Anexo de Riscos Fiscais das LDOs de 2015 e 2016. Evidencia-se clara intenção em não se interromper o curso danoso da gestão fiscal;

32) A Presidente alegou necessidade de garantir a continuidade do serviço público e de não impor um prejuízo à sociedade, sob o argumento de "criminalização da política fiscal". Em vários eventos públicos a Presidente da República defendeu a gestão fiscal do governo em razão da necessidade de manter programas sociais. O administrador não é livre para ponderar ou decidir, de acordo com sua conveniência e oportunidade, o momento adequado para corrigir distorções frente a metas potencialmente não alcançadas do ponto de vista orçamentário e financeiro. Pode, no máximo, frente à necessidade de conter gastos, decidir quais despesas desprovidas de caráter obrigatório deverão ser contingenciadas. O contingenciamento é procedimento obrigatório a ser adotado no caso de constatação de risco de não cumprimento da meta. Ficou evidenciada uma estratégia política deliberada e consciente de não contingenciar. A LRF traz dispositivo específico sobre quadros econômicos recessivos, que não dispensa o cumprimento da meta (art. 66). O ex-Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, argumentou que a legislação não oferece mecanismos para o gestor público cumprir a meta fiscal em momentos críticos (entrevista veiculada em redes sociais após sua oitiva na Comissão – dia 17/06/16[55]). Em cenário de descumprimento de meta, o que se espera é que não se amplie as despesas orçamentárias. E como medida corretiva, devem ser contingenciadas despesas discricionárias enquanto se espera a mudança da meta. Apesar de isso poder se configurar aparentemente traumático para diversas áreas, pois importaria em interrupção de obras e ausência de manutenção, conservação e aquisição de materiais básicos etc., o contingenciamento foi adotado pelo governo no final de 2015, na última semana antes da aprovação da nova meta, medida que já deveria ter sido implementada ao menos ao final do primeiro semestre de 2015, evitando-se o agravamento do quadro;

[55] Disponível em: https://www.facebook.com/PTnoSenado/videos/1015916695153166/.

33) Apesar de o Governo ter um controle mais forte sobre as despesas do que sobre as receitas, o governante não deixa de ter influência sobre as receitas. De 2004 a 2014, a renúncia de receitas subiu da casa dos R$ 60 bilhões para cerca de R$ 300 bilhões. Em 2015, atingiu valores recordes (R$ 379,8 bilhões). A partir da crise econômica de 2008, o Governo Federal tomou a decisão de tentar estimular o crescimento econômico por meio da desoneração tributária de alguns segmentos da economia, o que gerou forte perda de receita. Não tomou, contudo, providências efetivas para conter a expansão dos gastos públicos de modo a equilibrar receitas mais baixas com gastos menores. Ao contrário, ampliou despesas orçamentárias mediante decretos de suplementação. Do lado das receitas, parte do impacto de perdas de arrecadação decorre de escolhas políticas feitas, independentemente de seu mérito, o que se insere no âmbito da responsabilidade política do governante;

34) As operações fiscais ilegais e a busca em justificá-las jurídica e tecnicamente estimulam a geração de grave risco na Federação, na medida em que incentivam os gestores das três esferas de governo a descumprirem condicionantes e proibições de ordem fiscal fixadas pela LRF, notadamente no que tange aos dispositivos voltados para o controle do endividamento público. É gestão temerária flexibilizar as regras legais, utilizando-se de interpretações e procedimentos conforme a conveniência do momento, pois abre precedente para a aplicação desses entendimentos distorcidos também por parte dos estados e municípios. Isso torna-se especialmente grave considerando que o Governo Federal é o responsável, em última instância, por fazer cumprir as punições previstas na LRF e os contratos de refinanciamento de dívida aos estados e municípios que não atingem suas metas;

35) A Presidente da República tinha conhecimento e controle da condução da política fiscal e orçamentária. Existe um comitê chamado Junta Orçamentária do Governo Federal, composto pelo Ministro do Planejamento, pelo Ministro da Casa Civil e pelo Ministro da Fazenda, que, a cada dois meses, discute as projeções fiscais para a elaboração dos decretos de contingenciamento. Nesse momento são apresentadas à Presidente as projeções fiscais, as expectativas de receita e as alternativas de solução, informou o próprio ex-Ministro da Fazenda Nelson Barbosa. Além disso, todo Ministro escolhido pela Presidente reflete afinidade com o seu pensamento político-econômico (depoimento do ex-Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa – dia 17/06/16). Tal fato se harmoniza com a informação dada pelo ex-Ministro da Casa Civil, Jaques Wagner, em rede nacional, no dia 18/12/15, de que a Presidente da República comandava diretamente a política econômica.

Na ocasião, disse: "quem banca a política econômica não é o Ministro da Fazenda; quem banca a política econômica é a Presidenta da República";

36) As manobras fiscais que constituem o escopo fático deste processo são confessadas pela Presidente da República, que, inclusive, as tem defendido publicamente. Além dos discursos já citados, adicionamos outros: na cerimônia de abertura da X Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília/DF, no dia 07/12/2015, a Presidente da República assim discursou: "O que me acusam é de ter pago o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida. Uma parte do que me acusam é isso. Paguei sim"[56]; em cerimônia de entrega de unidades do Minha Casa, Minha Vida em Salvador/BA, no dia 26/04/2016, a Presidente da República disse: "Um governo deve ser julgado pelo que ele foi capaz, é capaz e será capaz de fazer pelo seu povo. O meu governo, ele teve de fato uma opção, a opção pelo Minha Casa, Minha Vida, por continuar pagando o bolsa família para quem precisa [...]. Uma parte do que eu estou sendo julgada é pelo fato de nós termos optado, optado por construir as condições de vida melhor para o nosso povo"[57]; no Encontro com a Frente Brasil de Juristas pela Democracia, em 05/07/2016, transmitida ao vivo via redes sociais, assim se pronunciou: "Tem um viés ultraliberal no próprio impeachment [...]. Eles querem que se cumpra a meta fiscal mês a mês e não no final do ano, isso é a primeira, claramente neoliberal absoluta. E a segunda é transformar atraso em operação de crédito [...] A visão é neoliberal de execução orçamentária"[58]. Fica clara a intenção não só em fazer, mas em justificar o que foi feito e em não interromper as irregularidades, assim como em defender uma visão política que não encontra guarida na LRF;

37) Na Nota nº 10/2016/COPEC/STN/MF-DF, de 30 de maio de 2016, a STN confessa que a prática das "pedaladas fiscais" visava fraudar o resultado fiscal, ao informar que optou por quitar de forma imediata os passivos ao invés de adotar o cronograma de pagamentos proposto pelo TCU, uma vez que, passando a integrar as estatísticas fiscais do BACEN, "o pagamento de todas as obrigações no exercício de 2015 era medida necessária para fins de cumprimento da meta de resultado fiscal";

38) As "pedaladas fiscais" constituíram manobras que permitiram que uma dívida da ordem de R$ 60 bilhões junto a bancos públicos federais pairasse oculta na atmosfera fiscal da União, endividamento utilizado

[56] Disponível em: https://youtu.be/jZGmLja5p3o?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[57] Disponível em: https://youtu.be/JH6sKSqhCL4?list=PL_zNGeol4_4AMM3DbBIt7r7GBgSb5iTlZ.
[58] Disponível em: https://youtu.be/sKUBKLvWhAM.

como forma de financiamento de políticas públicas prioritárias – como bolsa família, agricultura familiar e habitação popular –, que envolvem importantes setores sociais da base eleitoral da Presidente e cerimônias de lançamento no Palácio do Planalto;

39) A abertura de créditos adicionais sem observância da meta fiscal e as "pedaladas fiscais" objeto deste processo não foram operações isoladas, mas faziam parte de um conjunto de medidas que evidenciam uma estratégia política deliberada de ocultar ou inflar o resultado primário e, assim, expandir o gasto público. Além de outros decretos incompatíveis com a obtenção da meta fiscal editados em 2014 e 2015 e de outras "pedaladas" feitas com outros bancos públicos federais, carregadas em ritmo preocupante desde o início do primeiro mandato da Presidente da República, podem ser citados o aumento expressivo de concessões de crédito do Tesouro Nacional a bancos públicos por meio da emissão de títulos públicos e a criação sistemática e crescente de "restos a pagar" (criando-se uma bola de neve de despesas cada vez maiores que eram empurradas para o exercício seguinte). Medidas atípicas, com impactos primários significativos, que foram percebidas pelo mercado e reduziram a confiança dos agentes econômicos;

40) As repercussões sistêmicas dos artifícios fiscais do Governo Federal são claras: a credibilidade da economia foi minada; a queda vertiginosa dos investimentos fez cessar o crescimento do PIB; sem crescimento, o lucro das empresas, a massa salarial e o salário real entraram em espiral negativa; em consequência disso, o setor de serviços, o que mais emprega, começou a encolher depois de mais de uma década de expansão; a taxa de desemprego disparou; as receitas da União, dos estados e municípios passaram a cair em termos reais, ameaçando o funcionamento da máquina estatal e, portanto, o pagamento dos salários dos servidores e a manutenção de serviços essenciais, tais como educação e saúde; atoladas em dívidas, muitas empresas entraram em recuperação judicial e outras estão renegociando suas dívidas para não dar calote.

Todos esses elementos evidenciam e expõem às claras um governante que buscou deliberadamente executar o seu programa político a qualquer custo, guiado por uma "ética de fins últimos" (Weber), em que os fins justificam os meios, e que só foi parado graças à descoberta das manobras e artifícios pelo TCU e por segmentos da sociedade civil. Os danos para a economia e para a sociedade foram graves, são sentidos até hoje e ainda produzirão efeitos por vários anos.

Todos essas evidências revelam ainda a precariedade do argumento da defesa relativa à não responsabilização da Presidente em razão da existência de atos complexos e vasta cadeia de atores administrativos.

É preocupante para uma democracia o discurso do "eles" x "nós", impregnado, como visto, nos diversos pronunciamentos da Presidente da República citados neste tópico ao se referir aos fatos objetos deste processo de *impeachment*. Quem são "eles" nos discursos presidenciais? O "eles" que "acusam", o "eles" que "julgam" e o "eles" que "querem o pagamento aos bancos públicos"? São os órgãos de fiscalização do Estado que identificaram as irregularidades, rejeitaram as contas presidenciais e hoje responsabilizam os gestores públicos envolvidos: o Ministério Público de Contas, o TCU e o Congresso Nacional, que instaurou o devido processo de *impeachment* por crime de responsabilidade, conforme procedimentos previstos na Constituição Federal. A Chefe do Executivo critica publicamente as instituições do Estado e a própria LRF, instrumentos do Estado de Direito que buscam prevenir e reprimir os ilícitos e impedir o vale-tudo fiscal em nome de um programa político.

Trata-se do conhecido receio de Tocqueville ao se referir à "tirania da maioria" em *A democracia na América*. Uma das formas de se evitar a tirania numa democracia é justamente criar cláusulas constitucionais que restringem o poder do governante e impõem um sistema de separação dos poderes – limites esses que foram indevidamente extrapolados e desafiados pelo Chefe do Executivo no presente caso.

A defesa, em sua peça escrita inicial e novamente nas alegações finais, trouxe referência à Súmula Vinculante nº 46 (*a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União*) para defender a natureza também penal dos crimes de responsabilidade. A jurisprudência do STF, é importante ressaltar, é no sentido de que a expressão "crimes de responsabilidade" abrange tanto os ilícitos político-administrativos (*stricto sensu*) quanto os chamados crimes funcionais comuns (*lato sensu*), sendo da competência privativa da União a legislação sobre esses últimos, independentemente do ente federativo ao qual está vinculado o agente público.

No Parecer de Admissibilidade, tratamos da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, e esclarecemos que o posicionamento majoritário

na doutrina é de que não se tratam de crimes propriamente ditos, mas de ilícitos político-administrativos.

Em atenção aos argumentos trazidos pela defesa, alguns esclarecimentos se mostram oportunos. Improbidade administrativa e crimes de responsabilidade são dois regimes de responsabilização político-administrativa com a mesma finalidade de punição, mas que se dirigem a agentes diferentes. O primeiro é o regime previsto no art. 37, § 4º da CF e regulado pela Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, que tutela, em linhas gerais, a **probidade administrativa**. O segundo é o regime fixado nos arts. 52, I e II, 85 e 102, I, *c* da CF e disciplinado pela Lei nº 1.079, de 1950 – Lei do Impeachment, que tutela a **probidade constitucional**.

Há decisão de turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de que as infrações de improbidade administrativa (que são ilícitos cíveis) demandam dolo para a sua caracterização, salvo se houver previsão expressa de modalidade culposa (RE 875163/RS, AgRg no EREsp 1260963/PR). Em razão disso a defesa alega – uma das testemunhas ouvidas, o Sr. Ivo da Motta Azevedo Correa, ex-Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, trouxe novamente o tema em seu depoimento (no dia 20/06/16) – que, na ausência de previsão expressa da modalidade culposa na Lei nº 1.079, de 1950, exige-se a caracterização do dolo.

Sobre o regime de responsabilização dos agentes políticos, Hely Lopes Meirelles traz contribuição relevante:

> Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. **São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração, na área de sua atuação, pois não são hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais da jurisdição**. **Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.** [...] Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí por que os agentes políticos precisam

> de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e decisão ante o temor de responsabilização pelos **padrões comuns da culpa civil e do erro técnico** a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados (*Direito Administrativo Brasileiro*, 27ª ed., Malheiros, p. 76) [grifamos].

Ou seja, tal responsabilização política estaria a meio caminho entre a administrativa e a penal. Para Hely Lopes Meirelles bastaria ao presente processo de *impeachment* demonstrar a culpa grosseira e grave. Contudo, os elementos constantes do presente processo nos permitem ir mais longe. Consideramos que **o dolo resta suficientemente caracterizado**.

Tanto a defesa quanto a acusação trouxeram ao debate o instituto do *garante* ao tratarem da suposta conduta omissiva da Presidente da República. A defesa abordou o tema em sua resposta à acusação, e esta desenvolveu o tema nas alegações finais. A defesa voltou ao tema no laudo dos assistentes técnicos e nas alegações finais. Nesta última peça, argumenta inexistir o "dever de garante" levantado pela acusação (DOC 171, p. 398)

Em termos gerais, garante é aquele que afiança ou se responsabiliza por algum ato. O instituto do garante não é apenas do direito penal, mas também de outros ramos do direito. Contudo, é na sua perspectiva penal que o instituto é explorado pelos denunciantes e pela denunciada. A acusação alega a ocorrência de "omissão imprópria" (ou "comissão por omissão") dolosa no caso das "pedaladas fiscais" e a defesa contra-argumenta defendendo que não há previsão de dever específico em lei e que não se aplica o instituto para a omissão administrativa. Além disso, em suas alegações finais, a denunciada rechaça a possibilidade de ser responsabilizada a título de ação e omissão, situação que o "direito penal material" não admitiria.

Ainda que lançando mão do modelo jurídico-penal – que, repita-se, não é obrigatório para a caracterização dos crimes de responsabilidade –, os fatos e o direito não favorecem a tese da defesa.

A omissão, no direito, não é necessariamente uma conduta negativa, inatividade, inércia ou um simples não fazer. Para o direito, importa

o não fazer alguma coisa que tenha sido ordenada. A omissão não é detectável no mundo da realidade física e material, ao contrário da ação, em regra. Daí ser a omissão um conceito *normativo*, e não naturalístico. Consiste, basicamente, na abstenção da atividade devida, na "não realização de conduta positiva que o agente tinha *o dever jurídico e a possibilidade de realizar*" (Heleno Fragoso, *Lições de Direito Penal*, Forense, 1987, p. 238).

A lei às vezes pune o não fazer expressamente. Por exemplo, na Lei nº 1.079, de 1950, no seu art. 10, item 7: "*deixar de* promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei". Trata-se de uma omissão própria, que não oferece dificuldade de enquadramento para o aplicador do direito. Equivale à omissão de socorro no Código Penal (art. 135), por exemplo.

Dificuldade maior está na chamada omissão imprópria. Nesses casos, a lei não prevê referência expressa, na descrição típica, ao comportamento omissivo. Em alguns casos, portanto, o tipo vai descrever e vedar uma determinada conduta positiva, e o resultado proibido deverá também ser debitado ao omitente como se o tivesse produzido, através de um fazer. O legislador, nesses casos, *equipara a não evitação do resultado à causação*. Em outras palavras, tanto pode a mãe matar o filho de tenra idade por meio de um fazer positivo, ferindo-o com um objeto cortante, quanto por meio de uma omissão, negando-lhe alimento, por exemplo. Em ambos os casos, ela deve responder por homicídio, cujo tipo penal traz apenas o verbo "matar" (art. 121 do CP).

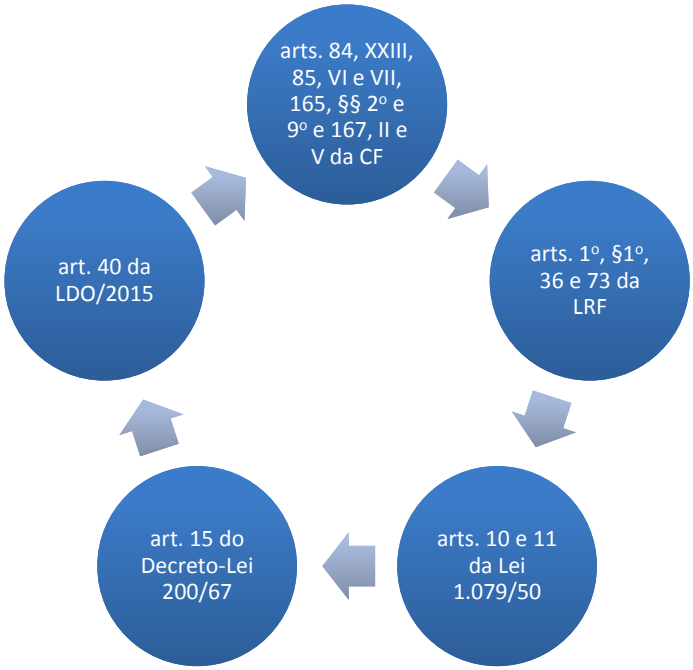
A omissão imprópria, nessa perspectiva, está prevista no art. 13, § 2º do Código Penal, dispositivo também citado pela defesa:

> **Art. 13**.....
> .....
> § 2º A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem:
> a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;
> b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado;
> c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado.

Na omissão imprópria – ou "comissão por omissão" –, deve ser verificada a "causalidade hipotética, isto é, a possibilidade fática que teve o agente de evitar o resultado" (Muñoz Conde apud Alberto Silva Franco, *Código Penal e interpretação jurisprudencial*, RT, 2001, p. 227). Assim, se se tem por certo, hipoteticamente, que, com a realização da conduta devida, o resultado danoso não se teria produzido, esse resultado deve ser debitado ao agente da omissão. Ou seja, a norma não trata de qualquer pessoa, mas daquela que tem um **especial dever de garantia com o bem jurídico protegido**. Daí se falar em **garante** ou **garantidor**.

As fontes geradoras do especial dever de garantir são aquelas enumeradas no CP: a lei, o contrato e a ingerência. No caso do presente processo, a lei exige da Presidente da República dever de cuidado, proteção e vigilância em relação à gestão do dinheiro público no âmbito da União. A denunciada argumenta que não poderia ser responsabilizada por omissão diante da falta de um dever específico atribuído por lei. Isso é falso. São inúmeros os dispositivos que lhe atribuem esse dever e citamos os que nos parecem ser os principais: arts. 84, XXIII, 85, VI e VII, 165, §§ 2º e 9º e 167, II e V da Constituição Federal; arts. 1º, §1º, 36 e 73 da LRF; arts. 10 e 11 da Lei nº 1.079, de 1950; art. 15 do Decreto-Lei nº 200, de 1967; e art. 40 da LOA de 2015. Tais dispositivos, repetimos, não podem ser lidos isoladamente. **A responsabilidade fiscal é um princípio implícito na Constituição e explícito na legislação infraconstitucional**.

Este é o *sistema jurídico* que impõe ao Presidente da República o especial dever de garante em relação à gestão financeiro-orçamentária:



Vários dispositivos de nosso ordenamento jurídico exigem da Presidente da República o zelo e a vigilância na gestão do dinheiro público, no manejo e tutela dos bens jurídicos constitucionais objeto deste processo de *impeachment*. Vale explicitar do gráfico acima, além dos já referidos no decorrer deste Relatório (item 2.2.4), o art. 15 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal. Ao tratar do planejamento, do orçamento e da programação financeira, o referido dispositivo é claro: "**A ação administrativa do Poder Executivo** obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, **sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República**". No mesmo espírito vai o conhecido art. 84, II, da Constituição, que positivou que "Compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração federal". O art. 40 da LDO de 2015 é claro ao prescrever que as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA 2015 "**serão submetidas ao Presidente da República**". A essa autoridade cabe, portanto, a avaliação dos pressupostos de mérito e admissibilidade em última instância. Nessas disposições legais, é inconteste, repousa o dever de garante do Presidente da República em relação à gestão financeiro-orçamentária.

Portanto, é na combinação com os dispositivos acima mencionados – ou mesmo na combinação com o art. 13, § 2º, *a* do Código

Penal –, que o art. 10, item 6 e art. 11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, devem ser lidos: "ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal" e "contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal".

À Presidente da República foi dado o especial dever de garante por força dos vários dispositivos legais citados. Ela podia e devia, conforme demonstrado, ter evitado o resultado. Assim, responde como se o tivesse causado diretamente.

Há precedentes que reconhecem, em situações assemelhadas à presente, o dolo por violações à LRF. A maior corte eleitoral do País, o Tribunal Superior Eleitoral, considera ato doloso de improbidade administrativa situações que violem a LRF. No Recurso Ordinário nº 399.166, julgado em novembro de 2010, relatado pelo Ministro Hamilton Carvalhido, deu-se provimento com a decisão de que constituem **"irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis"**. No mesmo espírito, no Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 30.020, julgado em 2008, sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, registrou-se que o "descumprimento dos arts. 42 e 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que revela irresponsável execução orçamentária, má gestão do dinheiro público e ofensa ao princípio da economicidade por parte do gestor público, constitui irregularidade de natureza insanável".

Oportuno trazer conhecido julgado do STF: "**A causalidade, nos crimes comissivos por omissão, não é fática mas jurídica, consistente em não haver atuado o omitente, como devia e podia, para impedir o resultado**" (RHC 63428/SC, Rel. Carlos Madeira, DJ 14/11/1985).

No aspecto cognoscitivo, dentro da estrutura típica omissiva imprópria, o **dolo** requer o efetivo conhecimento da situação típica, a previsão da causalidade e que o sujeito conheça a qualidade ou condição que o coloca na posição de garantidor. Assim, o sujeito deve ter conhecimento de que lhe é possível impedir a produção do resultado, isto é, do "**poder de fato**" que tem para interromper a causalidade que desembocará no resultado (Eugenio Zaffaroni; José Henrique Pierangeli, *Manual de direito penal brasileiro – parte geral*, RT, 2002, p. 543-544). Esses elementos estão todos claramente presentes, como visto, em relação às chamadas "pedaladas fiscais".

Em relação ao dolo, Zaffaroni é preciso: "Da nossa parte, cremos que se pode falar de uma verdadeira finalidade nos tipos omissivos e que, portanto, a situação não muda substancialmente com respeito aos tipos dolosos ativos, pelo menos não a ponto de se pretender que não haja dolo nessa forma de tipicidade" (idem, p. 544).

Oportuno ressaltar que admite-se aqui também o chamado **dolo eventual**, quando o agente, ainda que não quisesse diretamente o resultado, **assumiu o risco** de produzi-lo. A listagem dos elementos de convicção feita no item anterior aponta, *no mínimo*, para dolo eventual.

No laudo apresentado pelos assistentes técnicos da defesa, foi argumentado que não se aplica o instituto da omissão imprópria à "omissão administrativa". Argumenta-se que o instituto só é aplicável quando se tratar de "atentados a bens pessoais, como a vida, a integridade física ou a liberdade, nos quais a falta de ação acarreta, desde logo, o desencadear da causalidade, apta a produzir o resultado" (DOC 164, p. 51-52). Contudo, o mesmo raciocínio se aplica perfeitamente aos crimes de responsabilidade objeto deste processo. Não existe qualquer impedimento da legislação penal à aplicação do instituto além do que estritamente previsto no art. 13 do CP. Não há delimitação de bens jurídicos no dispositivo. Além disso, a rigor, nem sequer seria necessária a menção ao referido art. 13, dado que o *sistema jurídico* de tutela mencionado anteriormente já exige o especial dever de garantia da autoridade máxima do País.

Outra ressalva importante ao laudo técnico é que não se trata de simples "omissão administrativa", mas "**político-administrativa**". O Presidente da República tem liberdade de atuação funcional equivalente à dos juízes, já lembrou Hely Lopes Meirelles (em *Direito Administrativo Brasileiro*), não se submetendo às amarras da hierarquia administrativa. Seus limites são constitucionais. Os que participam da cadeia administrativa não têm esse **dever político**.

Há, portanto, uma ligação direta entre o art. 13, § 2º, *a* do Código Penal com os arts. 85, VI e VII, 165, §§ 2º, 8º e 9º e 167, V da Constituição Federal, e destes com o arts. 1º, §1º e 36 da LRF. O Presidente da República detém a assessoria qualificada, que pessoalmente escolhe, e a informação estratégica. A falta de ação acarreta o desencadear da causalidade apta a produzir o resultado danoso – resultado este, importante frisar, de **afronta**

direta às cautelas e limites impostos pelo texto constitucional. As evidências, conforme visto, são várias.

Por oportuno, não se pode arguir, como fez o assistente técnico da defesa, Ricardo Lodi Ribeiro, em seus esclarecimentos em 05/07/16, que dispositivos legais como os referidos art. 84, II da CF e o art. 15 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, lidos com rigor e literalidade, implicariam que o Presidente seria responsabilizado até mesmo por pequenos furtos em uma repartição pública federal, como o de "grampeador". Nada mais destoante do espírito da lei. A situação do governante é bem diversa daqueles que simplesmente administram, assessoram e executam encargos burocráticos e profissionais, sem responsabilidade de **decisão política**. O Presidente da República maneja e define, privativamente, as opções políticas de um governo. Ele pode e deve ser responsabilizado por suas decisões conforme o regime jurídico dos crimes de responsabilidade – que incluem não apenas o fazer, mas também o deixar ou permitir fazer –, especificamente quando ofendem concretamente bens jurídicos que a Constituição expressamente quis proteger – entre eles o orçamento e as finanças públicas.

A Presidente da República, em seu depoimento lido por seu advogado perante esta Comissão, no dia 6 de julho, assim escreveu (DOC 167, p. 23):

> Se a gestão do Plano Safra não era feita pela Presidência da República, como se pode imaginar que tivesse eu algum dever específico a ser cumprido em relação à determinação destes repasses? Como pode ter se omitido aquele que não tinha o dever de fazer, e nem dispunha das informações gerenciais cotidianas que pudessem implicar uma eventual tomada de posição? Imaginar-se, em sã consciência, que um Presidente da República, comandando política e administrativamente o Poder Executivo, ou seja, dirigindo uma gigantesca máquina administrativa constituída de centenas de milhares de servidores, deva possuir um dever gerencial específico sobre o momento em que devem ser pagos os montantes de um determinado programa é um rematado absurdo.

As questões de que trata este processo não são *gerenciais* ou meramente *administrativas*. Não se exige, portanto, que a Presidente estivesse presente nas opções gerenciais e técnico-operacionais dos programas. A responsabilização é exigida quando a cadeia administrativa de ações se

transforma, na última ponta, por opção política, em desgoverno fiscal, **conforme fartamente visto nos elementos elencados neste tópico.**

Por outro lado, não trata de responsabilização por meras decisões políticas, mas, sim, por decisões que violaram o delimitado regime jurídico dos crimes de responsabilidade, num contexto que, inequivocamente, demonstram a participação, por ação ou omissão, da dirigente máxima do governo federal.

2.2.6. Hipóteses de absolvição sumária

Esta Comissão analisou as hipóteses de absolvição sumária previstas no art. 397 do CPP no Parecer pela admissibilidade da denúncia, por medida de justiça e em tributo ao devido processo legal, uma vez que já havia defesa prévia nos autos. No presente momento, a lei exige nova análise de absolvição sumária, com novas hipóteses, em razão do que dispõe o art. 415 do CPP.

Esta Comissão deverá, fundamentadamente, absolver desde logo a acusada, quando:

I – provada a inexistência do fato;

II – provado não ser a acusada autora ou partícipe do fato;

III – o fato não constituir infração penal;

IV – demonstrada causa de isenção de pena ou de exclusão do crime.

Trata-se de uma cautela prevista no CPP, que reserva ao julgador a apreciação de algumas questões relacionadas à real existência do crime a ser submetido aos jurados – no caso, aos Senadores.

Os itens I e II tratam de questões de fato, e os incisos III e IV de questões de direito.

Em relação ao inciso I, os fatos estão provados e a defesa não os negou. A questão central trata da interpretação jurídica dada aos fatos – ou seja, questões de direito.

Em relação ao item II, a instrução não provou a não-autoria ou não-participação da acusada. Em relação aos decretos de abertura de créditos suplementares, os atos estão assinados e se encontram na órbita de competência funcional da acusada. Em relação às "pedaladas fiscais", a autoria da acusada se dá pela relevância da omissão, competência funcional e manifesta ação coordenada de órgãos e entidades de cúpula da Administração Pública.

Os incisos III e IV tratam das excludentes de ilicitude e de culpabilidade que excluem o crime e a respectiva punibilidade, por força dos seguintes artigos do CP: art. 20 (erro sobre elemento do tipo); art. 21 (erro sobre a ilicitude do fato); art. 22 (coação irresistível e obediência hierárquica), art. 23 (exclusão de ilicitude por estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito), art. 26 (inimputabilidade) e 28, § 1º (embriaguez completa decorrente de caso fortuito ou força maior).

Não identificamos a ocorrência de qualquer delas. A defesa levantou argumentos que apontam para erro de tipo (o elemento "operação de crédito", constitutivo de um dos tipos penais propostos na denúncia, não quis ser realizado pela denunciada) e para erro de proibição (todas as ações realizadas foram consideradas lícitas pela denunciada). A denunciada também levantou argumento de ausência de culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa e exclusão de ilicitude por estrito cumprimento do dever legal para a abertura de créditos suplementares para despesas obrigatórias e exclusão de ilicitude por exercício regular de direito para a edição de decretos suplementares de despesas discricionárias.

Todos esses argumentos, como visto, foram afastados no decorrer deste Relatório.

Por fim, nas alegações finais, a denunciada requereu expressamente sua absolvição sumária em relação ao Decreto de código 14252, de R$ 55,2 bilhões, e a sua exclusão do escopo fático deste processo.

Pelas razões já expostas no item 2.2.2.2.5, letra *o*, propomos a rejeição do requerimento.

2.2.7. Classificação jurídica dos fatos

Em relação aos fatos, o Senado Federal se ateve, durante esta instrução preliminar, ao que foi autorizado pela Câmara dos Deputados. O Ofício nº 526/2016/SGM-P, de 18 de maio de 2016, encaminhado pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao Presidente do Senado Federal, estabeleceu o seguinte:

> Comunico a Vossa Excelência que a Câmara dos Deputados AUTORIZOU a instauração de processo, por crime de responsabilidade, em virtude da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item II); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3), após apreciar o parecer oferecido pela Comissão Especial, constituída nos termos do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950 e art. 218, § 2º do Regimento Interno, para proferir parecer à Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015, apresentada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, mediante voto favorável de 367 (trezentos e sessenta e sete) de seus membros, registrando-se, ainda, 137 (cento e trinta e sete) votos contrários, 7 (sete) abstenções e 2 (duas) ausências.

Feita a instrução preliminar, averiguamos que a classificação jurídica proposta pela Câmara dos Deputados se mostra incompleta. Os fatos também são enquadráveis em outros dois dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950: **itens 6 e 7 do art. 10**. Ambos estão diretamente relacionados aos arts. 33 e 36 da LRF. Tais dispositivos constam da DEN nº 1, de 2016, mas não foram incluídos no voto do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. As alegações finais da acusação trouxeram nova proposta de classificação típica que também merece reparos (DOC 169).

Propomos, portanto, uma *emendatio libelli*, procedimento previsto nos arts. 383 e 418 do CPP, quando o juiz, sem modificar a exposição do fato contida na denúncia e, no presente caso, no parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, lhe atribui definição jurídica diversa. Não há, contudo, efeitos na sanção, uma vez que esta é única, independentemente da

quantidade de dispositivos em que as condutas são enquadráveis. Ao *impeachment*, por ser uma instituição de direito constitucional, é inaplicável o princípio do direito penal comum de graduação da pena pela gravidade do delito.

Portanto, são estas as condutas típicas, previstas como crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079, de 1950, pelas quais a Presidente da República deve ser julgada pelo Plenário do Senado Federal:

a) Pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional:

Art. 10, item 4: infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária (ação dolosa);

Art. 11, item 2: abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais (ação dolosa).

b) Pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União ("pedaladas fiscais"):

Art. 10, item 6: ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal (omissão imprópria dolosa);

Art. 10, item 7: deixar de promover ou de ordenar na forma da lei a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei (omissão dolosa);

Art. 11, item 3: contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal (omissão imprópria dolosa).

No caso das "pedaladas fiscais", importante notar, a ilicitude revela-se gravosa em razão de sua consumação protraída no tempo. A cada dia em que se deixou de quitá-las, o crime de responsabilidade se consumou – por força do que positiva o art. 10, item 7 da Lei nº 1.079, de 1950.

2.2.8. Conclusão

A expansão insustentável do gasto público está associada à profunda crise econômica que o Brasil vive hoje. Os artifícios e manobras fiscais utilizados para a expansão do gasto implicaram perda de confiança dos agentes econômicos, dos investidores, das pessoas físicas, nos números da economia e no futuro da economia, e, hoje, perda do grau de investimento do Brasil pelas principais agências de classificação de risco. Com tudo isso vem a percepção, para a comunidade internacional, de que o Brasil não é um país comprometido com metas fixadas em lei, e que os compromissos de ordem financeira não são levados a sério no País.

Trata-se de conduta grave que atenta não apenas contra a responsabilidade fiscal, mas principalmente contra as prerrogativas do Congresso Nacional. Embora a política fiscal seja executada pelo Poder Executivo, ela somente se legitima pela aprovação do Poder Legislativo, que é o representante maior da sociedade brasileira. O controle da tributação e do gasto público é uma das funções essenciais do Parlamento, que antecede historicamente, inclusive, a função legislativa propriamente dita, e que se encontra no âmago da própria concepção do Estado de Direito.

A instrução preliminar nesta Comissão Especial evidenciou que o que se observou nos últimos anos foi um sistemático e abrangente descumprimento de princípios fundamentais e basilares que regem não apenas a Administração Pública, mas o Estado de Direito:

- **princípio do planejamento**: projeções de receitas superestimadas e despesas subestimadas, omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira e operações atípicas para possibilitar capacidade financeira para execução de despesas;

- **princípio da transparência**: transações omitidas nas estatísticas fiscais e projeções de despesas obrigatórias deliberadamente desconsideradas na programação orçamentária e financeira;

- **princípio da prudência**: diante do desequilíbrio entre receitas e despesas, necessidade de contingenciamento ignorada reiteradamente ao longo do ano e abertura de créditos

suplementares quando a meta fiscal em vigor estava comprometida;

- **princípio do equilíbrio das contas públicas**: ao final do exercício, em consequência de todos os procedimentos irregulares, o desarranjo das contas públicas, em ambiente econômico em que se observava a elevação das taxas de juros que incidem sobre a dívida pública e dos índices inflacionários;

- **princípio da legalidade**: descumprimento de normas legais em vários procedimentos de gestão orçamentária e financeira;

- **princípio da separação dos poderes**: execução de política expansiva do gasto público sem sustentabilidade fiscal à revelia do Congresso Nacional, sem a devida autorização política e controle da sociedade;

- **princípio da moralidade administrativa**: não correção de rumos após os sinais de alerta dados pelo TCU e pela sociedade civil e defesa pública das manobras fiscais ilegais a pretexto de garantir as destinações sociais das políticas públicas envolvidas, em negligência ao equilíbrio das contas públicas e à saúde fiscal do Estado;

- **princípio democrático**: com o não registro nas estatísticas fiscais de dívidas contraídas e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal, criação de condição irreal de que havia riqueza disponível e expectativa para a sociedade de continuidade ou expansão dos programas sociais em curso.

Instaurou-se um *vale-tudo orçamentário e fiscal* que trouxe sérias consequências negativas para o País. No âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, para não comprometer a credibilidade do governo, para não termos desequilíbrio fiscal acompanhado do aumento do desemprego, da inflação, do endividamento, e da queda de confiança dos agentes econômicos.

O que se observou foi uma política expansiva de gasto sem sustentabilidade fiscal e sem a devida transparência, com o uso de operações que passaram ao largo da legislação e das boas práticas de gestão fiscal e orçamentária, assim como a recusa em se interromper o curso danoso dos eventos pela autoridade máxima do País, que detinha o poder e as informações necessárias, em última instância, para ordenar e fazer cessar as irregularidades. Ao contrário, a Presidente as defendeu publicamente. Se não fosse a atuação do TCU, os montantes ocultos poderiam ter passado dos R$ 60 bilhões quitados ao final de 2015 e chegado a valores muito mais altos, a ponto de jogar o País em uma crise financeira de proporções inimagináveis.

Importante frisar que este processo não trata de manobras fiscais que teriam sido igualmente executadas em governos anteriores. A partir de 2014, pela primeira vez, desde a edição da LRF, decretos de suplementação de créditos foram editados sem compatibilidade com a meta fiscal. Pela primeira vez, em situação iniciada a partir de 2009, operações de crédito ilegais com instituições financeiras controladas saíram da situação de atrasos operacionais aceitáveis e curtos para a situação de atrasos sistemáticos e longos, a ponto de envolverem cifras bilionárias em progressão significativa, expondo a saúde fiscal do Estado a risco concreto. E, como decorrência, pela primeira vez, sob a Constituição em vigor, o Presidente da República teve a recomendação de rejeição de suas contas pelo TCU, e em decisão unânime de seus ministros. São essas as razões pelas quais a atual Presidente da República, e não os governantes anteriores, está sendo responsabilizada perante o Congresso Nacional.

Três são as lições fundamentais que devem ser consideradas pela sociedade brasileira ao acompanhar este processo de *impeachment*. Em primeiro lugar, o descontrole fiscal compromete a sustentabilidade das políticas públicas de serviços fundamentais para a sociedade, que nada mais são do que a justa contraprestação do governo aos tributos pagos pelos cidadãos. Em segundo lugar, o desequilíbrio das contas públicas amplia o endividamento público e impacta vários indicadores econômicos (como inflação, PIB, desemprego e taxa de juros), que, por sua vez, representarão prejuízos à qualidade de vida da população. Por fim, o Poder Legislativo, que é a caixa de ressonância da sociedade, não pode ter suas funções constitucionais de fiscalização e controle do orçamento usurpadas pelo Poder Executivo. A democracia também exige o controle da sociedade sobre a gestão do dinheiro público.

Cabe, por fim, reiterar o que já dissemos no Parecer de Admissibilidade.

Não se trata, aqui, de contrastar o mandato da Senhora Presidente da República com índices críticos de impopularidade; com o sentimento de rejeição, latente ou explícito, que se alastra em redes sociais irosas ou moderadas; com eventuais condutas veiculadas em áudios e delações; nem com quaisquer persecuções por condutas que não se relacionem ao exercício do seu *munus* presidencial.

Igualmente, não se cuida de uma revisão da biografia da mandatária da Nação, que a história de cada qual se escreve com a pena da verdade da própria consciência, que o discurso não (des)constrói, que a mídia não pode apropriar por inteiro, que a dimensão coletiva não é capaz de testemunhar.

3. VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **procedência da acusação** e **prosseguimento do processo**, e, com fundamento nos arts. 51 e 53 da Lei nº 1.079, de 1950, e no art. 413 do CPP, pela **pronúncia da denunciada**, Dilma Vana Rousseff, como incursa, pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI da Constituição Federal e no art. 10, item 4 e art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950, e pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, no art. 85, incisos VI e VII da Constituição Federal, no art. 10, itens 6 e 7 e no art.11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, a fim de que seja julgada pelo Senado Federal, como determina o art. 86 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 4 de agosto de 2016

Senador Raimundo Lira, Presidente

Senador Antonio Anastasia, Relator

ANEXO 1 - RESUMO DO RELATÓRIO

RESUMO DO RELATÓRIO DE PRONÚNCIA APRESENTADO PELO SENADOR ANTONIO ANASTASIA PERANTE A COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT DO SENADO FEDERAL EM 2 DE AGOSTO DE 2016

1. Objeto do processo

A COMISSÃO ESPECIAL DO IMPEACHMENT foi constituída para análise de procedência ou improcedência da DEN nº 1, de 2016, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, pela abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item 2); e pela contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

Nos termos do Parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, os atos supostamente cometidos pela Presidente da República que levariam ao enquadramento legal supracitado são os seguintes:

- Decretos não numerados assinados pela Presidente da República e datados de 27 de julho e 20 de agosto de 2015;

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

2. Instrução

Para instruir o processo, esta Comissão procedeu à oitiva de 44 depoentes, assim distribuídos: 2 testemunhas indicadas pela acusação; 36 testemunhas e 2 informantes indicados pela defesa; e 4 testemunhas do juízo.

Foram recebidos 171 documentos, que abrangem: informações prestadas por órgãos públicos em resposta a requerimentos da Comissão; laudo técnico elaborado pela Junta Pericial designada pela Comissão; esclarecimentos da mesma junta sobre o laudo; laudo dos assistentes periciais da defesa e da acusação; petições das partes e requerimentos de senadores.

3. Preliminares

A defesa apresentou as preliminares que passamos a expor:

- Desvio de Poder: a condução do processo de impeachment teria tido o objetivo escuso de afastar a Presidente da República para obstaculizar a continuidade de investigações da Polícia Federal;
- Ampliação do objeto do processo: o parecer de admissibilidade aprovado pelo Senado teria adicionado um decreto aos que teriam sido admitidos pela Câmara dos Deputados;
- Não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950: o citado dispositivo legal não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988, em razão de se referir a hipótese de crime de responsabilidade prevista na Constituição de 1946, mas ausente das Constituições posteriores;
- Pendência do julgamento das contas presidenciais de 2015: por tratar a presente Denúncia de temas orçamentários e financeiros, far-se-ia necessário aguardar o julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional, após parecer prévio do TCU, para só então apreciar a existência ou não de crime de responsabilidade;
- Suspeição do Relator: por ser um parlamentar filiado a partido que apoia o processo de impeachment, o relator não teria isenção para atuar no caso.

A preliminar de **desvio de poder**, que já fora apresentada na etapa anterior do processo, foi rejeitada pela Comissão no dia 20 de junho e o recurso contra essa decisão foi indeferido pelo Presidente do STF no dia 4 de julho. Segundo Sua Excelência, a invocação do desvio de poder reclama imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, "atividade que é praticamente – senão de todo – inviável quando o ato sob contestação representa a vontade conjugada de quase 370 parlamentares, que aprovaram

um relatório circunstanciado produzido por Comissão Especial, com fundamentação autônoma em relação ao ato presidencial que admitiu originalmente a representação."

Com relação ao **objeto do processo**, verificamos que o Parecer da Câmara dos Deputados não restringiu o objeto da autorização para processamento da denúncia a quatro decretos; apenas considerou, em análise preliminar da matéria, que, a depender da abordagem adotada para análise do caso, poder-se-ia considerar irregulares apenas quatro ou todos os seis decretos objeto da denúncia original. Apesar disso, a pedido da defesa e com parecer favorável deste relator, a Comissão decidiu restringir o universo de decretos a serem analisados apenas aos quatro correspondentes à interpretação menos restritiva apresentada no Parecer da Câmara dos Deputados.

A preliminar de **não recepção do art. 11** da Lei nº 1.079, de 1950, já fora apresentada e rejeitada na etapa de admissibilidade da denúncia. Consideramo-la improcedente porque entendemos ter sido esse dispositivo legal, que trata dos "crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos", recepcionado pelos incisos VI e VII do art. 85 da Constituição de 1988, que dizem respeito à "lei orçamentária" e ao "cumprimento das leis e das decisões judiciais", uma vez que as condutas tipificadas no art. 11 atingem valores abrigados nesses dispositivos constitucionais.

A preliminar de **pendência do julgamento das contas presidenciais** de 2015 foi rejeitada pela Comissão no dia 8 de junho. Há amplo consenso doutrinário e jurisprudencial quanto à independência das instâncias de responsabilização administrativa, cível e penal. Nada impede, portanto, que os mesmos fatos sejam analisados por diferentes órgãos do Estado, à luz de normas e princípios próprios a cada ramo do Direito.

A exceção de **suspeição do relator** foi indeferida pelo Presidente e confirmada pelo Plenário da Comissão, após recurso da defesa, no dia 2 de junho. Atuando como instância recursal, o Presidente do STF rejeitou novo recurso da defesa.

4. Primeira imputação: abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais sem autorização do Congresso Nacional

A denúncia aponta como ilegal a edição de seis decretos de suplementação orçamentária, por violação de condição constante da Lei

Orçamentária de 2015, relativa à sua compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário vigente. Como exposto, esta Comissão limitou os decretos objeto de análise àqueles apontados como irregulares pela interpretação menos restritiva da Câmara dos Deputados.

O artigo apontado como violado pela edição dos decretos tem a seguinte redação:

> 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 (...).

A incompatibilidade com a obtenção da meta decorreria do fato de que o governo já teria abandonado a meta de resultado vigente antes da edição dos decretos, tendo adotado, em seu lugar, meta inferior, submetida ao Congresso Nacional e ainda pendente de aprovação.

Em contraposição, a defesa argumenta que:

- Os créditos orçamentários seriam meras autorizações de gasto e não têm, portanto, qualquer impacto no resultado primário, pois este depende da efetiva realização da despesa. Esta, por sua vez, seria controlada pelos decretos de contingenciamento. Quanto a esse aspecto, no ano de 2015, o governo teria promovido o maior contingenciamento da história e cumprido a meta vigente ao final do exercício;
- No que diz respeito às despesas obrigatórias, a abertura de crédito suplementar por decreto seria caracterizada como estrito cumprimento do dever legal da Presidente, tendo em vista que a existência de crédito orçamentário é condição para a sua execução;
- O excesso de arrecadação deve ser verificado por órgão e não para a União como um todo;
- O TCU considerava legítima a adoção pelo Executivo de meta de resultado primário proposta ao Congresso Nacional e ainda pendente de sua aprovação, tendo

mudado de orientação em data posterior à edição dos decretos questionados;

- 70% dos créditos orçamentários suplementados, relativos ao Ministério da Educação, teriam sido abertos em obediência a determinação do TCU;
- Não teria havido lesão ao bem jurídico tutelado, uma vez que a execução das ações suplementadas foi inferior às dotações originais da Lei Orçamentária de 2015;
- Não teria havido dolo da Presidente, uma vez que a edição dos decretos foi precedida de pareceres técnicos e jurídicos que indicavam sua regularidade;
- A aprovação pelo Congresso da meta proposta pelo Executivo afastaria a tipicidade da conduta.

Consideramos insustentável o argumento da defesa no sentido de que **apenas a execução estaria sujeita à exigência de compatibilidade com a meta** de resultado primário. A LRF exige, inclusive, que o projeto de Lei Orçamentária seja acompanhado de demonstrativo de compatibilidade da programação orçamentária com as metas fiscais fixadas pela LDO:

> 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 (Anexo de Metas Fiscais da LDO); (...).

Na ausência de uma vinculação à meta, o orçamento se tornaria uma autêntica peça de ficção, que autorizaria despesas à revelia da efetiva disponibilidade de recursos. O orçamento não é uma lista de projetos colocados à disposição do Poder Executivo. Suas programações correspondem a alocações de recursos escassos, decididas democraticamente pelo Legislativo.

A interpretação proposta pela defesa tornaria inócua, ademais, a exigência de compatibilidade dos créditos suplementares com a obtenção a meta de resultado primário constante do art. 4º da LOA 2015. Que papel cumpriria esse dispositivo, tendo em vista que a LRF já exige que todo crédito

orçamentário, quer oriundo da LOA, quer de créditos adicionais, se sujeite a eventual contingenciamento sempre que se verificar que "a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado" (art. 9º)?

Esclarecido esse ponto, passemos à análise do impacto dos decretos em questão sobre a obtenção da meta de resultado primário. Tendo em vista que o resultado é obtido pela subtração de receitas e despesas primárias, a meta será afetada sempre que se promover aumento das despesas primárias sem acréscimo de receitas primárias ou redução de outras despesas primárias.

Tendo em vista que a meta fiscal abrange a União como um todo, deve-se considerar, ainda, que o excesso de arrecadação, como fonte de receita primária, somente pode existir em um contexto de expectativa de cumprimento da meta de resultado. Não pode haver excesso de arrecadação de um órgão ou Poder específico quando a receita global da União se mostra insuficiente para a obtenção da meta.

Este era, precisamente, o quadro das finanças públicas no momento em que os decretos foram editados, razão pela qual essa fonte não pode ser admitida. No encerramento do primeiro semestre de 2015, o resultado primário era deficitário em R$ 2,8 bilhões, enquanto a meta vigente era de R$ 55,3 bilhões de superávit.

À luz desse entendimento, concluímos, com respaldo no laudo da Junta Pericial, que três dos quatro decretos promoveram alterações na programação orçamentária incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente à época de sua edição, com impacto negativo sobre o resultado primário esperado de R$ 1,75 bilhão.

Observe-se que, ainda que se admitisse como legítimo o excesso de arrecadação de receita específica em um quadro de descumprimento global da meta de resultado, esta restaria negativamente impactada pelos decretos em R$ 921,3 milhões. Da mesma forma, mesmo que se considerasse legítimo como receita primária o excesso de arrecadação proveniente de convênios e doações, o impacto negativo seria de R$ 1,0 bilhão.

Os créditos suplementares em questão poderiam ter sido financiados mediante o cancelamento de outras dotações orçamentárias, o que

preservaria sua compatibilidade com a obtenção da meta fiscal e prestigiaria o Orçamento enquanto instrumento precípuo de alocação de recursos escassos. Não há que se falar, portanto, em inexigibilidade de conduta diversa ou estrito cumprimento do dever legal. Registre-se, ainda, que nenhuma das dotações suplementadas teve por objeto despesas obrigatórias.

A instrução revelou que a Secretaria do Orçamento Federal (SOF), incumbida de analisar os pedidos de suplementação orçamentária encaminhados pelos órgãos setoriais, não fazia qualquer análise de compatibilidade desses pleitos com a meta de resultado primário. O sistema de informática empregado para essa finalidade fora parametrizado sem qualquer atenção a essa exigência legal. Considerava-se atendido o comando legal pela simples inserção de um parágrafo na exposição de motivos de cada decreto informando que sua execução sujeitar-se-ia à programação financeira.

A despeito de ser a execução financeira irrelevante para a caracterização do ilícito em questão, esta Comissão produziu provas a respeito.

Revelou-se que a execução orçamentária e financeira, limitada pelos chamados "decretos de contingenciamento", adotara a **meta proposta ao Congresso Nacional e pendente de sua aprovação**, em lugar da meta vigente. Com base nesse critério, explicitamente reconhecido pelos documentos oficiais do Poder Executivo e das autoridades que compareceram a esta Comissão, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, redefiniu a programação orçamentária e financeira, visando a alcançar não mais a meta de R$ 55,3 bilhões fixada na LDO, mas a meta de R$ 5,8 bilhões, constante de projeto de lei. Consequentemente, contingenciou-se R$ 8,6 bilhões, em contraposição aos R$ 58 bilhões que seriam exigidos para o cumprimento da LRF. Além disso, redefiniu a meta originalmente fixada para o 2º Quadrimestre, que era de R$ 21,2 bilhões de superávit, para R$ 17 bilhões de déficit. Com base nesse novo valor, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2015 considerou atendida a meta quadrimestral fixada para agosto, apesar de o resultado apurado ter sido de R$ 15,2 bilhões de déficit.

Constatou-se, ainda, que as programações que se beneficiaram de suplementações aportadas por três dos decretos em exame tiveram **valores de empenho superiores aos das dotações iniciais** constantes da LOA e que em dois casos também o pagamento foi superior às dotações iniciais.

A análise da execução orçamentária e financeira realizada ao longo de 2015 demonstra, portanto, que também nesse plano os decretos de suplementação orçamentária violaram a meta de resultado primário vigente no momento em que foram editados e que os decretos de contingenciamento não evitaram que a despesa neles prevista fosse realizada.

O **contingenciamento realizado ao longo de 2015**, de aproximadamente R$ 79,5 bilhões, não é um indicador de responsabilidade fiscal, mas de irrealismo dos parâmetros com base nos quais foi elaborado o projeto da LOA 2015. Em agosto de 2014, momento em que este foi encaminhado ao Congresso Nacional, a expectativa do mercado era de crescimento do PIB em 1,1%, mas o parâmetro adotado pelo Executivo foi de 3%.

O esforço fiscal efetivo não se mede em função da correção de estimativas de receita ou despesa, mas dos resultados efetivamente alcançados. Sob esse ângulo, verifica-se que a despesa primária da União apresentou crescimento real de 2,1% em 2015, tendo passado de 18,3% para 19,5% do PIB. A receita primária, por sua vez, teve queda real de 6,3% e passou de 18,0% para 17,6% do PIB. Os resultados primário e nominal de 2015, por sua vez, foram negativos em 1,9% e 10,4% do PIB, respectivamente, em comparação com os déficits de 0,6% e 6,0% do PIB verificados em 2014.

No que diz respeito à suposta **mudança de entendimento do TCU** a respeito da matéria, constatou-se que o Acórdão nº 2.461/2015-Plenário, que recomendou a rejeição das contas presidenciais de 2014, foi o primeiro a tratar do assunto. Ao contrário do que afirma a defesa, no ano de 2009, o TCU em nenhum momento tratou da abertura de créditos suplementares por decreto. Tampouco considerou legítima a adoção pelo Executivo de meta fiscal constante de projeto de lei como critério de contingenciamento.

Registre-se, quanto a esse aspecto, a diligência da Corte de Contas, tendo em vista que os anos de 2014 e 2015 foram os primeiros em que se verificou, ao longo do ano, o descumprimento das metas quadrimestrais de resultado primário.

A alteração da meta fiscal no ano de 2001, também apontada como precedente pela defesa, não pode servir de parâmetro para 2015, pois naquela oportunidade a meta fiscal foi alterada por medida provisória e não por projeto de lei. Ademais, tal conduta passou a ser vedada nos anos seguintes pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que proibiu a edição de medida provisória sobre matéria orçamentária.

Com relação aos **recursos destinados ao Ministério da Educação**, verifica-se que o Acórdão nº 2.731/2008 do TCU limitou-se a determinar ao Poder Executivo que definisse rotinas e sistemáticas que possibilitassem maior agilidade na edição de decretos de suplementação orçamentária relativos às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Em nenhum momento tratou o Acórdão da compatibilidade desses decretos com a meta de resultado fiscal.

A aprovação da meta proposta, que se deu pela edição da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, **não teve o condão de convalidar** os decretos anteriormente editados em violação da meta vigente. Não há qualquer dispositivo nessa lei que disponha nesse sentido. As metas fiscais existem para orientar a gestão orçamentária e financeira futura. Não se destinam a registrar ou legitimar condutas passadas. Entendimento diverso seria contrário ao próprio conceito de responsabilidade fiscal, que define as metas fiscais como instrumento de ação planejada e prudente. Nos termos do art. 1º, § 1º da LRF:

> A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (...).

No que diz respeito à **existência ou não de dolo** o que se discute em um processo de *impeachment* é a responsabilidade ou irresponsabilidade do Presidente da República no exercício das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal.

Espera-se da Presidente diligência na avaliação dos projetos de decreto que lhe sejam submetidas. Um claro exemplo de desídia, nesse sentido, verificou-se na edição do Decreto não numerado de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar de R$ 1,7 bilhão. O projeto de decreto, de 9/7/2015, continha em sua Exposição de Motivos a informação de que o

crédito em questão não afetaria a obtenção da meta de resultado primário em vigor, que era de R$ 55,3 bilhões.

Ocorre que, em 22/7/2015, a Presidente encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 269/2015, com vistas à redução da meta para R$ 5,8 bilhões. Nesse mesmo dia, foi divulgado pelo Poder Executivo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, em que se admite que o contingenciamento passaria a ser realizado com vistas à obtenção da **proposta de meta** de R$ 5,8 bilhões.

A partir desse momento, portanto, a denunciada já tinha plena consciência de que a meta de resultado primário fixada para o exercício não mais seria cumprida, o que evidentemente recomendaria a devolução do projeto recebido ao Ministério do Planejamento, para nova análise de sua compatibilidade com a meta. Ainda assim, cinco dias depois, ou seja, em 27/07/2015, a Presidente da República assina o referido decreto, publicado no Diário Oficial da União em 28/07/2015.

A abertura de créditos suplementares por decreto é uma exceção à regra geral de fixação das dotações orçamentárias em lei. Nesse sentido, a Constituição veda expressamente a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V). A edição dos decretos objeto deste processo, como demonstrado, violou flagrantemente esse dispositivo constitucional, revelando conduta irresponsável da denunciada com relação aos deveres de diligência que lhe são atribuídos com vistas à tutela do equilíbrio das contas públicas.

Trata-se de **conduta grave**, que atenta não apenas contra a responsabilidade fiscal, mas principalmente contra as prerrogativas do Congresso Nacional. Embora a política fiscal seja executada pelo Poder Executivo, ela somente se legitima pela aprovação do Poder Legislativo, que é o representante maior da sociedade brasileira. O controle da tributação e do gasto público é uma das funções essenciais do Parlamento, que antecede historicamente, inclusive, a função legislativa propriamente dita e que se encontra no âmago da própria concepção do Estado de Direito.

Não se está aqui, em qualquer hipótese, a criminalizar uma ou outra orientação de política fiscal. A democracia é aberta a todas as doutrinas econômicas. Exige, apenas que elas sejam implementadas segundo as leis e a

Constituição. No regime presidencialista, não se admite que o Executivo adote ou altere a política fiscal à revelia do Legislativo. Não é por outro motivo que a Constituição exige a aprovação parlamentar do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

A meta de resultado primário é o principal balizador da política fiscal, que define se haverá um crescimento da dívida pública ou, pelo contrário, a sua redução. Trata-se, portanto, de elemento decisivo para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, ou seja, para a própria responsabilidade fiscal. Não é por outro motivo que a meta fiscal integra, por determinação da LRF e da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com base na qual se elabora a Lei Orçamentária Anual.

Ao abrir créditos suplementares e contingenciar despesas com base em projeto de lei pendente da apreciação do Parlamento, a Presidente da República revelou, portanto, não apenas desconsideração pelos mais elementares princípios de responsabilidade fiscal, mas absoluto desrespeito ao Congresso Nacional.

5. Segunda imputação: contratação ilegal de operações de crédito ("pedaladas fiscais")

A denúncia imputa à acusada responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, decorrente de repasses não realizados ou realizados com atrasos relativos à equalização de taxas de juros do Plano Safra.

A equalização destina-se a financiar o subsídio nos financiamentos agrícolas concedidos pelo Banco do Brasil, que é oferecido aos produtores rurais a taxas inferiores às de mercado. O atraso no pagamento desses valores importaria na concessão de um crédito pelo BB à União, pois subsídios de responsabilidade desta estariam sendo suportados pela instituição financeira, com o correspondente acúmulo de passivos junto ao Tesouro Nacional.

A ilegalidade da operação decorreria da violação ao art. 36 da LRF, que veda o financiamento de ente da Federação por instituição financeira sob o seu controle:

> 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.

Tal expediente teria sido empregado não apenas no intuito de financiar despesas primárias da União, mas também de fraudar as contas públicas e de contornar a exigência legal de persecução da meta de resultado primário, uma vez que os passivos acumulados perante o Tesouro não eram registrados como dívida do setor público.

Em resposta, a defesa alega que:

- Não teria havido inadimplemento do Tesouro, pois não havia prazo fixado para o pagamento da subvenção;
- A relação entre o Banco do Brasil e o Tesouro na execução do Plano Safra não seria de operação de crédito, mas concessão de subvenção econômica;
- O TCU consideraria legítimo esse tipo de procedimento até abril de 2015, quando o Acórdão nº 825/2015 caracterizou as chamadas "pedaladas fiscais" como operações de crédito vedadas pela LRF;
- O governo teria agido de boa-fé, pois pagou todos os passivos existentes dentro do exercício de 2015, uma vez transitado em julgado o Acórdão do TCU;
- A Presidente da República não teria praticado nenhum ato que tenha contribuído para as irregularidades apontadas;
- A norma apontada como violada é uma lei complementar, não se podendo falar, portanto, em "atentado à Constituição"
- O Procurador da República responsável pela eventual persecução penal dos responsáveis pelas "pedadas fiscais" recomendou ao Poder Judiciário o arquivamento do caso, por considerar a conduta atípica, em face da não caracterização de operação de crédito.

O Plano Safra é disciplinado pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Nos termos desse diploma legal:

> Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de: (...)
>
> II - equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.

A subvenção é limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescidos dos custos administrativos e tributários do banco, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

De acordo com as portarias do Ministério da Fazenda que disciplinavam a operacionalização dessa política em 2015, o período de equalização é semestral, sendo esta devida no primeiro dia subsequente. Seus valores devem ser atualizados até a data do efetivo pagamento pela taxa média SELIC.

Segundo a defesa, a data em que o valor é devido não se confunde com a data em que o pagamento deve ser realizado, que nunca teria sido fixada. Assim sendo, não teria havido qualquer inadimplemento do Tesouro Nacional. Desde logo registro que, se essa interpretação fosse verdadeira, estaríamos diante de indiscutível operação de crédito, posto que o financiamento da política pública pela instituição financeira faria parte da própria estrutura da relação entre as partes, e não decorreria do atraso no pagamento dos valores devidos, como afirma a acusação. Além disso, passivos acumulados ao longo dos anos deveriam ter sido reconhecidos como contingentes e informados no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs do período.

Em apoio ao seu argumento, a defesa alega que o pagamento da equalização demandaria prévia liquidação da despesa, o que exigiria a conferência pelo Tesouro das faturas apresentadas pelo Banco do Brasil e inviabilizaria sua execução no primeiro dia subsequente ao período de equalização.

Em realidade, como bem apontado no laudo pericial, na ausência de disposição expressa, deve-se aplicar a regra geral dos arts. 331 e 332 do Código Civil, que determinam a exigibilidade imediata das obrigações não condicionadas e, no caso das condicionadas, seu cumprimento na data do implemento da condição.

A fim de estimar um prazo razoável para esse pagamento, reportamo-nos a dois atos normativos do próprio Poder Executivo:

- A Portaria nº 419, de 26 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda, que fixou o prazo de 20 dias após o período de equalização para o banco operador de crédito rural informar à Secretaria do Tesouro Nacional os valores devidos, devendo esta proceder à liquidação da despesa até o último dia do mês.
- O Decreto nº 8.535, de 10 de outubro de 2015, que dispõe sobre a contratação de instituições financeiras por órgãos e entidades do Poder Executivo, que fixou em cinco dias o prazo para pagamento de débitos devidos pela União junto a essas instituições.

Conjugando esses prazos, concluímos que o máximo prazo razoável para o pagamento dos valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil seria de 40 dias.

Com base em informações prestadas pelo Banco do Brasil, constatou-se que os pagamentos realizados pelo Tesouro ao longo do ano de 2015 contemplaram valores originados a partir de 2008. Trata-se, evidentemente, de período incompatível com qualquer providência eventualmente exigível para a liquidação da despesa.

O passivo da União com o BB era de R$ 10,94 bilhões em 31 de dezembro de 2014. Em 2015, somaram-se a esse valor R$ 1,13 bilhões a título de atualização e R$ 3,2 bilhões relativos a equalizações que se tornaram exigíveis em 2015.

Conclui-se daí que Poder Executivo manteve ao longo dos onze primeiros meses de 2015 o inadimplemento de obrigações já devidas e exigíveis junto ao BB – inclusive com parcelas carregadas desde 2008 – em montante materialmente significativo, somente vindo a reparar a situação em dezembro, após a publicação do Acórdão 3.927/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, de 09/12/2015, que assim o determinava em caráter definitivo.

No que diz respeito à natureza jurídica da relação constatada ente o BB e a União, entendemos, ao encontro do laudo pericial, que se tratou, efetivamente, de uma **operação de crédito**. A LRF é clara quanto ao caráter exemplificativo dos contratos listados em seu art. 29, III, que admite, explicitamente, "outras operações assemelhadas". Não se trata, portanto, de aplicação analógica do dispositivo, como entendeu o Procurador da República citado pela defesa.

Além disso equipara a operações de crédito diversas relações não formalizadas por instrumento contratual (art. 29, § 1º, e art. 37). Levando-se em consideração que o valor maior da LRF é o da responsabilidade fiscal, percebe-se claramente que a lei procurou dar ao conceito de operação de crédito a maior abrangência possível, de modo a impedir o endividamento dos entes da Federação à revelia das rigorosas normas fixadas para tanto (art. 32).

Esse entendimento é corroborado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, em sua 5ª edição (p. 616), segundo o qual:

> (...) as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela LRF nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos (...)

Trata-se de norma editada, com vistas à padronização de conceitos da LRF, pela própria Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, e tornada vinculante para a Administração Federal pela Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012. Por fim, como apontado no laudo da Junta Pericial, registramos que as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, incorporadas à legislação brasileira, determinam a aplicação do princípio fundamental da contabilidade, que é o da prevalência da essência sobre a forma.

Independente da formalização ou não da relação entre o BB e o Tesouro, é indiscutível que o passivo acumulado desde 2008 e saldado apenas em dezembro de 2015 foi constituído por acordo de vontades entre as partes, uma vez que a Lei nº 8.427, de 1992, apenas *autoriza* a União a conceder subvenção aos produtores rurais; não obriga o BB a suportar com recursos próprios a subvenção devida pela União.

Registre-se, a propósito, que o Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, elaborado pela AGU em 31 de março de 2015, reconhecia, a propósito do pagamento pela CEF de benefícios devidos a terceiros pelo Tesouro, que:

> (...) essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No mesmo sentido, ao analisar o caso das "pedaladas fiscais" detectadas pela área de fiscalização bancária da instituição, a Procuradoria Geral do Banco Central considerou aplicável ao caso o Parecer GQ-50, de 1994, que trata, precisamente, de "operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União".

Registre-se, ainda, que o próprio governo reconheceu, no desenho institucional do Programa Minha Casa Minha Vida, que se apresenta juridicamente análogo ao do Plano Safra, que a CEF jamais poderia suportar com recursos próprios as subvenções concedidas aos beneficiários do Programa, por se tratar de instituição financeira controlada pela União. Como forma de contornar essa restrição, introduziu-se na Lei nº 11.977, de 2009, dispositivo destinado a autorizar que essa antecipação de valores fosse feita com recursos do FGTS, que não é instituição financeira (parágrafo único do art. 5º, convertido no atual art. 82-A).

A afirmação da defesa no sentido de que o **TCU teria mudado seu entendimento** a respeito da matéria não veio acompanhada de qualquer acórdão da Corte de Contas que pudesse corroborá-la. Registre-se, a propósito, que o TCU considerou como operação de crédito não a operação do Plano Safra e demais políticas públicas, mas o atraso deliberado no repasse dos valores devidos aos bancos públicos e ao FGTS pelo Tesouro, que resultou no financiamento de despesas da União por instituições financeiras sob o seu controle.

É preciso destacar a esse respeito que as chamadas "pedaladas fiscais" foram ocultadas da contabilidade pública ao longo dos anos, somente tendo sido identificadas e investigadas depois que denúncias veiculadas pela imprensa levaram o TCU a instaurar o TC-021.643/2014-8, que resultou nos Acórdãos 825, 992 e 3297, de 2015. Os passivos da União com os bancos

públicos e com o FGTS, que chegaram a R$ 55,8 bilhões em dezembro de 2015, não eram registrados como dívida pública pelo Banco Central, nem arrolados como passivo contingente no Anexo de Riscos Fiscais das LDOs.

A existência de passivos acumulados em anos anteriores somente foi tornada pública em 2016, quando o Banco Central, em cumprimento ao Acórdão 3297 do TCU, incorporou às Notas de Imprensa da Política Fiscal publicadas mensalmente os Quadros 43, 44 e 45, relativos ao impacto das "pedaladas fiscais" sobre à dívida líquida e aos resultados primário e nominal de janeiro de 2002 a dezembro de 2016.

O pagamento dos passivos da União com o BB em dezembro de 2015 não pode ser entendida como prova de **boa-fé** da Presidente. Não foi o trânsito em julgado do Acórdão nº 825/2015 do TCU que tornou exigíveis esses valores, mas a legislação vigente no País. A Corte de Contas tão somente constatou o desrespeito à LRF e determinou o seu cumprimento.

Conforme apurado pelo TCU e confirmado pelos dados divulgados pelo Banco Central, as "pedaladas fiscais" foram adotadas como instrumento de política fiscal a partir de 2009 e seus efeitos perduraram até dezembro de 2015. Durante todo o ano de 2015 o governo beneficiou-se, portanto, do financiamento de despesas primárias pelo Banco do Brasil.

O que se constata, na verdade, é que nenhuma medida foi adotada por livre e espontânea vontade do governo no sentido da quitação das "pedaladas fiscais". Todas as medidas adotadas em dezembro com esse objetivo foram explicitamente fundamentadas no Acórdão nº 825/2015 do TCU.

Verificou-se a esse respeito que as dotações da LOA 2015 para o pagamento de equalizações de taxa de juros ao BB eram de R$ 8,44 bilhões, frente a uma exigibilidade de R$ 10,9 bilhões acumulada ao final de 2014 e de R$ 3,2 bilhões relativos às equalizações apuradas no 1º semestre de 2015, o que demonstra não ter o governo, em nenhum momento anterior à determinação do TCU, ter tido a intenção de pagar esses passivos.

Tanto é assim que, para viabilizar o pagamento das "pedaladas fiscais", fez-se necessário editar, em dezembro de 2015, a Medida Provisória nº 702, que abriu crédito extraordinário, e a Medida Provisória nº 704, que

destinou recursos vinculados a outras finalidades. A Exposição de Motivos da MP nº 702, de 2015, aponta, inclusive, como elemento caracterizador de sua relevância e urgência, "a necessidade de pagamento de passivos e valores devidos, no presente exercício, em consonância com as determinações presentes no Acórdão nº 825, de 15 de abril de 2015, confirmado pelo Acórdão nº 992, de 29 de abril de 2015, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União".

No que diz respeito à **ausência de ato** da acusada que tenha contribuído para as irregularidades apontadas, o que se verifica é que foi precisamente sua omissão que permitiu o financiamento de despesas primárias pelo Banco do Brasil.

O próprio pagamento das pedaladas realizado por determinação do TCU é prova de que seu comportamento fora deliberadamente omissivo até então, uma vez que era impossível saldar os passivos do Tesouro com os bancos públicos e com o FGTS sem a participação direta da Presidente da República. Tanto é assim que, além das mencionadas medidas provisórias, fez-se necessário também alterar a meta fiscal constante da LDO para criar espaço fiscal, e descontingenciar despesas, o que demandou a edição da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, e do Decreto nº 8.581, de 3 de dezembro de 2015.

A necessidade de edição desses atos, por sua vez, revela que omissões presidenciais anteriores contribuíram para viabilizar as "pedaladas fiscais". A LDO 2015 não registrara em seu Anexo de Riscos Fiscais a existência desses passivos; a LOA 2015 não alocara recursos suficientes para o seu pagamento. Até mesmo o PLN nº 5, de 2015, que propôs a alteração da meta fiscal, deixou de prever espaço fiscal para o pagamento desses passivos. Todos esses atos são de exclusiva responsabilidade da Presidente da República e não poderiam ter sido praticados por nenhuma outra autoridade.

A irresponsabilidade da Presidente na direção superior da Administração Federal revela-se, ainda, pelo comportamento leniente do Banco do Brasil, do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários diante da inadimplência do Tesouro Nacional.

O **comportamento do Banco do Brasil** é prova cabal da influência indevida da União, na qualidade de acionista controladora. O que

explica que uma instituição financeira, credora de mais de R$ 10 bilhões em atraso, aceite ampliar em 20%, por determinação do devedor, a linha de crédito que originou esse passivo? Por que essa dívida, que acumulava valores devidos desde 2008, nunca foi cobrado em juízo?

Apesar de ter detectado essas irregularidades no início de 2014, o **Banco Central** nada fez a respeito. Alegou estar impedido de agir por força do Parecer da AGU GQ-50, de 1994, segundo o qual não haveria vedação às operações de crédito realizadas entre a União e os bancos sob o seu controle. Trata-se de parecer elaborado seis anos antes da LRF e flagrantemente contrário a um dos seus fundamentos mais importantes, que é a proibição de financiamento da Administração Pública por instituições financeiras sob o seu controle. O Banco Central deixou de registrar como dívida pública passivos do Tesouro lançados como ativos nas demonstrações contábeis das instituições financeiras credoras, em violação ao seu próprio Manual de Estatísticas Fiscais.

A **CVM**, por sua vez, tendo tomado conhecimento dos fatos pela imprensa em agosto de 2014 e recebido detalhada denúncia de entidade representativa de acionistas minoritários do Banco do Brasil em setembro do mesmo ano, limitou-se a recomendar ao Banco que avaliasse a conveniência de "aprimorar as notas explicativas" relativas aos valores detidos contra o Tesouro. Apesar da clara interferência do ente controlador nas atividades de uma sociedade anônima de capital aberto, como é o Banco do Brasil, nenhuma providência foi adotada em defesa dos acionistas minoritários e dos investidores em geral.

Ambas as instituições, cujos dirigentes são nomeados diretamente pela Presidente da República, aceitaram passivamente que créditos com atrasos superiores a 180 dias permanecessem no balanço do Banco do Brasil, quando a Resolução nº 2.682, de 1999, do Conselho Monetário Nacional, exigia que esses valores fossem integralmente provisionados.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, é explícito quanto à competência exclusiva o Presidente da República para orientar, coordenar e aprovar planos setoriais, como o Plano Safra:

> Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República. (...)
>
> § 3º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

O que se constata, portanto, é que a acusada foi irresponsável não apenas na omissão quanto ao seu dever de coibir essas graves irregularidades, mas também na adoção de providências de sua competência exclusiva e na direção superior da Administração Federal. A Presidente da República era a pessoa em toda a cadeia administrativa que detinha o poder definitivo de mudar a rota da ação lesiva, mas não o fez.

Registre-se que em nenhum momento negou a acusada ter **conhecimento da existência dos passivos** bilionários acumulados pelo Tesouro em face dos bancos públicos e do FGTS. Nem o depoimento pessoal lido por seu advogado, nem as peças de defesa apresentada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal contém qualquer afirmação nesse sentido.

Além disso, em entrevista coletiva concedida à imprensa no dia 17 de abril de 2015, a propósito do julgamento do TCU que apontara a ilegalidade das operações de crédito já àquela altura amplamente conhecidas como "pedaladas fiscais", o então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, informou ter se reunido com a Presidente da República naquele mesmo dia para tratar do assunto, tendo ela orientado a "esclarecer os fatos"[59].

Nessa mesma entrevista coletiva, o então Advogado Geral da União, Luis Inácio Adams, afirmou ter orientado o governo no sentido da imediata cessação daquelas práticas, chegando a afirmar, inclusive, que a sua continuidade seria uma "afronta ao TCU"[60]. Em depoimento prestado a esta Comissão, confirmou, ainda ter falado diretamente com a Presidente da República logo após o julgamento das "pedaladas" e manifestado seu posicionamento no sentido de que os passivos deveriam ser quitados independentemente do trânsito em julgado do acórdão.

[59] Disponível em https://youtu.be/HhNR7xETRFM?t=1h10m36s
[60] Disponível em https://youtu.be/HhNR7xETRFM?t=1h12m40s

Advertida por seus ministros, em 17 de abril, da existência desses passivos bilionários, a Presidente anunciou pessoalmente, nos dias 2 de junho e 22 de junho de 2015, a ampliação em 20% dos recursos do Plano Safra para o período 2015/2016. Em concorridas cerimônias realizadas no Palácio do Planalto, informou que seriam disponibilizados R$ 187,7 bilhões para o Plano Agrícola e Pecuário[61] e R$ 28,9 bilhões para o Plano Safra da Agricultura Familiar[62].

A participação direta da acusada na preparação do Plano Safra é confirmada pelo discurso do então Vice-Presidente de Agronegócios do Banco do Brasil, que declarou em cerimônia realizada em 1º de julho de 2015 ter aquela política sido formulada em reuniões coordenadas pessoalmente pela Presidente da República[63].

Em mais de uma oportunidade chegou a acusada, inclusive, a defender publicamente as "pedaladas fiscais". Um exemplo disso foi o discurso feito em Boa Vista no dia 9 de dezembro de 2015, por ocasião da entrega de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida, em que minimizou a gravidade do endividamento do Tesouro perante a Caixa Econômica Federal, por se tratar de instituição financeira de propriedade da União[64]. Não há dúvida, portanto, quanto ao fato de que a Presidente tinha pleno conhecimento das "pedaladas fiscais" e concordava com a sua prática.

Não merece acolhimento, por sua vez, a tese da defesa segundo a qual as "pedaladas fiscais" seriam, quando muito, meras infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal, e não à Constituição. A expressão "lei orçamentária", empregada no inciso VI do art. 85 da Constituição, não se refere apenas à Lei Orçamentária Anual, mas ao Sistema Orçamentário, ou seja, aos princípios e normas que regem as finanças públicas como um todo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar prevista nos artigos 163, 165 e 169 da Constituição, é o pilar fundamental desse sistema, sobre o qual se ancoram os instrumentos periódicos de planejamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Infração à LRF implica o desrespeito, portanto, não apenas à Lei Orçamentária Anual, que deve ser elaborada conforme as suas diretrizes, mas

[61] Disponível em https://youtu.be/EKnhJaOhmyc?t=26m47s
[62] Disponível em https://youtu.be/0bSZNr6f7PU?t=1h34m
[63] Disponível em https://youtu.be/vHzJ0IFSjIo?t=14m50s
[64] Disponível em https://youtu.be/9COepGTSlhc?t=55m54s

aos princípios constitucionais mais caros às finanças públicas. Em se tratando, ainda, de operações de crédito não formalizadas ou registradas oficialmente, também resultam violados pelas "pedaladas fiscais" os diversos dispositivos constitucionais que disciplinam o endividamento público. Além disso, o inciso VII do art. 85 da Constituição considera crimes de responsabilidade os atos que atentem contra "o cumprimento das leis" em geral e não apenas aquelas de natureza orçamentária, hipótese em que, indiscutivelmente, se enquadra o comportamento da Presidente nesse episódio

A **gravidade dos fatos** constatados não deixa dúvidas quanto à existência não de meras formalidades contábeis, mas de um autêntico "atentado à Constituição".

Operações de crédito entre instituições financeiras e seus controladores são vedadas tanto no setor público quanto no setor privado. Trata-se de norma básica de regulação bancária, adotada internacionalmente. Procura-se evitar que a promiscuidade de interesses leve as instituições financeiras a atuarem temerariamente na concessão de crédito, em benefício se seus controladores.

O interesse público dessa vedação se dá porque os bancos operam não apenas com recursos próprios, mas da sociedade em geral. Operações bancárias temerárias colocam em risco, portanto, tanto o patrimônio de seus acionistas controladores quanto dos correntistas e investidores em geral. Além disso, a insolvência de um banco é um evento que pode comprometer a estabilidade do sistema financeiro como um todo, com efeitos catastróficos para a economia.

Quando o controlador da instituição financeira é o próprio governo, a gravidade desse tipo de operação é ainda mais acentuada, pois coloca em risco não apenas a higidez do sistema financeiro, mas também o equilíbrio das contas públicas, ou seja, a responsabilidade fiscal. No caso de operações que envolvem a União, o risco é exacerbado, pois o Banco Central, responsável pela supervisão bancária, é uma autarquia federal e seus dirigentes também são nomeados pelo Presidente da República.

Embora o endividamento público não seja, em si mesmo, um mal, ele deve ser mantido sempre em níveis sustentáveis, de modo a evitar o comprometimento do orçamento futuro com o serviço da dívida passada. Uma

dívida pública descontrolada reduz os recursos disponíveis para as políticas públicas e impacta negativamente toda a economia, pois resulta em elevação da taxa de juros. A proibição de financiamento de entes públicos por bancos sob o seu controle é indispensável, portanto, para evitar que despesas primárias sejam realizadas na ausência de receitas primárias que as sustentem e que esse fato seja escamoteado por meio de empréstimos bancários temerários, como se constatou no episódio das "pedaladas fiscais".

No caso brasileiro, tal preocupação não se apresenta como uma mera especulação jurídica ou acadêmica. O País passou por uma autêntica crise bancária durante os anos 90 do século passado, decorrente do risco de insolvência de bancos estaduais que haviam concedido empréstimos aos governos que os controlavam sem a devida consideração pelos riscos envolvidos e sem cobrança das dívidas em atraso. Essa situação não se verificou apenas em um ou outro caso isolado; atingiu indistintamente todos os bancos estaduais, indicando tratar-se de um problema estrutural. Para equacionar esse quadro, viu-se a União obrigada a instituir o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, que, ao longo dos seus seis anos de duração, socorreu e em seguida privatizou ou extinguiu 41 das 64 instituições envolvidas, a um elevadíssimo custo fiscal.

A proibição de financiamento de entes públicos por instituições financeiras sob o seu controle foi incluída na LRF para evitar que episódios como esse se repetissem. Trata-se de uma medida profilática de responsabilidade fiscal e bancária, que conta com o respaldo da sociedade brasileira e cuja violação não pode, em hipótese nenhuma, ser equiparada a um mero erro contábil.

6. Classificação jurídica dos fatos

O Senado Federal ateve-se ao que foi autorizado pela Câmara dos Deputados. Feita a instrução preliminar, averiguamos, entretanto, que a classificação jurídica proposta pela Câmara dos Deputados se mostra incompleta. Os fatos também são enquadráveis em outros dois dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950: itens 6 e 7 do art. 10, que estão diretamente relacionados aos arts. 33 e 36 da LRF. Tais dispositivos constam da denúncia original, mas não foram incluídos no Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Propomos, portanto, uma *emendatio libelli*, procedimento previsto nos arts. 383 e 418 do CPP, quando o juiz, sem modificar a exposição do fato contida na denúncia e, no presente caso, no parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, lhe atribui definição jurídica diversa. Não há, contudo, efeitos na sanção, uma vez que esta é única, independentemente da quantidade de dispositivos em que as condutas sejam enquadradas.

São estas, portanto, as condutas típicas, previstas como crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079, de 1950, pelas quais a Presidente da República deve ser julgada pelo Plenário do Senado Federal:

a) Pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional:

Art. 10, item 4: infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária;

Art. 11, item 2: abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais.

b) Pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União ("pedaladas fiscais"):

Art. 10, item 6: ordenar ou autorizar a abertura de crédito com inobservância de prescrição legal;

Art. 10, item 7: deixar de promover ou de ordenar na forma da lei a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

Art. 11, item 3: contrair empréstimo ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.

7. Voto

Conforme amplamente demonstrado, não se está a responsabilizar a Presidente por meras decisões políticas, mas sim por condutas que violaram o delimitado regime jurídico dos crimes de

responsabilidade, num contexto que, inequivocamente, demonstra a participação, por ação ou omissão, da dirigente máxima do governo federal.

Cabe, por fim, reiterar o que já dissemos no Parecer de Admissibilidade. Não se trata, aqui, de contrastar o mandato da Senhora Presidente da República com índices críticos de impopularidade; com o sentimento de rejeição, latente ou explícito, que se alastra em redes sociais irosas ou moderadas; com eventuais condutas veiculadas em áudios e delações; nem com quaisquer persecuções por condutas que não se relacionem ao exercício do seu munus presidencial.

Igualmente, não se cuida de uma revisão da biografia da mandatária da Nação, que a história de cada qual se escreve com a pena da verdade da própria consciência, que o discurso não (des)constrói, que a mídia não pode apropriar por inteiro, que a dimensão coletiva não é capaz de testemunhar.

Em face do exposto, o voto é pela **procedência da acusação** e **prosseguimento do processo**, e, com fundamento nos arts. 51 e 53 da Lei nº 1.079, de 1950, e no art. 413 do CPP, pela **pronúncia da denunciada**, Dilma Vana Rousseff, como incursa, pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI da Constituição Federal e no art. 10, item 4 e no art. 11, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950; e pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, no art. 85, incisos VI e VII, da Constituição Federal, no art. 10, itens 6 e 7, e no art.11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, a fim de que seja julgada pelo Senado Federal, como determina o art. 86 da Constituição Federal.

ANEXO 2 - RESUMO DOS DEPOIMENTOS

13ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 8 de junho de 2016

Participantes:

1. Sr. Julio Marcelo de Oliveira, testemunha de acusação, Procurador do Ministério Público do Tribunal de Contas;
2. Sr. Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior, testemunha de acusação, Auditor Federal de Contas de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2004;
3. Sr. Adriano Pereira de Paula, testemunha de defesa, Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional; e
4. Sr. Otávio Ladeira de Medeiros, testemunha de defesa, Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional desde dezembro de 2015, Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública até abril de 2015.

Sr. Julio Marcelo de Oliveira

A testemunha de acusação afirmou que as pedaladas foram detectadas a partir da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Banco do Brasil e na Caixa Econômica. Segundo ele, apurou-se que essas instituições financeiras estavam funcionando como linha de financiamento para gastos e despesas primárias do Poder Executivo Federal.

Em 2015, o Ministério Público de Contas ofereceu uma representação ao Tribunal de Contas, apontando a continuidade dessa prática ilegal. Naquela oportunidade, verificou-se que, com relação à Caixa Econômica, a questão tinha se limitado ao exercício de 2014. Contudo, com relação ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS, a questão perdurava pelo exercício de 2015.

Em relação ao Banco do Brasil e ao Banco Safra, informou que o Governo iniciou o ano de 2015 com um saldo devedor de R$10,915 bilhões, que aumentou para R$13,460 bilhões em junho de 2015. Após a realização de pagamentos, o saldo devedor passou a ser de R$12,476 bilhões, sendo que R$9,734 bilhões foram pagos em dezembro e R$3,3 bilhões em janeiro de 2016.

Por consequência, o Procurador explicou que o TCU arrolou dezessete autoridades em relação às pedaladas no ano de 2014. No ano de 2015, ainda está apontando as autoridades que serão ouvidas em audiência, para fins de eventual aplicação de sanção. Elucidando sobre o critério utilizado para verificar a compatibilidade com a meta fiscal, apontou como critério de validade a meta vigente no momento da edição do decreto, e não uma meta incerta, futura.

De acordo com sua concepção, a conduta praticada pela Presidente Dilma Rousseff feriu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois se configurou uma operação de crédito. Entende que, uma vez que o Governo se encontre numa situação de descumprimento da meta fiscal, estabelecida em lei, ele perde a autorização que o Congresso lhe deu para suplementação de créditos orçamentários sem consultá-lo. O critério adotado pelo Ministério Público de Contas é que ele perde por completo a autorização. O critério adotado pelo TCU 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.

Questionado se houve alerta ao Governo sobre as irregularidades citadas, informou que a representação oferecida pelo Ministério Publico e a atuação do Tribunal de Contas foram divulgadas pela imprensa nacional. Que os fatos colocados em relatório sobre o Banco do Brasil não resultaram em

nenhuma mudança de atitude do Governo. Que o Banco Central segue um padrão de registro, entretanto não estavam sendo registradas as dívidas do Plano Safra, do PSI, do FGTS, e da Caixa.

Respondeu que as irregularidades ocorridas ano de 2013 não constaram de relatório da época, pois não constavam das dívidas registradas.

Sobre o não atingimento das metas bimestrais, segundo ele o comportamento fiscal durante o ano deve considerado. Se o descumprimento da meta ao longo do ano for contumaz e se houver apenas o atingimento de uma meta aprovada no último mês do ano, além de outras irregularidades graves, o parecer pode ser pela rejeição. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a meta tem que ser percebida, acompanhada e monitorada bimestralmente e quadrimestralmente, inclusive com audiências públicas feitas perante a Comissão Mista do Orçamento.

Indagado sobre o conceito de operação de crédito, explicou que a LRF determina que, para efeitos seus efeitos, operação de crédito é qualquer operação financeira etc. E enumera uma série de ações "e outras operações assemelhadas", além de se referir "para outras condutas a operações de crédito". O objetivo da lei é evitar que o banco federal seja fonte de recursos, direta ou indiretamente, para o custeio de despesas primárias da União.

Sobre o Plano Safra, esclareceu que é operacionalizado mediante uma lei, não há um contrato entre a União, Tesouro e o Banco do Brasil. Entretanto, o regramento estabelecido na lei é para o seu funcionamento normal, saindo da normalidade com o não pagamento. O valor da equalização deveria ser pago semestralmente ao Banco, sendo que a inadimplência deixa o Banco do Brasil com o ônus negativo. Para ele, trata-se de situação forçada de concessão de crédito imposta pelo abuso do poder do ente controlador sobre a instituição controlada. Ademais, é gerado grande pagamento de juros, na ordem de R$6 bilhões para o Banco do Brasil e para o BNDES. Para a testemunha, configurou-se uma fraude fiscal.

Ao Procurador foi perguntado se a Presidente Dilma Rousseff tinha conhecimento da inviabilidade do cumprimento da meta de resultado primário quando da abertura dos créditos suplementares por meio dos decretos. A

resposta foi que sim, pois foram usadas fontes de superávit financeiro, de excesso de arrecadação e fontes que, no momento da edição do decreto, este não era compatível com a meta vigente naquele momento. Ademais, defendeu que a Presidente tinha consciência da violação da Lei Orçamentária, porque ela mesma enviou o Projeto de Lei nº 5, para alterar a meta, sendo que na exposição de motivos foi expressa a falta condições para cumpri-la. Em relação aos débitos junto ao Banco do Brasil, a testemunha imputou à Presidente a responsabilidade pela gestão das finanças públicas no País, segundo a LRF. Ele defendeu que o que a lei prevê sobre a obrigação de alertas são para proximidade de descumprimento de limites de pessoal, não para fraudes que estão sendo descobertas.

As consequências das supostas pedaladas fiscais são: aumento da dívida pública e perda de confiança dos agentes econômicos, dos investidores e das pessoas físicas. Ainda citou a violação aos direitos de acionistas minoritários das instituições financeiras. Para ele, o déficit fiscal atual decorre, em grande parte, do aumento irresponsável de gastos. O descumprimento da LRF não é condicionado ao prejuízo direto ao erário, mas sim à irresponsabilidade na gestão fiscal do País, que gerou um endividamento acima daquele permitido e comprometido com o Congresso Nacional.

À testemunha foi perguntado sobre a mudança de entendimento do TCU sobre a verificação da meta fiscal. Ele respondeu que não ocorreu a mudança, pois na situação de 2009, o Tribunal estava avaliando decretos de contingenciamento e não decretos de abertura de crédito suplementar, considerando a meta fiscal futura.

A respeito das fontes vinculadas, ele explicou que devem ser aplicadas nas destinações estabelecidas em leis. No caso de excesso de arrecadação, os recursos devem ter o uso autorizado pelo Congresso Nacional.

Concluindo sua exposição, a testemunha entendeu que as supostas irregularidades geraram um cálculo de resultado fiscal fictício, acarretando no déficit fiscal bilionário reconhecido em 2015, que chegou a R$116 bilhões.

Sr. Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior

A testemunha da acusação informou que a auditoria do TCU se iniciou a partir da representação formulada pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira. O Ministro José Múcio Monteiro determinou, no dia 28 de agosto, que se procedesse à inspeção para verificar as evidências de ilícitos que estavam sendo narradas pela representação. O trabalho que foi efetuado em 2015, de análise das contrarrazões e de elaboração na assessoria do Ministro Relator Augusto Nardes e das contas de Governo de 2014, envolveu a Secretaria de Macroavaliação Governamental. Na análise das contrarrazões, trabalharam catorze auditores.

A auditoria teve uma fase de planejamento no mês de setembro, coordenada pela testemunha, com a presença do Auditor Federal de Controle Externo Charles Santana de Castro. Segundo a testemunha, foi verificada grave ofensa à LRF. Por intermédio do Acórdão nº 825, do Ministro José Múcio, aprovado por unanimidade pelo Plenário do TCU, foram chamadas em audiência dezessete autoridades e servidores públicos. Acredita que houve a continuidade da realização das operações de crédito vedadas pelo art. 36 da LRF no ano de 2015, elencando as seguintes práticas: utilizar a instituição financeira controlada pela União, no caso o Banco do Brasil, para o financiamento de políticas públicas de interesse da União; manter não registrados nas estatísticas fiscais do Departamento Econômico do Banco Central os estoques de endividamento contraídos junto a essas instituições financeiras.

Segundo o entendimento do auditor, quando a União deixou de transferir ao Banco do Brasil os recursos referentes ao Plano Safra, no primeiro dia de 2015, ocorreram duas operações de crédito: as equalizações que não foram quitadas, relativas ao segundo semestre de 2014, que deveriam ter sido pagas no início de janeiro; a rolagem de um saldo devedor no valor de R$8,3 bilhões, que também deveria ter sido pago no início de janeiro.

Questionado se houve crime de responsabilidade por parte da Presidente da República, explicou que não é de sua competência tal julgamento, pois os auditores verificam apenas o administrativo de gestão fiscal.

Perguntado sobre o não registro das dívidas nas estatísticas fiscais pelo Banco Central, a testemunha esclareceu que, pelo Acórdão nº 825, de 2015, prolatado pelo Plenário do Tribunal, por unanimidade, os gestores do Banco Central, o Presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, e o Chefe do Departamento Econômico do Banco Central, responsável pela apuração do resultado fiscal, foram chamados em audiência para prestar esclarecimentos. O processo está em análise no gabinete do Ministro Relator, José Múcio Monteiro, que vai propor ao Plenário do Tribunal aplicar multas ou inabilitar para o exercício de função pública. Quando o Banco Central deixa de registrar uma dívida, deixa-se também de captar uma despesa primária, abrindo-se espaço para que exista a execução de outras. O falseamento foi descoberto quando a auditoria teve acesso a demonstrações das instituições federais e verificaram que existiam ativos das instituições junto ao setor público e que não estavam registrados nos sistemas oficiais.

Questionado pela defesa sobre a comunicação dos atos do Tribunal de Contas ao Executivo, respondeu que não há como alertar sobre o cometimento de uma operação de crédito irregular antes de sua execução. Explicou que a identificação de saldos devedores em 2011 a 2014 foram detectados na auditoria realizada no ano de 2014 apenas, não anteriormente. Sobre a meta fiscal, esclareceu que a meta é anual. Entretanto, a LRF, em vários dispositivos, estabelece controle bimestral e quadrimestral do alcance da meta.

À testemunha foi perguntado sobre a mudança de entendimento do TCU sobre a meta fiscal. Ele respondeu que em relação à programação orçamentária, não há alteração de entendimento em 2014 e 2015. O Tribunal não se manifestou em 2009 sobre a abertura de créditos suplementares e o fez em 2015. O Poder Executivo poderia, por decreto, fazer a abertura de crédito suplementar, desde que obedecidas algumas condições, inclusive se a abertura fosse compatível com a obtenção da meta.

Por fim, foi indagado se o verificado pelo Tribunal, em 2015, em relação ao Plano Safra, pode ser atribuído diretamente à Presidente da República. A testemunha respondeu que, em nenhum momento, achou que

encontraria um contrato assinado pelo Chefe do Poder Executivo. Não existia contrato, mas existiu, na opinião do auditor, a operação de crédito.

Sr. Adriano Pereira de Paula

A testemunha da defesa elucidou que no caso do Plano Safra, a responsabilidade da área específica do Tesouro era fazer o pagamento das equalizações de taxas de juros e preços de todos os programas individualmente. Explicou que ocorreu uma suspensão parcial dos pagamentos, entretanto algum desembolso foi realizado, seletivos por volumes. Havia o cálculo relativo a esse valor devido e os pagamentos não eram realizados. Informou que a Presidente Dilma Rousseff participou das cerimônias de lançamento do Plano Safa, mas não tem conhecimento e não possui competência para qualquer discussão acima ou junto à Presidência, ou participação em fórum com a presença da Presidente.

Segundo ele, a responsabilidade por autorizar os volumes de recursos que serão destinados aos programas públicos é do Secretário do Tesouro. Informou que preparou um documento em 2013, junto com o gerente da área de operações, alertando sobre a situação do acúmulo de recursos em débito que se iniciou em 2011. Sobre todos esses pagamentos caberia, conforme previsto inclusive nos próprios normativos de cada um dos programas, uma atualização no momento do pagamento.

Questionado sobre o pagamento ao Banco do Brasil, respondeu que não havia necessidade de haver um contrato especificamente para caracterização da que forma será feito o cálculo do pagamento. Informou que o Banco do Brasil, assim como o BNDES, expediu documentos com cobrança dos montantes em atraso. A resposta dada foi que não seria feito pagamento até que ele recebesse ordem formal do Secretário do Tesouro.

Perguntado sobre o a situação fiscal em 2015, explicou que no início do exercício, os técnicos foram chamados para apresentar um diagnóstico de situação, porque já havia indicação no TCU. Foi apresentada proposta de início de quitação do passivo e regularização do pagamento dos vencimentos de 2015. Iniciou-se 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. Não foi feito o pagamento inicial daquilo que vencia em 2015 devido ao critério de anterioridade, prezando o início do pagamento da dívida mais antiga. Assim, primeiramente houve necessidade de certificar esses valores junto aos agentes financeiros, preparar cronograma de pagamento adequado ás metas estabelecidas. Desta forma, a programação financeira de 2015 foi feita, inicialmente, com a situação encaminhada no PLDO de 2015, em agosto de 2014. Ele tinha uma restrição de volume e de espaço fiscal, e foi apresentada proposta para quitação dentro desse espaço fiscal. Ao final do exercício, foram quitados todos os valores pendentes de pagamento, bem como aqueles que venceram dentro do exercício.

A partir daí, alguns atos administrativos foram baixados, 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, a liquidação completa, com extinção do passivo, foi no final de dezembro. Contudo, houve um recurso, que por não poder ter documento que habilitasse a sua quitação ao final de dezembro, foi pago logo nos primeiros dias de 2016, com restos a pagar. É tecnicamente um recurso que é empenhado no exercício anterior e pago no exercício seguinte ou no exercício futuro. Então, foi pago R$1,5 bilhão, valor do Plano Safra referente a um pagamento junto ao BNDES.

Por fim, questionado sobre o conhecimento da Presidente da República a respeito das operações realizadas, entende que qualquer volume expressivo de recursos seja levado ao Chefe do Executivo. Entretanto, não participou, presenciou ou fez parte de fórum que tivesse por objeto essa discussão.

Sr. Otávio Ladeira de Medeiros

O depoente informou que, quando o Secretário do Tesouro Nacional Marcelo Barbosa Saintive assumiu a Secretaria, houve um período de adaptação, no início de 2015. Segundo ele, o orçamento foi aprovado apenas em abril de 2015. Antes disso, qualquer movimento de pagamento de despesas em montante bastante elevado poderia trazer uma complicação fiscal.

A primeira decisão tomada foi regularizar os pagamentos, dentro do possível, de todas as despesas públicas, tentando pagar em 2015 os valores no ano. Sobre as principais despesas estavam em discussão pelo Acórdão nº 825 do TCU, aguardando uma decisão final. Em relação aos fluxos do Plano Safra, os pagamentos referentes a 2015 foram regularizados ao longo ano. Quanto ao estoque, aguardou-se a decisão do TCU para que pudesse ser realizado o pagamento.

Questionado sobre a situação fiscal em 2013, informou que no dia 22 de novembro do ano ocorreu uma reunião, quando foram apresentadas ao Secretário preocupações quanto aos rumos da política fiscal, à compreensão dos investidores da comunidade econômica de modo geral, dos investidores com relação à situação fiscal e o risco de perda do grau de investimento. Foi discutido o risco de a deterioração fiscal levar à perda do grau de investimento. O Secretário contrapôs a apresentação dos coordenadores, terminando a reunião sem encaminhamento.

Sobre a situação fiscal do País em 2015, ele explicou que alguns pagamentos ocorreram a partir de abril, quando o orçamento foi aprovado. Com a aprovação do orçamento, realizaram a projeção de receitas e despesas novas e o contingenciamento para o pagamento. Muitas dessas despesas já tinham sido pagas anteriormente. Outras, como as do PSI e do Plano Safra, foram feitas a partir de abril, e, a partir de então, foi se regularizando. De julho a dezembro, praticamente todas as despesas do ano foram pagas no ano. O Ministério do Planejamento foi o responsável pelo espaço orçamentário aberto e foi preciso abrir o espaço financeiro com a utilização de receitas de anos anteriores. Assim, foi pago em dezembro o restante do valor devido em 2015, além da totalidade dos passivos de anos anteriores.

Questionado sobre relatório bimestral, esclareceu que não se trata de uma comprovação de meta bimestral. O relatório bimestral visa a antecipar riscos para o alcance da meta ao final do exercício, estimando receitas e estima despesas e avaliando se é necessário ou não um contingenciamento em relação àquele bimestral. A meta é anual, e o bimestral se utiliza dela.

Por fim, noticiou a criação do Comitê de Programação Financeira e o Comitê de Política Fiscal, para que as decisões e informações sejam discutidas e apresentadas para um amplo grupo de técnicos.

14ª Reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1 de 2016 relativa à autorização para processo e julgamento da Presidenta da República por suposto crime de responsabilidade

Data: 13 de junho de 2016

Participantes:

1. Dr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, auditor federal de controle externo, titular da Secretaria de Controle Externo e Fazenda Nacional do Tribunal de Contas da União – TCU ;
2. Dr. Leonardo Rodrigues Albernaz, auditor federal de controle externo, titular da Secretaria de Macroavaliação Governamental, Semag, do Tribunal de Contas da União – TCU, unidade técnica responsável pelas contas presidenciais e pela auditoria dos decretos de abertura dos créditos suplementares.

Dr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

O Dr. Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra respondeu questionamento afirmando a reiteração das chamadas pedaladas fiscais - operações de crédito junto a bancos públicos controlados pela União - que resultaram no Acórdão nº 825 no ano de 2015. Declarou desconhecer qualquer responsabilização feita pelo próprio governo a gestores. No tocante ao restabelecimento de pagamentos em 2015, aduziu ter ocorrido restabelecimento em abril até outubro de 2015 de valores referentes a anos anteriores, tendo os valores que deveriam ser pagos em janeiro e em julho de 2015 sido saldados em 28 de dezembro do mesmo ano, caracterizando operação de crédito. Isto, segundo a testemunha, devido ao prazo de 6 meses fixado nas portarias do Ministério da Fazenda, tornando o valor devido no dia seguinte ao final do semestre. Adiante narrou que tal prazo é necessário para acumular todas as operações

de crédito e a partir dos saldos médios diários, calcular o diferencial de taxas cobrado do mutuário que poderia ter sido cobrado se em condições de mercado, diferencial este que caracterizaria subvenção econômica.

Sobre as pessoas mencionadas em audiência na CAE por estarem sendo chamadas a oferecer defesa prévia no processo que resultou no Acórdão 815 citou Guido Mantega, Arno Augustin, Marcus Aucélio, Marcelo Amorim, Dyogo de Oliveira e Nelson Barbosa, afirmando ser a análise feita na Secretaria de Controle Externo de Fazenda Nacional do Tribunal de Contas da União preliminar, aguardando decisão final do Plenário do TCU. Destacou não ser comum arrolar Ministros de Estado, tendo estes sido em razão da gravidade das circunstâncias identificadas.

Quanto aos bancos públicos onde haveria passivo a ser regularizado em 2015, teriam sido o BNDES e o Banco do Brasil incluídos no escopo da fiscalização.

Questionado se o Banco Central divulgou passivos da União desde 2001 em decorrência do Plano Safra, respondeu que tais dados só foram divulgados em 29/01/2016 devido a determinação do TCU, não havendo transparência sobre estatísticas fiscais antes. Sustentou terem ocorrido pequenos atrasos de 2001 a 2010 normais da prestação de serviços feita pela Caixa Econômica Federal. Asseverou que a caracterização como operação de crédito se dá devido ao fato de ser sistemático, uma vez que 30 dias seria um tempo normal de prazo operacional, necessitando de atrasos significativos de tempo. Reportou, no entanto, que no entendimento da unidade técnica houve operações de crédito, mas não há entendimento do TCU em relação a 2015. Pontuou existir imprecisão no termo “pedalada”, por dar a noção que se trataria de mero atraso, o que não se aplica, já que se tratam de operações de crédito ilegais, proibidas pela LRF. Perguntado sobre a razão do TCU não ter se valido do art. 59, §1º, V, para alertar o Poder Executivo sobre o crescimento dos débitos afirmou que estas informações só entraram nas estatísticas fiscais em janeiro de 2016 por determinação do TCU ao Banco Central. Aduziu que caso os saldos já estivessem registrados teria havido atuação do Tribunal já em 2008, 2009 e 2010, mas que haveria altíssimo risco em alterar as estatísticas fiscais dos anos anteriores, motivo pelo qual o Tribunal optou por

alterar de 2015 em diante. Relatou que na auditoria das operações de crédito e os atrasos em 2015 foi constatado que houve subavaliação da dívida líquida do setor público e superavaliação do resultado fiscal.

Em resposta a pergunta sobre vedação dos passivos ao longo dos últimos 14 anos disse que não havia transparência, logo seria impossível identificar e fazer qualquer tipo de trabalho. Pontuou que quando os montantes alcançaram bilhões de reais foi feita representação pelo Ministério Público e deliberação por unanimidade do Tribunal em decisão definitiva Reportou não haver prazo para quitação, e sim sugestão de cronograma, tendo ocorrido regularização em 2016 após a decisão do TCU. Posteriormente falou que a irregularidade está no atraso sistemático, e que o valor apenas viabilizou a identificação da irregularidade.

Quanto a questionamento sobre existência ou não de ato da Chefe do Poder Executivo afirmou que não cabe ao Tribunal fiscaliza-la diretamente em virtude da separação de poderes, na qual o TCU atuaria em auxílio ao controle externo. Destacou que o valor foi quitado em 28/12/2015 por uma solicitação de alteração da meta feita pelo PLN 5 em julho, com alteração no final de outubro, alteração cuja iniciativa seria da Chefe do Poder Executivo.

No tocante às possíveis consequências para a economia do país, alegou ter ocorrido um artifício deliberado para maquiar as estatísticas fiscais, impedindo a correta tomada de decisões orçamentárias e fiscais. Lembrou que o primeiro rebaixamento de grau de investimento do Brasil ocorreu em setembro de 2015, o segundo em dezembro e o terceiro em fevereiro de 2016, pelas ditas três maiores agências de *rating* do mundo. Apontou que o rebaixamento é um efeito apenas indireto dos problemas com as estatísticas fiscais, uma vez que tais avaliações utilizam outros elementos como custo da dívida, inflação, crescimento do PIB e histórico de calote do País como variáveis. Salientou que o reconhecimento e pagamento destes valores em dezembro de 2015 resultaram em uma ampliação de 100% do déficit fiscal de 2015.

Segundo a testemunha, quanto à alteração no entendimento do TCU ter se dado só agora não haveria nenhum acordão do Tribunal tratando dessa matéria. Reportou que a LRF não estaria vinculada ao processo tramitando no

Tribunal, cuja decisão apenas caracterizaria uma irregularidade já prevista em lei. Declarou que o Tribunal considera irregular não computar estas operações fiscais nas estatísticas oficiais a partir do Acórdão 3.297. De acordo com a testemunha, não caberia aguardar o TCU decidir sobre o assunto, uma vez que a divulgação de estatísticas já está prevista no Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central. Pontuou que a determinação do Tribunal não seria para considerar os atrasos como operação de crédito, por já serem considerados pela LRF, e sim para que se efetuem os pagamentos. Inquirido sobre ser a interpretação dada pelo TCU apenas uma das possíveis, respondeu que é pacífico no Tribunal que atrasos representam operações de crédito. Quanto a interpretação do artigo 36 da LRF disse que o entendimento é que seu objetivo de evitar o abuso do poder de controlar para garantir uma expansão do financiamento de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, e não evitar realização de um contrato, conforme caracterizado em cinco acórdãos unânimes do TCU.

Aduziu que o processo decisório dentro do Tribunal se dá com conferência de independência, autonomia e liberdade de expressar opinião em instrução a cada auditor. Em seguida, um diretor poderia concordar ou despachar, após o Secretário, o relator, o Ministério Público e por fim o Plenário do Tribunal. Esclareceu que o TCU não se manifesta sobre crimes, mas sim verifica conformidade com a legislação administrativa, orçamentária e fiscal que rege a Administração Pública Federal.

Expôs gráfico mostrando não ter ocorrido atraso até 2009 no caso do Banco do Brasil.

O Dr. Tiago Dutra disse ter ocorrido pagamento integral em 28/12/2015, restando os valores referentes ao segundo semestre de 2015 que deveriam ser pagos em janeiro de 2016.

Sobre o momento no qual o valor seria devido, reportou ser logo em seguida aos seis meses, tendo ocorrido mudança no caso do BNDES em abril de 2012 estabelecendo prazo de 24 meses para pagamento. Asseverou que a partir dos seis meses chega uma fatura referente ao semestral anterior e o Tesouro Nacional tem necessidade de conciliar os valores para conferir se estão corretos, o que demanda prazo operacional.

Concordou terem sido dados avisos pelos servidores do Tesouro Nacional por meio de notas técnicas informando a evolução perigosa dos saldos, incluindo estimativas para 2014, 2015 e 2016. Asseverou não saber dizer quais outras pessoas tomaram conhecimento a partir daí, alegando estar esta documentação nos dois processos relacionados no TCU.

Afirmou ser normal a utilização de bancos públicos para operação de políticas públicas, mas ponderou que um banco não pode financiar seu controlador, regra que foi trazida pela LRF para o setor público.

Perguntado sobre a possível relação entre o pedido da Procuradoria de auditoria apenas em 2014 e a possível ligação com o processo eleitoral, relatou ter sido sigiloso o primeiro trabalho, realizado entre setembro e outubro daquele ano sem nenhum vazamento. Esclareceu que não havia nenhuma denúncia ou representação antes de 2014 que permitisse ao Tribunal atuar em relação a esta matéria, afirmando ter havido fraude por interesse deliberado de esconder esta realidade. Afirmou que ocorre contabilidade criativa há algum tempo, tendo o Tribunal acórdão das contas de governo de 2012 destacando e enumerando conjunto de manobras neste sentido, mas que tais manobras só passaram a ser caracterizadas ilegais a partir de 2014.

Inquirido sobre a menção no Acórdão 3.297 do TCU da inclusão no rol de passivos da dívida líquida do setor público no último dia do exercício financeiro de 2015, respondeu que este entendimento se refere às estatísticas fiscais, não tendo relação com as operações de crédito.

Em relação ao responsável pela execução, conclusão e encaminhamento ao TCU da prestação de contas da equalização da taxa de juros da safra agrícola de 2015, narrou ser o Governo Federal um todo, constando informações nas prestações individuais do Banco do Brasil., do Tesouro Nacional e na prestação consolidada do Presidente da República. Elucidou que o Tribunal tem competência para julgar as contas individuais dos gestores e para emitir parecer prévio sobre as contas consolidadas do Governo, motivo pelo qual há atualmente paralelamente uma fiscalização específica do Plano Safra – em fase preliminar - e a análise e apreciação das contas do Governo do exercício de 2015.

O Sr. Tiago declarou não poder emitir informação sobre os decretos de crédito suplementar por não ter participado do processo, tendo que se restringir ao caso das operações de crédito.

Assegurou não haver relação entre a aprovação do Orçamento de 2015 em abril e os pagamentos de débitos terem ocorrido no mesmo mês. Destacou que o art. 53 da LDO trata da execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária, facultando a implementação das subvenções econômicas mesmo sem a aprovação do Orçamento. Chamou a atenção então para as cobranças constantes do processo no TCU onde Banco do Brasil cobra Tesouro Nacional sobre passivos referentes ao segundo semestre de 2013, ao primeiro semestre de 2014, ao segundo semestre de 2014, ao primeiro semestre de 2015, atrasados, ainda pendentes de manifestação pelo Plenário do TCU.

Disse não ter conhecimento das empresas beneficiárias dos Planos PSI e Safra, por não fazer parte do escopo das fiscalizações que participa.

Questionado se edição medidas provisórias que teriam flexibilizado destino do dinheiro para saúde e educação teriam se destinado a pagar pedaladas, alegou não poder responder por não ser tema tratado em sua área no Tribunal.

Em resposta a pergunta se tinha conhecimento de decisão do Tribunal autorizando a generalizar entendimento que todo atraso relativo a instituições financeiras caracterizaria operação de crédito asseverou haver relatório dizendo que nem todo atraso é operação de crédito, o que justificaria o período de 2002 a 2010 não ser considerado operação de crédito. Estabeleceu ser o atraso sistemático o fator caracterizador da operação de crédito, conduta que seria coibida pela LRF.

Dr. Leonardo Rodrigues Albernaz

O Dr. Leonardo Rodrigues Albernaz disse inicialmente que o TCU, ao analisar as contas do Governo, deve se pronunciar sobre a confiabilidade do balanço geral da União e sobre a observância dos princípios constitucionais e legais na execução do orçamento e na gestão dos recursos, tudo sob a ótica da

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Os atos identificados pela LRF são de responsabilidade máxima do Chefe do Poder Executivo.

Afirmou que, no entendimento das equipes técnicas do TCU, tanto em 2014, quanto em 2015, houve não só edição de decretos com abertura de créditos suplementares incompatíveis com a meta do resultado primário, mas também pedaladas, como no caso do Banco Safra e PSI BNDES.

O relatório do TCU de avaliação das contas do Governo em 2015, ainda não apreciado, apontou que, no terceiro bimestre, o Governo abandonou a meta vigente na LDO, por considerá-la inviável, e passou a trabalhar com a meta do PLN ainda pendente de aprovação pelo Congresso Nacional. Adotou-a para fazer um contingenciamento menor do que o necessário, R$ 8 bilhões de reais ao invés de R$ 57 bilhões e, ao mesmo tempo, para a emissão de decretos de abertura de crédito suplementar; irregulares, segundo ele, por desobedecerem ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual – LOA e o art. 167, Inciso V, da Constituição da República.

O art. 4º da LOA prevê que, se a meta estiver sendo cumprida, ou seja, se o controle da execução financeira estiver funcionando, é válida a autorização legislativa para abertura de créditos suplementares por meio de decreto. Se, no entanto, a meta não estiver sendo alcançada por falhas no controle de execução, o Governante, sob pena de violar o art. 167, inciso V, da Constituição da República, tem que encaminhar um projeto de lei para análise do Poder Legislativo.

Em sua opinião, o Poder Executivo invadiu a competência legiferante do Congresso Nacional ao trabalhar com uma meta ainda não aprovada e feriu a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que impede o Presidente de editar ato normativo com efeitos imediatos no PPA, na LDO e na LOA.

Acredita que as pedaladas não são meras práticas contábeis, mas violação dos princípios da gestão planejada e transparente, bases da LRF.

Ressaltou que a meta é anual, e, portanto, o aferimento para ver se ela foi ou não alcançada é feito no final do ano. Os art. 8º e 9º da LRF, no entanto, preveem relatórios de acompanhamento bimestrais e quadrimestrais para verificação da necessidade de contingenciamento. Esses controles periódicos

permitem colocar o resultado fiscal em convergência com a meta aprovada na LDO pelo Congresso. Afirmou que não alcançar a meta não é crime. O que se examina é a conduta do gestor ao longo do ano, se ele governou no sentido de tentar fazer essa convergência. A Lei de Crimes Fiscais prevê como infração administrativa, decorrente do art. 9º da LRF, a omissão do Chefe do Poder Executivo de não contingenciar quando for necessário cortar gastos.

Acrescentou que ajustar a meta somente no final do ano significa aceitar que não há controle político do Congresso sobre o Executivo.

Em resposta à Senadora Vanessa Grazziotin, disse que a Lei nº 4.320, de 1964, nos artigos recepcionados pela Constituição como lei complementar e naqueles não revogados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é a norma de regência de vários pontos da execução orçamentária.

Afirmou ainda que o Banco Central tem sido o órgão público responsável pela apuração da meta de resultado primário, designado pelo Presidente da República ao encaminhar o projeto da lei orçamentária para o Congresso. Na inexistência de uma definição quanto à metodologia de apuração do resultado primário, o Banco tem se baseado no Manual de Estatísticas Fiscais editado por ele mesmo. Esse Manual trabalha com o critério de identificar necessidades de financiamento do setor público mais do que com caixa e competência. Salientou que a apuração é financeira.

As vinculações de fontes de receitas a determinadas despesas ou a determinado órgão são feitas por leis especiais e, da mesma forma, se assim acontecer, as desvinculações. No caso de fundos especiais, a Lei nº 4.320, de 1964, determina que a desvinculação se faça na mesma lei que criou a vinculação, sob pena de violação do art. 8º da LRF, que trata da utilização de uma fonte vinculada para finalidade diversa daquela para a qual ela foi consignada.

Salientou que há previsão na LDO de os próprios órgãos fazerem abertura de crédito via anulação de despesa. Se não for por anulação, podem recorrer ao Poder Executivo, desde que tenham previsão legal, e fazer essa solicitação. Quem, entretanto, tem o poder de apreciar a demanda e definir a forma como ele será concedido é o Ministério do Planejamento, via Secretaria de Orçamento Federal - SOF, por meio de um ato emitido pelo Presidente da República. A avaliação é do próprio Poder Executivo. Se estiver cumprindo a meta, o Governante pode fazer isso via decreto.

Disse que essa questão surgiu durante a análise das contrarrazões sobre o parecer do TCU a respeito das contas do Governo de 2014, quando a Advocacia Geral da União – AGU arguiu que o pedido de crédito foi feito por outros órgãos. Isso não muda a natureza de como ele deveria ter sido concedido.

Sobre a mudança de entendimento do Tribunal na apreciação das contas do Governo de 2009 para 2015, disse que ter as contas do Governo apreciadas e posteriormente aprovadas não significa que todos os atos de gestão cometidos naquele exercício estejam abonados e sejam considerados corretos. Além disso, a aprovação das contas não tem o condão de estabelecer uma jurisprudência que depois pudesse ser mudada. Reafirmou, portanto, que não houve mudança de entendimento de 2009 para cá, dada a ausência de entendimento prévio, mas, se existirem atos de 2009 ainda pendentes que possam ser examinados, não há por que não o fazer.

Em 2015, portanto, quando o Poder Executivo propôs na LDO e o Congresso aprovou um contingenciamento de 1,2% do PIB, o papel do TCU consistiu em defender essa lei que foi aprovada. Se, mais tarde, o Poder Executivo entendesse diferentemente, deveria encaminhar essa informação ao Congresso para decidir.

O palestrante informou que, como secretário da Secretaria de Macroavaliação Governamental, trata das contas do Governo há pelo menos oito anos e, em nenhuma ocasião anterior, foi feita alguma análise sobre a existência de decretos fora de cumprimento de meta; em boa medida, porque houve superávit durante muito tempo. A primeira vez que o Tribunal se manifestou sobre esse assunto, em relatório e em acórdão, foi nas contas do governo de 2014. Por isso, considera equivocada a afirmação de que houve mudança de entendimento por parte do TCU, no que diz respeito a decretos de abertura de créditos suplementares.

Perguntado sobre quais crimes a Presidente da República cometeu com relação à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, respondeu que o TCU verifica a conformidade dos atos com que a legislação estabelece, mas não avança para fazer tipificação criminal. Se for crime comum, o máximo que o Tribunal pode fazer é dar ciência ao Ministério Público; se for crime de responsabilidade, ao Congresso Nacional.

Afirmou que, em 2014, houve violação da LDO, da Lei Orçamentária e do que estabelece a Constituição Federal no art. 167, V, os normativos mais importantes para reger as Finanças Públicas. Não pode dizer a mesma coisa

com relação ao ano de 2015, pois, por enquanto, só existe um relatório da equipe de auditoria afirmando a repetição das mesmas práticas.

Disse que, no final de 2014, o TCU já tinha apontado e alertado para os riscos do que ficou conhecido depois, popularmente, como pedaladas fiscais. Em 2015, o Tribunal editou o Acordão nº 825 determinando a interrupção dessas condutas e a correção dos erros. A prática de fazer subvenções econômicas sem ter os recursos necessários para arcar com elas, utilizando os bancos públicos para fazer o financiamento, jamais seria possível se não houvesse uma relação entre o ente político e a instituição financeira por ele controlada. Isso começou alguns anos atrás e se estendeu também por 2015 de forma ainda mais grave, em sua opinião, porque reincidente. Despesas obrigatórias de caráter continuado demandam planejamento. Há que se prever medidas que garantam o financiamento dessa política de forma permanente para os exercícios futuros.

Perguntado pela Senadora Gleisi Hoffmann sobre a impossibilidade de o Governo fazer um contingenciamento maior do que o que fez durante o exercício financeiro de 2015, em que houve uma grande queda na arrecadação devido a um baixo crescimento do Produto Interno Bruto, não previsto no ano anterior quando se estabeleceu a meta, disse que a frustração de receitas ocorre, principalmente, em momentos de crise. Para ele, o Governo Federal tem trabalhado com superestimativa de receita e projeções baseadas em cenários econômicos improváveis.

O Sr. Leonardo concordou com a Senadora Gleisi Hoffmann que há um controle muito maior sobre as despesas do que sobre as receitas, ou seja, as receitas estão sujeitas a variáveis que nem sempre estão sob o controle do governo. Lembrou, entretanto, das renúncias de receitas, que podem ser meritórias, mas que têm acontecido e causam grande impacto na arrecadação disponível. De 2004 a 2014, a renúncia de receitas subiu de sessenta e poucos bilhões para mais de trezentos bilhões. Dados da Receita Federal e da Secretaria de Política Econômica, ambos do Ministério da Fazenda, demostram que o ano de 2015 é um recorde em termos de renúncia fiscal no sentido amplo: subsídios tributários e subsídios creditícios e financeiros.

Então, parte do impacto com perdas de arrecadação decorre de escolhas feitas pelo governante.

Informou que a interpretação do TCU para as contas de Governo no relatório tem sido a mais flexível encontrada, aquela que permite a anulação de despesas para abertura de crédito e aquela que retira despesas financeiras do rol de créditos incompatíveis. O único problema é quando a despesa discricionária, seja ela primária ou obrigatória, é custeada com superávit financeiro ou com excesso de arrecadação. Muito embora o superávit financeiro tenha impacto mais direto, porque prejudica a meta, o Tribunal entende que o excesso de arrecadação, numa situação de descumprimento da meta, precisa ser utilizado na recomposição dela. Se a recomposição não for possível, o que pode acontecer, o momento de aferição, que é o momento do pagamento, se mostraria incompatível, porque aumentaria uma despesa numa situação em que a meta já está cumprida. Uma despesa primária, portanto, é feita no resultado primário. Se uma receita financeira custear uma despesa primária, causará um impacto primário negativo e prejudicará o alcance da meta.

Disse que não teve contato pessoal com técnicos do Tesouro Nacional e não saberia dizer se eles alertaram o Secretário do Tesouro Nacional, ou até mesmo ministros, sobre as irregularidades apontadas pelo Tribunal. Informou ter conhecimento de várias notas técnicas, produzidas pelos técnicos do Tesouro, que antecipam problemas e alertam sobre riscos de rebaixamento do País e questões que poderiam vir a impactar as finanças públicas mais à frente.

Sobre a questão da relação entre pedaladas e decretos, disse que isso ficou evidente durante o exercício de 2014 e se repetiu, em algum grau, em 2015. Salientou que, quando algumas operações que deveriam constar das estatísticas fiscais não são captadas pelo Banco Central, o resultado apurado mês a mês acaba distorcido e induz o Governo a tomar medidas incorretas quando precisa decidir o tamanho do contingenciamento.

Acredita que perto de R$ 70 bilhões do déficit dos 116 bilhões oficialmente apurados pelo Banco Central no final do ano de 2015 pode ser creditado ao pagamento das pedaladas. Acrescentou que as subvenções não

foram concedidas todas em 2015, mas acabaram sendo apropriadas ali para efeito das estatísticas.

Perguntado pelo Advogado-Geral da União sobre a relação entre emissão de R$1,8 bilhão em decretos de créditos suplementares, meta e crise econômica, disse que não afirmou, em momento nenhum, que esse valor impacta a meta e provoca a crise. Considera que eles não poderiam ter sido editados, porque violavam o art. 4º da LOA. Além disso, a importância deles está no que eles significam, que, no se ponto de vista, é o aviltamento dos sistemas de freios e contrapesos.

Por ter afirmado que a aprovação da meta no final do exercício não tem poder de retroagir e corrigir os atos anteriores, foi questionado pelo Sr. José Eduardo Cardozo sobre a figura da convalidação dos atos administrativos que, segundo o Advogado-Geral da União, se aplicaria à aprovação da mudança da meta feita pelo Congresso após a emissão dos decretos de créditos suplementares. Em resposta, disse que não tem formação jurídica e dificilmente entraria num debate sobre qual a força da convalidação e qual o alcance dela. Entende, entretanto, que o fato de ela ser aprovada no final do ano não muda o requisito do art. 167 da Constituição, inciso V, sobre prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

15ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 14 de junho de 2016

Participantes:

5. Sr. Gilson Alceu Bittencourt, testemunha de defesa, Secretário de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento de janeiro de 2015 a maio de 2016.

6. Sr. André Nassar, testemunha de defesa, Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de março de 2015 a maio de 2016.

Sr. Gilson Alceu Bittencourt

Questionado sobre quais eram as estimativas de recursos necessários para cobrir as despesas do Plano Safra no Plano Plurianual (PPA) da União, especialmente quanto às despesas com equalização das taxas de juros, esclareceu que, no âmbito da SPI, trabalhou com o PPA 2016/2019, ou seja, as estimativas foram feitas para o próximo quadriênio. Explicou que, em relação ao Plano Safra, tais estimativas são formuladas a partir de uma apresentação realizada pelo Ministério da Fazenda, que prevê a demanda para o próximo ano com base nos recursos já aplicados no Plano Safra dos anos anteriores e na expectativa de crescimento das aplicações. Outras variáveis, como a renegociação de dívida ou a queda de preços, também influenciam na equalização das taxas de juros.

Indagado a respeito das providências adotadas para que a implementação do Plano Safra fosse suportada pela previsão de recursos no âmbito do Plano Plurianual, respondeu que, de 2012 a 2015, houve alterações em relação ao PPA devido a renegociações de dívidas. Afirmou, ainda, que a disponibilidade fiscal e os recursos orçamentários para fazer frente ao Plano Safra são tratados no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e do Tesouro Nacional.

Disse não ter conhecimento das cartas do Banco do Brasil cobrando a equalização dos juros da dívida do Plano Safra, pois não passavam pela SPI.

Perguntado se as subvenções econômicas decorrentes do Plano Safra estão previstas em lei ou em contrato de operação de crédito da União com o Banco do Brasil, informou que a subvenção está definida em lei de 1992, que garante tanto a subvenção de taxas de juros quanto de preços, e sua regulamentação é feita por resoluções do Conselho Monetário Nacional. No caso específico da subvenção relacionada a crédito rural, a regulamentação

é feita por portaria do Ministério da Fazenda. Afirmou, também, que, no seu entender, não se trata de uma operação de crédito e, sim, de uma prestação de serviço, uma vez que a operação é feita pelo banco com seus recursos e a União só vai reembolsá-lo se a taxa de juros for menor e, portanto, resultar numa diferença. Ressaltou, ainda, que os valores são devidos pela União somente a partir do momento em que o banco encaminhar a cobrança, uma vez a cada seis meses, e não com a efetiva contratação da operação de crédito.

Disse desconhecer qualquer outro acórdão do TCU anterior ao de nº 825, de 2015, que se tornou definitivo a partir do Acórdão nº 3.297, de dezembro de 2015, tratando de "pedaladas", já que esse processo de pagamento é antigo e varia a cada ano. Também afirmou que a maioria dos passivos a partir de 2015 foram liquidados, restando para 2016 o que seria devido só em 2016, ou seja, o custo das operações entre 1º de julho e 30 ou 31 de dezembro de 2015, devido em 1º de janeiro do ano seguinte, conforme explícito na portaria. Disse, ainda, que a Presidenta apenas anunciou, como todos os Chefes do Poder Executivo o fazem a cada ano, o valor total do Plano Safra, não tendo proferido nenhum ato quanto aos passivos de 2015 da União junto ao Banco do Brasil. Tampouco sabe sobre qualquer determinação da Presidenta de não divulgação ou divulgação irregular das estatísticas fiscais pelo Banco Central. Afirmou, ademais, que não são o valor das subvenções ou o período do atraso nos pagamentos que determinam se se trata ou não de uma operação de crédito.

Questionado se tinha filiação partidária, respondeu que não, que foi filiado ao PT até 2001, quando se desvinculou para assumir um cargo no governo FHC.

Explicou que o Banco do Brasil é, ao mesmo tempo, financiador do Plano Safra, uma vez que a legislação obriga que parte dos depósitos à vista e da poupança seja destinada ao crédito rural, e operador, na medida em o faz autorizado por uma portaria do Ministério da Fazenda, recebendo a diferença em relação à taxa de juros do Governo. Também afirmou que os bancos podem aderir ou não ao que é proposto na portaria ministerial e que o Banco do Brasil, nos últimos anos, tem frequentemente solicitado a ampliação dos

limites das portarias, porque há uma demanda por recursos equalizados por parte do setor rural.

Destacou que o Banco do Brasil, em princípio, não teve nenhum prejuízo, já que entre esse e o Tesouro não há contrato. O que existe é uma portaria do Ministério da Fazenda autorizando determinado limite para taxas de juros, e o banco opera se assim o desejar. Portanto, o que a União paga ao banco não tem relação com o que o produtor rural recebe. Esse obtém recurso do próprio banco ou de outra fonte, como a Funcafé. Já a União paga ao banco apenas a diferença entre a taxa de juros, o que não caracteriza uma operação de crédito entre eles.

Quanto à ausência de previsão de prazo nas portarias para o pagamento das equalizações das taxas de juros por parte da União, ponderou que seria melhor se houvesse um prazo determinado, mas, em não havendo, não se pode alegar atraso ilegal no pagamento. Informou, ainda, que a demora no pagamento ao Banco do Brasil dizia respeito muito mais à SOF e ao Ministério da Fazenda do que à SPI.

Indagado sobre a operacionalização do Plano Safra, explicou que o seu processo de elaboração se dá a partir de uma demanda dos bancos e das organizações de agricultura familiar e empresariais, que negociam tanto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) quanto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Ministério da Fazenda recebe tais demandas e, a partir daí, inicia um processo de negociação para definir taxa de juros e volume de recursos. Fechado um acordo com os Ministérios de forma genérica, o Ministério da Fazenda, internamente, pleiteia junto ao Banco Central a disponibilidade de recursos de depósito à vista e de poupança e, assim, vai montando o mosaico que é o Plano Safra, com diferentes fontes, diferentes taxas de juros, diferentes agentes operadores, diferentes custos.

Questionado se o não lançamento na contabilidade pública das dívidas constituídas junto aos bancos controlados pela União caracterizaria uma omissão fraudulenta, respondeu que, em relação a 2015, que é o período em discussão, houve pagamento.

Esclareceu que os órgãos que tratam da equalização da taxa de juros são o Conselho Monetário Nacional, na medida em que determina a taxa de juros a ser praticada nas operações de crédito, e, o principal, o Ministério da Fazenda, que, a partir da definição dessas taxas, calcula o quanto de recurso efetivamente vai ser emprestado, quais são as fontes de recursos, quais são as onerosas, quais são as não onerosas para a União, e faz as portarias de equalização para cada um dos bancos públicos e dos bancos cooperativos. Não havia participação da Presidenta em nenhum desses atos, mas única e exclusivamente do Ministério da Fazenda.

Explicou que existe uma gestão política do Plano Safra, feita pelo Mapa e pelo MDA, mas a gestão efetiva, do ponto de vista tanto da definição das regras quanto do pagamento, como expresso na Lei nº 8.427, de 1992, é do Ministério da Fazenda. Destacou que se trata de uma atribuição dada pela lei, e não pela Presidenta da República.

Por fim, afirmou que, em 2015, já estava no Ministério do Planejamento, não tendo visto nenhum tipo de participação de Arno Augustin em relação ao Plano Safra 2015.

Sr. André Nassar

A respeito de como eram orçados, no âmbito da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, os valores que deveriam ser solicitados à SOF, para efeito de elaboração da Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas relativas ao Plano Safra, informou que o Mapa definia uma demanda de crédito para investimento e para custeio, dialogava com o Tesouro e com o Ministério da Fazenda para verificar o quanto da proposta de taxa de juros gerava de subvenção e se essa subvenção se encaixava ou não dentro das dotações orçamentárias. Assim, destacou não ser o Secretário de Política Agrícola quem gerencia as dotações orçamentárias, mas a Secretaria do Tesouro.

Questionado sobre que informação lhe foi prestada pelo Tesouro quanto ao pagamento das subvenções em atraso, afirmou que essa discussão se refere ao Plano Safra 2014/2015, enquanto o plano por ele gerenciado foi o 2015/2016, cuja subvenção começou a ser paga em 2016. Também informou

que, durante sua atuação como Secretário, teve a notícia de que havia atraso no pagamento das subvenções, mas não foi uma informação oficial de que poderia haver qualquer prejuízo ao andamento do Plano Safra. Afirmou ter checado que a informação não dizia respeito a sua gestão, pois se referia ao Plano Safra 2014/2015 e, mais tarde, já conhecendo a informação do acórdão do TCU, pediu ao Tesouro dados sobre o fluxo dos referidos pagamentos, apenas para sua ciência.

Afirmou que o não estabelecimento, pelo Ministério da Fazenda, de um prazo para o pagamento das equalizações nas portarias é uma prática antiga e instaurada, mas entende que deveria ser revista.

Considera a Lei nº 8.427, de 1992, que define quais são as subvenções para o setor agrícola, ao lado do crédito e da política de garantia de preço mínimo, uma das mais importantes leis para o setor agrícola. Todavia, precisa de melhorias.

Questionado a respeito das determinações das Portarias nº 315, de 2014, e nº 419, de 2015, de que os pagamentos devem ser feitos no primeiro dia após a apuração da equalização, respondeu que, no seu entender, as portarias determinam que cabe ao Banco do Brasil cobrar a partir do primeiro dia do semestre subsequente à equalização. Já o pagamento feito pelo Tesouro não tem prazo. Afirmou, ainda, que os pagamentos foram feitos após o referido prazo, mas isso já havia ocorrido outras vezes.

16ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 15 de junho de 2016

Participantes:

7. Sr. Cilair Rodrigues de Abreu, testemunha de defesa, Analista de Planejamento e Orçamento desde janeiro de 2000 e Secretário-Adjunto da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) de março de 2015 a junho de 2016.

8. Sr. José Geraldo França Diniz, testemunha de defesa, Subsecretário de Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Previdência ao longo do ano de 2015, participou como um dos demandantes do crédito de R$1,7 bilhão do decreto de 27/07/2015.

9. Sr. Walter **Baere** de Araújo Filho, consultor jurídico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que aprovou pareceres favoráveis aos projetos de decreto de abertura de créditos suplementares. Ouvido como informante, pois atuou como advogado, fornecendo subsídios à Defesa da denunciada, na primeira etapa do processo de impeachment.

10. O Sr. Hipólito Gadelha Remígio, testemunha de defesa, Consultor de Orçamento do Senado Federal e Subchefe de Gabinete do Senador Roberto Requião.

Sr. Cilair Rodrigues de Abreu

Questionado sobre sua participação na análise prévia da compatibilidade fiscal dos decretos, explicou que a análise realizada abrange todos os aspectos legais. Segundo ele, a análise de compatibilidade depende do tipo de despesa, sendo realizada apenas se a despesa for primária discricionária, sujeitas integralmente ao decreto de programação orçamentária e financeira, instrumento fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que tem como objetivo controlar a meta, conhecido como decreto de contingenciamento. As despesas primárias obrigatórias são incontingenciáveis. Desde 2001, além desse decreto, outro instrumento fiscal utilizado é o relatório de avaliação de receita e despesa, que contém todas as despesas primárias. Como se trata da meta de resultado primário, a despesa financeira, pela própria definição, não está no cômputo das despesas ou receitas.

Informou que a meta de resultado primário considerada para efeito de avaliação da compatibilidade dos créditos foi expectativa de meta que estava sendo proposta no PLN 5, e não a meta até então vigente, dado que a gestão

da meta, inclusive decorrente dos créditos, é sempre retrospectiva e prospectiva. Pontuou que se trata de um mecanismo utilizado e validado, inclusive, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no acórdão relativo às contas do Presidente em 2009. De acordo com o Sr. Cilair Rodrigues de Abreu, não há meta de resultado fiscal fixada por lei para período inferior a um ano, pois a anualidade é um dos princípios orçamentários mundiais.

Indagado sobre as diferenças entre gestão orçamentária e gestão financeira, esclareceu que a primeira ocorre no campo das autorizações e das alterações das dotações orçamentárias, sem implicar em impacto fiscal, enquanto a segunda envolve o caixa, tendo impacto fiscal. Apesar de terem inter-relações, são utilizados sistemas diferentes desde o início do procedimento.

Disse que são editados entre 60 e 70 decretos por ano, que antes de serem publicados passam por um procedimento que começa com um pedido de crédito de uma unidade orçamentária no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Na indicação do crédito, os parâmetros (fonte utilizada e instrumento legal) já são definidos pelo próprio sistema. No caso do Executivo, o pedido é passado para o Ministério da pasta, depois para a SOF, para Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, para o gabinete do Ministro, que o encaminha para a Casa Civil, e, finalmente, para a Presidenta. Todos os créditos possuem parecer técnico e jurídico. O parecer da área jurídica, tanto no Ministério do Planejamento quanto na Casa Civil, é dado por Consultorias Jurídicas ligadas à Advocacia-Geral da União (AGU). O número de órgãos jurídicos que se manifestam depende da origem do pedido. Segundo ele, nenhum dos decretos analisados foi rejeitado por esses órgãos. O parecer técnico do Ministério do Planejamento é de responsabilidade da SOF. Indagado sobre o procedimento de abertura de crédito no Judiciário, disse saber que sempre há um parecer do CNJ, mas que desconhece os detalhes da tramitação. Segundo a testemunha, a metodologia é seguida desde a edição da LRF e, apesar de ter sofrido algumas alterações ao longo dos anos, seu escopo macro continua o mesmo. Acredita que não tenha havido alterações no governo Dilma. O sistema usado é o mesmo desde que iniciou sua carreira, há dezesseis anos, e foi modernizado pela última vez em 2011.

Sobre o fato de o Ministério da Educação (MEC) ter recebido 70% dos recursos dos decretos, disse ser devido ao fato de se tratar do terceiro maior orçamento e possuir um mecanismo mais célere e transparente para incorporar os excessos de arrecadação e superávit financeiro de ano anterior, proposto pelo Ministério do Planejamento em decorrência de um acórdão do TCU quando houve o problema com as fundações universitárias em 2008. Em geral, são excessos advindos de doações para programas de desenvolvimento técnico-científico, vestibulares e cursos.

Disse desconhecer a existência de qualquer recomendação expressa do TCU, anterior a dezembro de 2015, informando que o procedimento de edição de decreto de crédito suplementar, nas circunstâncias questionadas, era ilegal. Segundo ele, quando foi recebido o Aviso do TCU nº 895, do dia 12 de agosto de 2015, na SOF, demoraram dez dias para entender o que estava sendo questionado, pois o documento não era objetivo e era contraditório. Mesmo assim, antes mesmo da decisão do Tribunal, no dia 7 de outubro de 2015, por precaução, pararam de utilizar o procedimento.

Informou ser a última instância técnica por onde os créditos passavam e que ele mesmo chegou a encaminhar a documentação para o gabinete do Ministro algumas vezes, por ser substituto da Secretária. Explicou o procedimento internamente adotado pela SOF para analisar os créditos, enfatizando que a Secretaria tem autonomia total na tarefa. Conforme relatou, são utilizados como comando a Lei nº 4.320, a LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária anual (LOA) e os decretos que regem a matéria, além de entendimentos firmados a partir de interpretações de órgãos de controle. Ademais, disse haver na Secretaria check-lists contendo o que os analistas de carreira devem analisar para que um crédito possa seguir em frente.

Perguntado sobre a compatibilidade dos créditos em debate com a meta de 2015, afirmou que todos eram compatíveis. Esclareceu que as autorizações orçamentárias nunca aumentam a despesa, por se tratarem de uma autorização prévia. A despesa só aumenta, impactando a meta, quando há sua execução financeira. Quanto à possibilidade de se ajustar o crédito depois que ele é aberto, para se compatibilizar com a obtenção da meta, disse ser possível. No

entanto, pontuou que essa medida é inócua, pois a abertura de um crédito não impacta o limite dado pelo decreto de contingenciamento, que leva em conta a execução da despesa, e não sua autorização. Segundo ele, quando há um crédito para despesa obrigatória, o fato é apontado no relatório e o contingenciamento ocorre na despesa discricionária.

Sobre o dever de a autoridade zelar pela observância da meta durante o ano, lembrou que o orçamento estima a receita e fixa a despesa. Portanto, em todos os parâmetros utilizados se trabalha com uma expectativa de receita. Assim, os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas são utilizados para projetar a expectativa.

Questionado sobre a possibilidade de um Presidente da República entender o conteúdo dos decretos, respondeu que apenas alguém com muito conhecimento técnico na área de orçamento teria essa capacidade.

Sr. José Geraldo França Diniz

A respeito do crédito suplementar no valor de R$1,7 bilhão (um bilhão e setecentos milhões de reais), disse não saber informar sobre a meta de resultado primário considerada quando de sua abertura, pois o órgão setorial no qual trabalha não faz exame de enquadramento da meta fiscal, apenas realiza uma primeira análise, focada nas implicações que esse crédito terá sobre a programação do próprio Ministério. Informou ainda que, esse decreto, diz respeito ao Ministério da Previdência Social apenas um crédito de cerca de R$ 40,9 milhões (quarenta milhões e novecentos mil reais), dos quais R$ 40 milhões (quarenta milhões de reais) referiam-se a pagamento do INSS à Dataprev e o restante a pagamento a organismos internacionais, devido à variação cambial. Trata-se de um crédito de remanejamento interno de dotações. Concordou que o fato de uma das fontes ser o superávit financeiro implica em impacto na meta primária, mas sublinhou que essa análise é de responsabilidade do órgão central.

Sobre a possibilidade de as fontes utilizadas nos créditos poderem ser utilizadas para despesas diferentes das quais estavam vinculadas, disse entender que não, dado que a vinculação é prevista em lei.

Quanto a pedidos de crédito por decreto por parte do Judiciário, com base em receita própria, disse acreditar que não possam ser negados, devido ao princípio da separação dos poderes. Ademais, informou que, na abertura de crédito suplementar nesse poder, o CNJ é responsável pela elaboração de um parecer prévio de análise da legalidade.

Questionado sobre o procedimento na hipótese de convênios, explicou que os recursos recebidos nesses casos não podem ser contingenciados, bem como não podem ser destinados para outras finalidades que não o próprio objeto do convênio ou da doação. Disse ainda desconhecer casos de excesso de arrecadação de convênios.

Sobre as consequências da abertura de um crédito, opinou que não há impacto na meta fiscal, visto que a administração financeira, diferentemente da orçamentária, opera com o regime de caixa. Sendo assim, o impacto na meta fiscal só se concretiza quando é realizada a última etapa da despesa pública: o pagamento. Conforme seu entendimento, a meta fiscal é anual, mas sujeita a possíveis correções ao longo do ano, de acordo com o que apontam os relatórios bimestrais.

Explicou que as alterações orçamentárias são regulamentadas por uma portaria da SOF, um ato do Secretário de Orçamento Federal reeditado anualmente para incorporar alterações da LDO e da LOA. De acordo com a testemunha, essa portaria consubstancia instrumentos da Constituição Federal, da LRF, da LDO e da LOA. Negou ter conhecimento de qualquer impugnação desse tipo de portaria por algum órgão de controle.

Solicitado a explicar como se dá o procedimento de abertura de crédito suplementar, informou que o pedido se origina na unidade orçamentária, por meio do sistema, que contém os parâmetros para definir o tipo de crédito. Em seguida, é enviado para o órgão setorial, que checa se a justificativa que a unidade apresenta é compatível e aceitável, se o crédito vai interferir no planejamento orçamentário e financeiro daquela unidade e do próprio órgão, bem como se atende os aspectos legais. Posteriormente, é encaminhado à SOF, que faz as suas análises, verifica as fontes e encaminha à Consultoria Jurídica do Ministério, que dá o parecer final. Os pareceres jurídicos são realizados na SOF e na Casa Civil. Finalmente, é encaminhado à Presidência

da República. Segundo o Sr. José Geraldo França Diniz, não há nenhuma possibilidade de haver alteração nessa etapa final. Para tanto, seria necessário retomar todos os estágios. Acrescentou ainda que, se o crédito não tivesse base legal, não teria nem chegado à Presidenta. Afirmou não ter conhecimento de nenhuma situação de devolução de decreto pela assessoria jurídica ou técnica, apenas de devolução de proposição de decreto que chega à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, com solicitação de seja realizada alguma correção. Ratificou que a metodologia utilizada é a mesma desde 2001 e que, desde então, não conhece nenhuma intervenção com o objetivo de alterá-la, apenas evoluções normativas. Da mesma forma, o sistema nunca foi alterado, apenas atualizado para incorporar alterações decorrentes da LOA e da LDO.

Quanto às despesas de transferências constitucionais (classificadas como despesas obrigatórias da União), explicou que, se não houver tempo de incluí-las no Relatório de Avaliação Bimestral, deve-se fazer o crédito e mencionar que elas serão incluídas no próximo Relatório, bem como identificar o valor a ser contingenciado nas despesas discricionárias para compensá-la.

Com relação às dívidas com instituições financeiras, informou que elas são contabilizadas por meio de eventos criados especificamente para esse fim no Siafi, assim como todos os passivos da União com qualquer contratado.

Sr. Walter Baere de Araújo Filho

Questionado sobre o critério utilizado para a avaliação da compatibilidade do crédito suplementar de R$1,7 bilhão (um bilhão e setecentos milhões de reais) com o art. 4º, caput, da Lei Orçamentária de 2015, informou que as manifestações e pareceres proferidos previamente – incluindo o parecer da SOF, que analisa a compatibilidade do decreto com a obtenção de meta de superávit – foram levados em consideração pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, órgão de execução da AGU. Trata-se de um procedimento de praxe quando da realização de pareceres, que foi seguido no caso dos quatro decretos questionados. Enfatizou que a abertura de créditos suplementares é um ato administrativo

complexo, o que garante transparência e permite que haja auditoria por parte dos órgãos de controle. Apesar disso, nunca sofreu qualquer tipo de pressão do governo para adoção de uma posição jurídica na Consultoria e os pareceres tampouco foram elaborados para induzir a Presidente a erro.

Relatou que, como consultor jurídico do Ministério do Planejamento, não teve conhecimento de qualquer consignação formal da Comissão Mista de Orçamento ou do Congresso Nacional alertando sobre o não cumprimento das metas. Segundo ele, o Congresso Nacional poderia realizar alterações, caso percebesse um desalinhamento entre a obtenção da meta e a dinâmica da execução do orçamento, e é poder-dever do TCU fazer alertas quando há possibilidade de não atingimento das metas fiscais.

Negou que tenha havido alteração significativa na dinâmica de elaboração e publicação de decretos que abrem créditos suplementares.

Sublinhando que a execução financeira do orçamento é dinâmica, e não estanque, afirmou que não houve qualquer violação ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual na abertura dos créditos. Lembrou que vigora na Administração Pública o princípio de presunção de legalidade dos atos administrativos. Portanto, se a interpretação jurídica era plausível e vigente à época do ato, não há que se falar em irregularidade. No caso dos decretos em análise, a interpretação vigente era a de que superávit financeiro e excesso de arrecadação não necessariamente impactariam a meta, pois dependia do decreto de programação orçamentária e financeira. E ainda não havia qualquer decisão por parte dos órgãos de controle em sentido contrário. Discordou que tenha havido desrespeito ao art. 167 da Constituição Federal, que trata da necessidade de autorização legal para a abertura de crédito. Segundo ele, a autorização existia no próprio art. 4º da LOA. Ressaltou que é uma prática corriqueira e que diversos decretos foram publicados antes da aprovação de leis que alteravam a meta, em diversos exercícios anteriores.

Questionado sobre a possibilidade de contingenciamento de recursos decorrentes de convênios e de doações, respondeu que isso depende da natureza da receita (vinculada ou não) e da despesa (obrigatória ou não).

Informou que as questões referentes ao Plano Safra não foram objeto de análise específica por parte da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento.

Sobre o relatório enviado pelo TCU à AGU em 22 de junho de 2015, no qual era questionada a edição de decretos para a abertura de créditos orçamentários sem a prévia adequação e necessária autorização legislativa, explicou que, em junho de 2015, ainda não havia o relatório do TCU sobre as contas de 2014, nem a representação do Ministério Público junto ao TCU questionando a juridicidade dos decretos, mas apenas um primeiro relatório, que tratava das chamadas pedaladas fiscais, e um pedido do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Nesse contexto, aguardava-se um posicionamento definitivo do Tribunal, via acórdão. Sem isso, a posição veiculada por meio de uma representação do Ministério Público junto ao TCU foi ponderada juntamente com as práticas usuais da administração na verificação da existência de uma interpretação jurídica que desse suporte ao ato administrativo praticado. Pontuou ainda que, com relação aos decretos de abertura de crédito suplementar ainda não há esse posicionamento por parte da Corte de Contas.

Explicou ainda as diferenças entre gestão orçamentária e gestão financeira, sublinhando que esta última é a que vai redundar no decreto de contigenciamento. Ressaltou que definir uma situação de descumprimento da meta fiscal depende da fonte utilizada para abertura de crédito, da natureza da despesa e da forma como ela vai ser executada. Além disso, conforme explicou, atos jurídicos supervenientes podem vir a interferir, como a alteração legislativa da própria meta prevista na LDO.

Perguntado sobre qual seria a consequência da não execução do contingenciamento dos gastos e da não realização dos decretos, disse ser difícil avaliar em abstrato, tendo em vista que não é a fonte dos recursos que vai torná- los inválidos nem qualquer despesa que vai gerar prejuízo.

.

O Sr. Hipólito Gadelha Remígio

A testemunha foi dispensada pela Comissão por não possuir informações sobre os fatos e os atos em análise.

17ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 16 de junho de 2016

Participantes:

11. Sr. Luiz Claudio Costa, testemunha de defesa, Ex-Secretário Executivo do Ministério da Educação.
12. Sr. Wagner Vilas Boas, testemunha de defesa, Ex-Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Educação.
13. Sra. Iara Ferreira Pinheiro, testemunha de defesa, Subsecretária de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação.
14. Sr. Clayton Luiz Montes, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Programas da Área Econômica da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento.

O Sr. Felipe Daurich Neto, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Programas Sociais da Secretaria do Orçamento Federal, presente à reunião, foi dispensado, por razões de saúde, atendendo-se a requerimento da Defesa.

Sr. Luiz Claudio Costa

A testemunha iniciou sua participação respondendo a indagações sobre o decreto de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar no valor de R$1,7 bilhão nos orçamentos fiscal e da seguridade em favor de diversos Ministérios, dentre eles o Ministério da Educação. Questionado se era atribuição do órgão solicitante, no caso, o Ministério da Educação, avaliar o

impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário, respondeu, objetivamente, que não, esclarecendo a seguir que compete ao órgão a análise técnica dos pedidos. Explicou que, após a análise, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério encaminha à Secretaria de Orçamento Federal, para que o Ministério do Planejamento dê os encaminhamentos necessários. Complementando sua resposta, informou que o Ministério da Educação tem 150 unidades orçamentárias, entre elas universidades e institutos, que, baseados no Acórdão do TCU nº 2.731, de 2008, tiveram permissão para abrir créditos quando tivessem superávit financeiro, ou seja, utilizar superávit financeiro do exercício anterior para que fosse incluído no orçamento do ano seguinte. Destacou que tal procedimento foi feito desde 2008. Esclareceu, também, que, em 2009, houve solicitação de auditoria com a finalidade de verificar se o MEC e o Ministério do Planejamento estavam tomando providências para atender ao acórdão citado. No Acórdão nº 5358, de 2011, o TCU confirmou o cumprimento, pelo MEC e pelo Ministério do Planejamento, da decisão constante do Acórdão nº 2.731, de 2008.

Questionado se tinha conhecimento de que, do referido crédito suplementar de R$1,7 bilhão, utilizou-se de superávit financeiro o valor de R$676 milhões e foram adicionadas dotações primárias à Lei Orçamentária de 2015, sem que houvesse em contrapartida origens primárias do mesmo montante, respondeu que, apesar de não ter conhecimento do fato citado, entende que a ampliação do Orçamento, sendo autorizativo, não levou a aumento de despesa, destacando que o Ministério da Educação teve um forte corte em seu orçamento: da dotação da LOA, em 2015, excluindo-se os gastos obrigatórios, passou-se de R$ 48,453 bilhões para R$ 37,483 bilhões, o que significa um corte, de limite, de R$10,970 bilhões. Frisou que esse corte foi o maior que já vivenciou, tendo ocasionado transtornos muito sérios ao Ministério.

Perguntado se tinha conhecimento de alguma nova legislação que justificasse a mudança interpretativa do Tribunal de Contas da União em relação à possibilidade de abertura de créditos por decreto, afirmou não ter ciência de alterações legislativas, mas teve conhecimento de mudanças de entendimento sobre a matéria por parte do Tribunal de Contas da União.

Destacou que, após ter ocorrido mudança de interpretação e da Secretaria de Orçamento Federal ter sido notificada, não houve mais decretos para abertura de créditos, apesar de ter havido solicitação para tanto, em razão de uma doação feita para a Capes. Esclareceu que, na ocasião, a Secretaria de Orçamento respondeu que, a partir de então, o crédito adicional somente poderia ser feito por meio de projeto de lei. Assim, segundo informou, após a notificação, não houve mais abertura de créditos por decreto relacionados ao Ministério da Educação.

Sobre os beneficiados com os decretos de crédito suplementar ou com a possibilidade de gestão dada por eles, citou: as universidades, uma vez que os reitores tiveram flexibilidade para fazer com que seus orçamentos fossem mais adequados às suas necessidades, dentro do mesmo limite; os institutos federais; o Inep, nas suas avaliações; os jovens que fazem o Enem, que tiveram mais flexibilidade para tal; o FNDE, beneficiando assim Estados e Municípios, com a possibilidade, por exemplo, de se alocar orçamento para creches. Em sua avaliação, os decretos foram importantes para a gestão, no âmbito da educação.

Concluindo sua participação, afirmou que, no caso do Ministério da Educação, houve um decreto de R$1,6 bilhão, mas não houve nenhum aumento de limite. Ao contrário, houve contingenciamento. Assim sendo, entende que não houve autorização para gastos, mas sim flexibilidade para uma gestão mais eficiente. Por fim, frisou que a edição dos decretos em discussão decorre de pleitos técnicos que passam por análises técnicas no Ministério da Educação, no Ministério do Planejamento e, segundo supõe, também na Casa Civil. Deste modo, não se trata de um processo que chega à Presidência em decorrência de uma demanda da própria Presidente da República.

Sr. Wagner Vilas Boas

A testemunha iniciou sua participação sendo indagado, em relação ao decreto de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar no valor de R$ 1,7 bilhão aos Orçamentos fiscal e de seguridade social em favor de diversos ministérios, dentre eles o Ministério da Educação, se era atribuição

do órgão solicitante do crédito avaliar o impacto da abertura do crédito sobre obtenção da meta de resultado primário. Sobre a questão, respondeu negativamente, informando que não era atribuição do Ministério da Educação avaliar o impacto da abertura do crédito sobre obtenção da meta de resultado primário. Complementando sua resposta, informou que, antes de assumir o cargo de Secretário Executivo Adjunto no Ministério da Educação, ocupou, até 23 de fevereiro de 2015, o cargo de Subsecretário de Planejamento e Orçamento. Explicou que a Lei nº 10.180, que organiza e disciplina o sistema de planejamento e de Orçamento federal, estabelece quem é o órgão setorial e o órgão central de Orçamento. No art. 4º dessa lei, conforme esclareceu, os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa eles estiverem integrados, ou seja, quem encaminha a solicitação de decreto de planejamento é subordinado administrativamente ao Secretário Executivo, mas a orientação técnica, segundo a lei, decorre do órgão central de Orçamento. Assim sendo, não compete ao órgão setorial, segundo a Lei nº 10.4.320 e as normas que o órgão central emite, se manifestar ou fazer essa avaliação sobre o resultado primário.

Sobre os procedimentos adotados para a elaboração do decreto em questão, informou que a solicitação de crédito parte de uma demanda de uma área solicitante, que pode ser, por exemplo, a área finalística das universidades, do FNDE, da Capes, do Inep. A área de orçamento do Ministério da Educação faz então uma análise técnica da solicitação, verificando, no caso do crédito em questão, que envolve superávit, se o superávit existe. Para isso, explicou que o art. 3º da Constituição estabelece que o Tesouro Nacional deve publicar bimestralmente os relatórios contábeis. No caso em discussão, esse relatório foi publicado por meio da Portaria nº 176, do dia 30 de março de 2015. Essa portaria, que é da Subsecretaria de Contabilidade Pública, indica a existência desse superávit por fonte de recursos. A área de orçamento do MEC verifica, em relação àquele pleito da unidade, qual sua finalidade, se existe amparo na legislação e se aquele superávit existe. É observada neste procedimento o normativo do órgão central, que, no caso, é a Portaria SOF nº 16, do dia 29 de abril de 2015. Esclareceu que as informações da demanda, incluindo o tipo de crédito, são

cadastradas no sistema pela própria área finalística que faz a solicitação. O sistema, que é parametrizado, gera o pedido de crédito, que é encaminhado para o Ministério do Planejamento, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Indagado sobre a instrução do processo que precede a assinatura de um decreto de crédito suplementar, esclareceu que, no MEC, é feita a análise da legalidade, as informações são incluídas no sistema, verifica-se a existência de superávit e há o encaminhamento para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Tanto na SOF como no Ministério do Planejamento e na Casa Civil, há uma análise de mérito e uma análise jurídica antes de se chegar à Presidente da República, para que o decreto seja assinado. A testemunha informou que esse é o procedimento, conforme consta do Manual Técnico de Orçamento, nos termos da Lei nº 10.180 e conforme os regulamentos da elaboração de crédito orçamentário.

Questionado se a abertura de crédito, mesmo com fonte financeira, impede a obediência do limite, respondeu que não, esclarecendo que todos os créditos estão vinculados ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Explicou ainda que os créditos objeto das discussões seguem os mesmos trâmites 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 até o limite do saldo não empenhado no ano anterior. Frisou que existem decretos de 2009 até 2015 adotando-se a mesma sistemática, com o mesmo amparo legal. Em razão do Acórdão do TCU nº 2.731, de 2008, e das auditorias posteriores feitas pelo próprio TCU, entende que os procedimentos adotados no MEC em relação ao crédito suplementar, de solicitações do período de 2009 até 2015, possuíam autorização legal, nos termos do art. 4º da Lei Orçamentária Anual.

Em relação aos decretos de limitação de empenho, conhecidos como cortes, informou que, na Lei Orçamentária de 2015, em rubricas discricionárias e nas obrigatórias com controle de limite de empenho, estava aprovado o valor de R$ 48,4 bilhões. Houve vários decretos diminuindo o limite de empenho, encerrando-se o ano com R$ 10,9 bilhões de

contingenciamento. Segundo a testemunha, com relação ao decreto de suplementação em discussão, não houve um crescimento da despesa porque o que estabelece o teto da execução de despesas é o decreto de contingenciamento: em atenção ao art. 8º da LRF, até 30 dias da publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo deve publicar o decreto de programação orçamentária e financeira. Conforme o art. 9º, a cada dois meses, verificado se a arrecadação não foi confirmada, deve-se contingenciar ou liberar.

Sra. Iara Ferreira Pinheiro

A testemunha foi indagada, em relação ao Decreto de 27 de julho de 2015, que abriu crédito suplementar no valor de R$ 1,7 bilhão aos Orçamentos fiscal e da seguridade social em favor de diversos Ministérios, dentre eles o Ministério da Educação, se era atribuição do órgão solicitante do crédito, ou seja, do Ministério da Educação, avaliar o impacto da abertura do crédito sob a obtenção da meta do resultado primário. Em resposta, inicialmente contextualizou ser servidora e estar no Ministério da Educação há onze anos, sendo que exerce o cargo de Subsecretária de Planejamento e Orçamento desde fevereiro de 2015. A seguir, esclareceu que não é obrigação do órgão verificar a questão da meta, porque não possuem condições para tanto. Complementou que os órgãos responsáveis pela avaliação da meta são da área fiscal: o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda. Deste modo, quando o MEC faz a solicitação de um crédito suplementar, não tem condições de avaliar o impacto em relação à meta do resultado primário.

Questionada sobre decretos de contingenciamento e sua relação com decretos de suplementação orçamentária, explicou que houve um contingenciamento, em 2015, de quase onze bilhões, sendo que todo crédito suplementar entra no limite estabelecido pelo decreto de programação orçamentária e financeira que cada órgão possui. Se ocorre aumento da despesa, ela entra nesse limite estabelecido no decreto de programação orçamentária e financeira.

Sobre o processo de alteração orçamentária, explicou que ele começa na unidade finalística, que é a unidade orçamentária (por exemplo, uma

universidade), que encaminha o pedido no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Esse pedido passa pela setorial orçamentária do órgão, que, no caso, é a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação. Verifica-se a fonte que a unidade indicou e se encaminha o pedido para a Secretaria de Orçamento Federal, que faz a análise técnica. A seguir, o pedido segue para o Ministério do Planejamento, que faz a análise de mérito e jurídica do crédito orçamentário. Esclareceu que, no âmbito do Ministério da Educação, é comum universidades e outras unidades receberem, por meio de convênios, valores que devem ser destinados para fontes específicas. Citou, como exemplo, a Capes, que recebeu, da Petrobras e da Febraban, doações para o Programa Ciência sem Fronteiras.

Questionada se teve conhecimento de algum tipo de ingerência do Governo da Presidente Dilma Rousseff para que certos decretos fossem baixados e outros não, ou se houve influência política, ação, pressão, alguma coação para que decretos fossem baixados, respondeu que seu cargo é vinculado à Secretaria Executiva. Nesse contexto, não tem contato com autoridades, sendo seu papel eminentemente técnico. Assim sendo, não teve conhecimento de pressões ou coações, nos termos indagados, ao tempo que esclareceu que pressões chegam ao Secretário Executivo e ao Ministro.

Sr. Clayton Luiz Montes

Preliminarmente, esclareceu que não participou da elaboração ou análise de nenhum dos quatro decretos objeto da Denúncia nº 1, de 2016.

Questionado sobre o processo de elaboração de um decreto de crédito suplementar, explicou que a edição de um decreto ou de qualquer outro crédito adicional tem início na unidade orçamentária, de acordo com a portaria da SOF que disciplina a matéria. Em seguida, esse crédito, via sistema, é enviado para o órgão setorial de orçamento, que são os ministérios setoriais, os quais realizam uma análise prévia quanto a fontes e despesas. Em seguida, os ministérios enviam, via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, para a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. Prosseguindo, explicou que, na Secretaria de Orçamento Federal, é feita a análise técnica dos pedidos, e esses atos são encaminhados ao Ministério do

Planejamento, no qual se elabora um parecer jurídico. Em seguida, o Ministério do Planejamento encaminha para a Casa Civil. Lá ele recebe nova avaliação jurídica e, em seguida, é enviado para assinatura da Presidência.

Sobre o processo descrito, avaliou que, sendo o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento parametrizado, impede-se o envio de crédito em desacordo com a lei. Explicou também que o sistema não permite que seja inserido um crédito que esteja fora do limite que a unidade orçamentária ou o órgão setorial possa lançar. Em sua opinião, as análises feitas pelos técnicos em relação a todos os pedidos, em todas as instâncias, desde a unidade orçamentária, passando pelo órgão setorial e pela SOF, asseguram que não seja encaminhado crédito com ilegalidade para o Ministério do Planejamento, para a Casa Civil e para a Presidência da República. Ainda sobre o processo descrito, afirmou não ter conhecimento de qualquer pressão da Presidência para aprovação de decretos.

Indagado sobre a existência de fundamentação legal para a edição dos decretos objeto da Denúncia nº 1, de 2016, esclareceu que, até outubro de 2015, havia o entendimento de que o art. 4º da LOA era o amparo legal para os decretos. Destacou que o entendimento da Secretaria, à época, era de que o art. 4º sempre deu base para o encaminhamento dos decretos. Somente em outubro de 2015 a Secretaria teve conhecimento de uma mudança de posição do TCU quanto à autorização contida no art. 4º da LOA. A partir do momento em que tiveram conhecimento dessa mudança de interpretação, segundo a qual, em suas palavras, "se o Poder Executivo não estivesse no rumo de alcançar a meta de resultado primário, o art. 4º não valeria", afirmou que não houve mais o encaminhamento de créditos orçamentários por decreto, ou seja, não foram mais encaminhados decretos utilizando fonte de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação.

18ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização

para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 17 de junho de 2016

Participantes:

15. Nelson Barbosa, testemunha de defesa. Ouvido na condição de ex-Ministro de Estado do Planejamento e ex-Ministro de Estado da Fazenda.
16. José Henrique Paim Fernandes, testemunha de defesa. Ouvido na condição de ex-Secretário Executivo do Ministério da Educação e ex-Ministro de Estado da Educação.
17. Zarak de Oliveira Ferreira, testemunha de defesa. Diretor do Departamento de Programas de Infraestrutura da Secretaria de Orçamento Federal.
18. Antonio José Chatack Carmelo, testemunha de defesa. Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
19. Georgimar Martiniano de Sousa, testemunha de defesa. Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal e Gerente de Projeto do Departamento de Programas Especiais.

Sr. Nelson Barbosa

Discorreu sobre aspectos técnicos da abertura de créditos suplementares, afirmando que, quando ocorre por meio de decreto, não é afetada a obtenção de meta de resultado primário se não for acompanhada de um decreto de descontingenciamento. A meta de resultado primário é financeira e só é afetada se houver liberação de gasto financeiro. Se o crédito suplementar for editado sem mudança no decreto de programação fiscal, ocorre apenas alteração das alternativas nas quais pode ser utilizado o mesmo valor estipulado no decreto de contingenciamento.

Afirmou que, quando da abertura do crédito suplementar no valor de R$ 1,7 bilhão, entendeu-se que não haveria impacto sobre a meta – seja a vigente, seja a proposta –, de modo que não foi considerada a meta de resultado primário. Explicou que o crédito suplementar serviu para dar mais liberdade para a alocação de um valor já disponibilizado, já que o decreto foi editado após um aumento do contingenciamento. Negou que a meta fiscal tenha sido utilizada como base para o decreto, já que a sua edição não criava obrigação de gasto financeiro, não afetando o cumprimento nem da meta vigente nem da meta proposta.

Segundo o depoente, o único momento em que se fala de um resultado programado é na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve seguir o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece a meta de resultado primário. Baseado na projeção de receita enviada pelo Governo, o Congresso precisa aprovar uma despesa na LOA compatível com a meta programada na LDO. Na execução do Orçamento, a discussão do cumprimento da meta passa a se dar somente sobre os critérios de empenho e de gasto, ou de liquidação financeira do gasto. Tanto é assim que, nos relatórios de programação fiscal e financeira, quando é detectada variação de receita ou de despesa obrigatória além do programado na LOA, o governo deve contingenciar o empenho e o gasto financeiro. Não se deve contingenciar as dotações.

Explicou que os decretos de programação orçamentária não cancelam ou aumentam as dotações orçamentárias, mas apenas limitam ou liberam valores de empenho e valores financeiros e que na execução da LOA o que vale para efeito fiscal é a meta de gasto. Tanto é assim a chamada PEC de Limite dos Gastos apresentada pelo Governo do Vice-Presidente em exercício não aborda questão semelhante na exposição de motivos, cujo § 16º estabeleceu o limite de gastos pelo critério financeiro, não pelo critério de empenho ou pelo critério de dotação orçamentária. Essa escolha demonstraria ser correta a tese da Defesa da Presidente.

O depoente informou que o Decreto de código 142-42 se utilizou de superávit financeiro de R$ 662,2 milhões, adicionando esse valor às dotações primárias. Mas ressaltou que houve contrapartida em origens primárias,

porque se esse valor fosse utilizado, poderia ser adotado como fonte o superávit financeiro de exercícios anteriores, compensado por uma redução de despesa ou por um aumento de receita equivalente em outra área. Foram consideradas origens primárias do mesmo montante se e quando ele fosse autorizado, sendo que isso acontece na edição de um decreto de contingenciamento.

O depoente não considera vazia a norma contida no art. 4º da LOA, que em seu entendimento contém autorização prévia para que o Poder Executivo possa baixar decretos de crédito, desde que haja compatibilidade com a meta e, especificamente, desde que não sejam acompanhados de um decreto de liberação de gasto financeiro ou de empenho que comprometa a meta. Para ele, a norma visa a dar flexibilidade limitada ao Poder Executivo para aprovar créditos suplementares compatíveis com a meta apurada para efeito de verificação do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é a meta financeira. Explicou que discricionariedade conferida ao Executivo é limitada por critérios definidos pelo Congresso Nacional. Observou que o artigo contém 28 itens com alternativas para alocar o mesmo valor financeiro determinado pelo decreto de contingenciamento, que é o valor final a ser executado pelo Governo.

Quanto às notificações do Tribunal de Contas da União (TCU), relatou que a primeira notificação do parecer preliminar do Ministro Augusto Nardes, em junho de 2015, com o parecer inicial sobre as contas de 2014, tinha prazo de 30 dias para recurso da Presidente, que, afinal, foi interposto. Essa notificação continha um alerta inicial sobre os decretos. Para o depoente, a notificação não passava disso: de um alerta inicial. Tanto que a menção inicial do Procurador do Ministério Público se referia a seis decretos, enquanto a Comissão Especial do Impeachment acabou analisando apenas quatro, o que em sua visão demonstra a diferença entre o alerta inicial e a decisão final.

O depoente afirmou que, no momento em que houve a representação do Ministério Público contra a utilização de superávit financeiro e excesso de arrecadação para a edição de decretos, o Governo imediatamente interrompeu a edição de decretos com essa fonte de recurso, até que a matéria fosse esclarecida, o que somente ocorreu em outubro de 2015, no julgamento das

contas da Presidente. Disse que essa circunstância foi apresentada na defesa. Defendeu que o pronunciamento do Ministério Público não pode ser considerado uma decisão final, observando que dos questionamentos do TCU cabem contestações, recursos e pedidos de reexame, e posterior contestação judicial. Desse modo, quando foi apresentado o parecer preliminar, a Presidente apresentou os argumentos necessários para demonstrar que os decretos não afetavam a meta de resultado primário, medido pelo critério financeiro, e que a simples autorização de um crédito suplementar não garante a execução do seu gasto.

O depoente registrou que os aspectos relacionados à abertura de créditos suplementares em 2015 são mencionados no parecer preliminar do Relator, Ministro José Múcio, sobre os quais foi conferido prazo para que a Presidente se pronuncie, não fazendo parte dos créditos apresentados no processo. Segundo ele, no ano de 2015, o Governo deixou de praticar atos que eventualmente o TCU tenha considerado irregulares, em decisão final. Em 2015, o Governo modificou o pagamento das equalizações de taxas de juros, editou um decreto estabelecendo novas regras para o pagamento do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (CEF) e obteve autorização do Congresso Nacional para alterar a meta e pagar os passivos apontados pelo TCU. Segundo ele, todas as decisões foram amparadas na legislação em vigor e em decisões e recomendações apresentadas pelo TCU, a partir do momento em que deixaram de ser preliminares ou alertas e se transformaram em acórdãos finais.

O depoente afirmou que, no Plano Safra, ao final de 2015, havia um saldo de R$ 10,9 bilhões; em junho de 2015, um saldo de R$ 13,4 bilhões, o que denotaria um aumento do valor a ser equalizado[65]. Porém, o valor de R$ 13,4 bilhões se decompõe em duas partes: R$ 10,4 bilhões de exercícios anteriores; e R$ 3 bilhões de equalizações geradas no primeiro semestre de 2015, valor que, pela regra aprovada pelo TCU, só passa a ser devido no segundo semestre de 2015. Segundo o depoente, contrariamente ao que se

[65] As notas taquigráficas foram conferidas com o áudio. As referências são todas ao ano de 2015. Pelo contexto, é possível presumir que a intenção do depoente era fazer referência a um saldo de R$ 10,9 bilhões ao final de 2014 e não ao final de 2015, já que a referência foi a um aparente aumento do valor quando se apurou o saldo de R$ 13,4 bilhões, em junho de 2015.

coloca na acusação, houve redução do valor devido no Plano Safra de exercícios anteriores, de R$ 10,9 bilhões para R$ 10,4 bilhões, em meados de 2015, sendo que os outros R$ 3 bilhões passaram a ser devidos no segundo semestre de 2015. O depoente ressaltou que essa questão foi decidida pelo TCU em outubro de 2015, quando o Tribunal recomendou que a melhor prática era estabelecer uma metodologia para saldar os passivos anteriores, o que foi feito pelo Governo.

Segundo o depoente, de acordo com a metodologia adotada pelo TCU e pelo Banco Central até 2014, essas operações não eram consideradas operações de crédito ou passivos financeiros da União e por isso não foram computadas nas estatísticas de dívida pública até 2014. A partir da análise do TCU concluída em 2015, essas estatísticas passaram a ser computadas no passivo fiscal do Governo, entrando nas estatísticas de dívida e de resultado, e passaram a impactá-las, através da nota publicada pelo Banco Central, em dezembro de 2015. O impacto, que chegou a cerca de "cinquenta e poucos" bilhões de reais em novembro, foi reduzido para cerca de R$ 11 bilhões devido ao pagamento feito em dezembro. Em proporção, o Governo gastou, em swaps de taxas de juros, cerca de 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB), quase R$ 90 bilhões.

O depoente afirmou que o Congresso Nacional é soberano sobre as questões fiscais, tendo conferido, na LOA de 2015, autorização legislativa ao Poder Executivo para editar decretos de crédito suplementar. Considera, portanto, que todos os decretos de crédito suplementar foram editados com autorização legislativa. Disse que não considera o Congresso ou o TCU secundários, destacando que a mudança de entendimentos faz parte do aperfeiçoamento da política fiscal e que as determinações do TCU, quando se tornaram finais, foram adotadas pelo Governo Federal, mesmo que tenha havido contestações ou recursos após as notificações iniciais.

O depoente negou que tenha participado de atividades eleitorais ao longo de 2014, tendo em vista que deixou a função de Secretário Executivo em junho de 2013 e somente retornou ao Governo, como Ministro, em janeiro de 2015.

Negou que tenha havido aumento de empenho e de gasto financeiro a partir de julho ou de setembro de 2015, já que o contingenciamento foi aumentado no mês de julho de R$ 70 bilhões para R$ 78,6 bilhões. Disse que pode ter havido mudança de alocação dentro do valor que não foi contingenciado, mas negou que tenha havido aumento de despesa financeira total ou aumento de valor de empenho total até a mudança da meta. Ressaltou que quando a decisão do TCU se transformou em acórdão sobre as contas de 2014, em outubro de 2015, no decreto de programação orçamentária que se seguiu, o Governo contingenciou todas as despesas discricionárias, no que a imprensa chamou de "shutdown do Governo", o que durou cerca de cinco dias, até que o Congresso aprovasse a meta fiscal.

Afirmou que a execução dos programas de equalização, seja do Plano Safra, seja do Programa de Sustentação do Investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PSI-BNDES), é determinada por lei, que remete a decisões do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Ministério da Fazenda a implementação desses programas. Disse que se trata de uma decisão infralegal que não cabe à Presidente da República.

Explicou que, no caso do PSI, foi adotado, a partir de 2012, um prazo de carência de 24 meses para o pagamento das equalizações devidas, por meio de uma portaria do Ministro Guido Mantega. Disse que está sendo questionado pelo TCU sobre uma portaria que editou para simplificar a metodologia de apresentação de resultados dessa equalização e que tem segurança de que o ato estava de acordo com a interpretação adotada naquele momento, independentemente de essa interpretação ter sido modificada em 2015.

Quanto a alegados atrasos dos pagamentos de equalização, após a conclusão das avaliações pelo TCU, em dezembro de 2015, e a partir da aprovação da mudança de meta, informou que esses compromissos foram saldados em 2015.

Reiterou entendimento de que a edição de decreto de crédito suplementar, não afeta a meta fiscal e que esta é afetada por decretos de contingenciamento, e que esta foi a interpretação do Governo, tanto em julho quanto em setembro, com base no ocorrido no ano de 2009. Explicou que em

2009 houve uma proposta de mudança de meta, em que o Governo se baseou para fazer um descontingenciamento. Esse procedimento foi validado pelo TCU, como consta da aprovação das contas presidenciais de 2009. O depoente afirmou que uma manifestação final do TCU sobre esse ponto somente ocorreu em outubro de 2015, quando o Tribunal determinou que deveria ser considerada a meta vigente, e não a meta proposta, sendo que, após a determinação, o Governo fez o contingenciamento total das despesas discricionárias, ao final de novembro.

Explicou que a meta é anual e que o seu aferimento é feito ao final do ano, à semelhança da meta de inflação. Disse que o fato de haver relatórios bimestrais para aferir a evolução da situação fiscal não elimina o fato de que o cumprimento da meta é considerado apenas ao final do ano. Observou que a equipe econômica faz reavaliações periódicas de gastos e de despesas, tomando as decisões necessárias para cumprir a meta vigente no final do ano e que, no ano de 2015, a meta foi cumprida a partir das decisões tomadas e da autorização para a mudança de meta aprovada pelo Congresso Nacional.

Registrou que o Decreto nº 8.466, de 2015, fez um contingenciamento de R$ 70,8 bilhões, o maior contingenciamento já feito na história do Brasil, que ainda foi aumentado em R$ 8,6 bilhões, no decreto de julho. Negou que tenha havido falta de esforço fiscal por parte do Governo, afirmando que o que houve foi uma grande queda de receita, da ordem de R$ 180 bilhões, em relação ao que estava previsto na LOA. Disse que se essa queda não ocorresse, haveria superávit de R$ 63 bilhões. Afirmou que o principal fator que determinou a queda do resultado foi uma frustração de receita, e não um excesso de gasto.

O depoente afirmou que a opção do Governo por editar decretos ao invés de enviar projeto de lei não foi uma desconsideração com o Congresso Nacional, porque se baseou na interpretação de que havia autorização no art. 4º da LOA, corroborada por pareceres jurídicos de todos os órgãos envolvidos.

Observou que a dívida bruta era de cerca de 76% do PIB em 2002, ao final do governo Fernando Henrique e que atualmente, mesmo com a crise, está em cerca de 67%. A dívida líquida era de 60% e hoje está em 40%. Destacou que a dívida está principalmente em reais, o que faz com que os

problemas sejam resolvidos pelo Congresso Nacional e não por instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a exemplo do que ocorre com a Grécia.

Explicou que, ao final de 2014, esperava-se que economia brasileira cresceria 0,8% em 2015, mas houve queda de 3,8%. Diante desse cenário, disse que a diferença entre a receita projetada na LOA e a receita verificada, de R$180 bilhões, demandou várias ações por parte do Governo: revisão de alguns programas sociais por meio de Medidas Provisórias (MPs) como a do abono salarial e a do seguro-desemprego; revisão das condições do Fies; aumento do contingenciamento; liberalização de preços administrados. Segundo ele, essas revisões tiveram impacto recessivo sobre a economia, mas esse impacto foi necessário para ordenar as contas e já está gerando benefícios. Disse que, ainda na administração Dilma Rousseff, ocorreram os primeiros sinais de estabilização das expectativas dos consumidores, dos empresários, da produção industrial e das vendas, além de redução da perspectiva de queda do PIB.

O depoente defendeu a LRF como instrumento vital para o reequilíbrio fiscal do Brasil. Alertou, todavia, que as diferenças do Brasil em relação a 2001 exigirão a discussão de pontos como a renegociação das dívidas dos Estados e dos Municípios. Disse que deverá ocorrer uma mudança gradual do foco da política fiscal do resultado para o controle do gasto, já que a LRF, por focar em controles de resultado, induz os governos a criarem receitas para justificar o aumento de gasto, enquanto a melhor prática internacional é estabelecer uma meta para o gasto.

Defendeu a decisão do Governo Lula de quitar sua dívida com o FMI, afirmando que, por mais custoso que seja, é melhor ter autonomia de política econômica e discuti-la com representantes eleitos pela população do que com autoridades internacionais.

Quanto à questão sobre se a redução no resultado fiscal causou a crise ou é um efeito da crise, afirmou que houve uma redução do nível de atividade muito mais forte do que o previsto na LOA, o que foi o principal fator do déficit. Para ele, não foi a proposta de mudança de meta que causou o déficit, mas a queda de receita e a rigidez de despesa, que mostraram que a projeção

de resultado não era mais factível. A alternativa à mudança de meta teria sido um contingenciamento brutal, que levaria à paralisação total de serviços públicos essenciais.

Sobre o relacionamento do Governo com o Congresso Nacional, o depoente citou propostas que demoraram a ser aprovadas, como a desvinculação de receitas da União mudança de meta fiscal. Citou propostas de acordos salariais com mais de um milhão de servidores, o aumento da progressividade da tributação brasileira, com criação de tributos sobre heranças e doações e mudança do Imposto de Renda, o aumento da transparência do gasto tributário com publicação das empresas que recebem desonerações tributárias. Citou, ainda, proposta de limite de gastos enviada pela Presidente Dilma Rousseff, a ser incluída na LRF, segundo a qual, a cada quatro anos, os representantes eleitos pela população brasileira decidam qual é o limite de gastos.

Afirmou que o fato de os decretos terem dado dotações adicionais ao Ministério da Educação (MEC) não significa que tenha havido autorização de gasto maior, ressaltando que houve corte de gastos. Explicou que os decretos aumentaram o rol de disponibilidade de contas, nas quais o valor menor poderia ser utilizado, e que esse remanejamento de recursos se deu dentro do limite financeiro estipulado para o Ministério, melhorando a execução da política fiscal com os recursos limitados disponíveis. Citou como exemplos dotações feitas para hospitais universitários.

O depoente explicou que os pedidos de suplementação orçamentária são feitos pelos Ministérios, com propostas de remanejamento de recursos dentro da sua dotação ou de utilização de excessos de arrecadação (superávits), também dentro da sua dotação. Os pedidos são enviados à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), para análise da compatibilidade com a LOA e com a legislação em vigor. Em seguida, há uma discussão entre as áreas técnicas sobre a pertinência da realocação, que, se aprovada, é submetida à análise jurídica do Ministério do Planejamento. Então, os decretos são encaminhados à Presidência da República, quando há nova análise de viabilidade jurídica e econômica, antes de serem finalmente editados.

Alegou que desconhece que os decretos tenham sido modificados depois de enviados à Presidência da República, porque tratavam apenas de realocação de recursos dentro de uma dotação existente ou de ampliação de uma dotação com base nos critérios definidos em lei em caso de excesso de arrecadação ou de superávit existente.

O depoente afirmou que o sistema de orçamento do Brasil é um dos mais transparentes do mundo. Explicou que as informações sobre receita de cada mês são disponibilizadas na terceira semana do mês seguinte, o que gera uma defasagem de 20 dias. Disse que, no início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, a equipe econômica optou por trabalhar com estimativas realistas de PIB e de inflação, próximas das de mercado. Essas expectativas foram sendo ajustadas, o que levou à proposta de mudança de metas quando se concretizaram as projeções de frustração de receita com a redução das expectativas de crescimento. Citou, ainda, a frustração de medidas de aumento de receita propostas pelo Governo, como as modificações da MP que promovia mudanças na desoneração da folha que, ao invés de proporcionar economia de 6 a 7 bilhões de reais, resultaram em economia inferior a R$ 1 bilhão.

O depoente negou que tenha havido falta de transparência sobre os passivos dos bancos públicos e que não fossem de conhecimento público. Afirmou que essas informações constavam dos balanços das instituições e o que havia era uma discussão sobre se esses passivos constituíam ou não uma operação de crédito junto à União ou contratos de subvenção ou prestação de serviços, ponto que foi pacificado pelo TCU em suas decisões.

Afirmou que as MPs editadas para quitar os débitos reconhecidos pelo TCU eram idôneas, tanto que aprovadas pelo Congresso Nacional e não discutidas sob o aspecto de sua constitucionalidade.

Relatou que o Governo tomou medidas para reduzir o pagamento de juros e subvenções, citando a redução do volume de subsídios no caso do Plano Safra e a elevação da TJLP no âmbito do PSI, de 4,5% para 7,5%, seguida de redução de subsídios e da própria extinção do programa.

Sobre a inscrição dos débitos dos bancos, o depoente explicou que os bancos trabalham com regime de competência, de modo que, no momento em que uma equalização é devida, ocorre a inscrição no balanço do mês em que foi gerada pelo regime de competência. Já o Tesouro Nacional trabalha com regime de caixa, de modo que a obrigação é inscrita no momento em que é devido o seu pagamento. Segundo ele, esse era o motivo da diferença que havia até a implantação da recomendação do TCU: os bancos registravam o seu balanço em cada mês, enquanto o Tesouro só registrava quando devia pagar a equalização.

Destacou que, no caso do Plano Safra, esses passivos já existem desde 1992, e no caso do PSI e do FGTS, desde do final da década de 2000, sem que tivessem sido objeto de questionamento. Afirmou que havia pareceres de auditores do TCU indicando que essas operações não caracterizavam operação de crédito, independentemente do fato de que deviam ser quitadas.

Disse que não participou de reunião com o ex-Secretário Arno Augustin com técnicos do Tesouro sobre irregularidades, por não estar mais no Governo, no ano de 2014 e afirmou não ter conhecimento nem da reunião nem de suas consequências. Disse acreditar que a Presidente tinha uma relação mais estreita com o Secretário Arno do que com o Secretário Saintive, mas que não se considerava apto a definir o grau de profundidade dessa relação.

Sobre a participação da Presidente nas decisões econômicas, explicou que havia um comitê chamado Junta Orçamentária do Governo Federal, composto pelos Ministros do Planejamento, da Casa Civil e da Fazenda, que discutia as projeções fiscais, de dois em dois meses, para a elaboração dos decretos de contingenciamento.

O depoente explicou que as projeções de receita levam em consideração as projeções de PIB, de inflação, de taxa de câmbio, de preço do petróleo e afirmou que que as projeções para essas variáveis eram muito próximas das projetadas pelo mercado, que acabaram se revelando muito otimistas em relação ao ano de 2015. No caso das estatais, explicou que o impacto principal é da projeção de recebimento de dividendos pela União, com base nos lucros esperados pelas empresas e no mínimo estipulado pela Lei das S.A., que é de 25%.

Sr. José Henrique Paim Fernandes

Ressalvando que não estava no MEC em 2015, ao tempo da edição dos decretos questionados, e dizendo que se baseava em sua experiência, explicou que o MEC se subordina ao órgão central de orçamento, que era o Ministério do Planejamento. Disse que os créditos suplementares são baseados no superávit financeiro gerado, mas que os limites são dados pelo decreto de contingenciamento.

Relatou que quando estava no MEC, houve uma auditoria operacional do TCU junto às fundações de apoio, em que houve uma determinação para o MEC e para o Ministério do Planejamento de que fossem promovidas alterações legais que permitissem às instituições de ensino superior públicas federais uma "aceleração em relação aos decretos de suplementação por excesso de arrecadação" e que essas instituições pudessem aproveitar os saldos não empenhados de exercícios anteriores. Para ele, a determinação do TCU era clara no sentido de que houvesse o crédito suplementar e que fosse registrado no balanço patrimonial da União o superávit financeiro, e que esse procedimento ocorreu em 2015, em relação ao balanço de 2014.

Afirmou que, por força dessa determinação do TCU, foram procedidas alterações nas leis orçamentárias, a partir de 2009, relacionadas ao superávit financeiro. Explicou que essa solução foi obtida em conjunto com o Congresso Nacional, para que universidades, institutos federais e órgãos do MEC pudessem evitar o problema do empenho de recursos em fundações de apoio, que levava a apontamentos da CGU e do TCU em relação aos dirigentes. Disse que essa questão foi considerada resolvida pela Segunda Câmara do TCU em acórdão de 2011.

Disse que o seu entendimento é o de que a meta fiscal é anual, que pode ser alterada pelo Congresso Nacional e que deve servir de base para o crédito suplementar. Explicou que para editar o crédito, deve haver superávit financeiro, com fonte definida, após o balanço patrimonial da União, cujo resultado é publicado em março. Esse superávit por fonte dá base para o crédito suplementar, permitindo o aproveitamento do saldo não empenhado, desde que haja limite dado pelo Ministério do Planejamento no decreto de contingenciamento.

Explicou que, entre as fontes de financiamento da educação, existem receitas próprias financeiras das universidades, obtidas a partir de aplicações no mercado financeiro, e receitas próprias provenientes de convênios feitos pelas universidades com a iniciativa privada, com órgãos públicos e agências de fomento. Explicou que as receitas próprias, consideradas excesso de arrecadação, precisam de um crédito suplementar para serem recepcionadas e que o limite de empenho só é dado às universidades a partir do decreto de contingenciamento.

Afirmou que o decreto de suplementação não aumenta o gasto, porque o Ministério deve obedecer ao decreto de contingenciamento e aos limites estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, embora eventualmente possa realizar remanejamentos previstos em lei, destinando o recurso para outra ação específica de uma unidade orçamentária. Defendeu esses procedimentos, tendo em vista o fato de os recursos serem fundamentais para os órgãos a que se destinam, observada a autonomia de que dispõem as universidades.

Esclareceu que, da arrecadação no ano anterior, são excluídas as despesas executadas e os restos a pagar de cada fonte específica, para se apurar no balanço patrimonial da União se há déficit ou superávit, para que possa ser editado decreto de suplementação orçamentária, observado o limite de contingenciamento.

Assegurou que, enquanto ocupou os cargos de Ministro e de Secretário Executivo, não se recorda de nenhum apontamento do TCU em relação ao uso do art. 4º da LOA.

Sr. Zarak de Oliveira Ferreira

Explicou que, em relação aos decretos de créditos suplementares questionados no processo de impeachment, o órgão responsável por avaliar o impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário era a SOF em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Afirmou que qualquer despesa primária que for paga causa impacto, explicando que o controle é feito no acompanhamento dos limites e dos empenhos e pagamentos.

Disse que a abertura de crédito suplementar por decreto, por si só, não afeta a meta de resultado primário, por se tratar de uma disponibilidade orçamentária acrescentada ao orçamento. O impacto no resultado só ocorre quando a despesa é efetivamente paga, ou seja, depois de empenhada, liquidada e paga.

Explicou A apuração da meta é feita pelo regime de caixa. O orçamento tem um regime misto: regime de caixa – as receitas arrecadadas – e regime de competência – as despesas empenhadas.

Questionado sobre quem seria responsável por considerar, quando da inauguração do Relatório de Avaliação do 3º bimestre, que os limites de contingenciamento já poderiam considerar com eficácia imediata a meta reduzida do PLN enviado ao Congresso, ainda que não aprovada, respondeu que os decretos editados se basearam no decreto de maio. Afirmou que parte dos decretos foram editados com base na meta prospectiva, ou seja, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, citando como exemplo o caso da despesa de convênios. Afirmou que esse procedimento havia sido adotado sem contestação no ano de 2009.

Assegurou que os créditos abertos eram compatíveis com a obtenção da meta de 2015. Disse que, ao ser encaminhado, o crédito contém como referências legais a LOA e a LDO, que conferem autorização para abertura de créditos de acordo com a meta de resultado primário. Explicou que para que sejam executadas essas despesas, ou seja, empenhadas e pagas, é necessário deixar de fazer outras despesas.

Afirmou que qualquer crédito, seja conferido por MPs, seja suplementar ou especial, somente é um gasto efetivo depois de pago. Disse que a programação autorizada é considerada despesa quando empenhada, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, que também estabelece que a despesa só pertence ao exercício se for empenhada.

Disse que, com amparo legal no art. 9º da LRF, os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem para promover um ajuste. São feitas estimativas de receitas e despesas e se a realização das despesas não cumprir a meta, é feita uma limitação de empenho e pagamento. Ressaltou que o decreto de

contingenciamento não limita só o empenho, contendo também uma limitação financeira, já que o limite financeiro não é somente para pagar as despesas do exercício, mas também para pagar as despesas de restos a pagar empenhadas em exercícios passados.

Afirmou que a suplementação de despesas primárias discricionárias, à conta de recursos de origem financeira, não afeta a obtenção da meta de resultado primário. Explicou que as LDOs foram aperfeiçoadas nesse sentido, já que anteriormente, quando havia suplementação com recursos financeiros de superávit, era encaminhado um anexo com o cancelamento de despesas primárias, para demonstrar que o crédito estava sendo compensado, não causando impacto. Esse procedimento foi alterado quando se chegou à conclusão de que o próprio decreto de contingenciamento orçamentário e financeiro cumpria esse papel. Por essa razão, a atual LDO dispõe no art. 52 que a abertura ou reabertura de créditos suplementares já estão contidas nos limites de empenho e pagamento, já que o empenho de despesa significa que outra despesa deixa de ser empenhada e paga.

Explicou que todo crédito deve ser inserido no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), em um processo que começa na unidade orçamentária. Após a inserção no sistema, há várias opções sobre o seu enquadramento, se por decreto, se por projeto de lei, se com fonte de convênio, de doação ou de superávit, entre outras. O crédito é encaminhado ao sistema setorial, que o analisa, podendo ou não o encaminhar ao órgão central, onde são feitas as análises de mérito e de oportunidade e se estão adequados aos normativos legais, como a LOA, a LDO e o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. O crédito é submetido à consultoria jurídica do Ministério do Planejamento e encaminhado à Casa Civil. Disse que dificilmente o crédito é retornado, entendendo-se que ele já foi analisado sob o ponto de vista da legalidade. Aprovado o crédito, depois de ser novamente verificado, a SOF o efetiva no Siafi. Explicou que os requisitos de elaboração do crédito são a adequação ao dispositivo legal, com as vinculações existentes e a existência de uma fonte, a necessidade, o mérito e a oportunidade.

Explicou que havia o entendimento de que poderia haver abertura de créditos suplementares mesmo com o encaminhamento do PLN nº 5 ao

Congresso, tendo em vista que os relatórios de avaliação de receitas e despesas são feitos com base em uma prospecção, ou seja, uma estimativa de receita e despesa. Além disso, quando o próprio projeto de lei fora encaminhado ainda não havia sido executada a despesa, prevalecendo o decreto de contingenciamento. Esse entendimento teria sido respaldado pelo TCU com relação ao ano de 2009.

Explicou que, como a meta é anual e financeira, ou seja, apurada pelo regime de caixa, quando é editado o decreto, poderia haver apenas um limite financeiro, sem limite de empenho. O limite de empenho (contingenciamento de despesas) é observado devido à boa gestão fiscal, buscando-se evitar uma pressão adicional sobre os gastos. Por outro lado, a cada avaliação é feita nova estimativa de receitas e despesas, sujeita à variação de parâmetros como taxas de juros, inflação e PIB. Ele ressaltou que houve deterioração da expectativa do PIB, com queda das receitas além do que estava previsto na LOA, o que motivou o encaminhamento do projeto de lei. Destacou que o projeto de lei continha a meta para o final de exercício, consideradas as avaliações bimestrais.

Explicou que a Petrobras não faz parte do orçamento e que o que entra no orçamento no caso das estatais são as participações da União, a exemplo das receitas dos dividendos.

Assegurou que as desonerações foram consideradas nas estimativas de avaliação.

Não soube responder se os recursos previstos nos decretos foram efetivamente pagos, mas afirmou que essa informação não importa, porque as ações estavam sujeitas à limitação do decreto, de modo que se houve empenho e pagamento, outra despesa não foi paga.

O Sr. Antônio José Chatack Carmelo

Afirmou que abertura de crédito suplementar ou de qualquer modificação orçamentária não afeta a meta do resultado primário e não sensibiliza os limites de movimentação, de empenho e de pagamento. Esses limites são definidos após a avaliação bimestral, a partir da qual, se for o caso,

são editados os decretos de programação orçamentária e financeira. O relatório de avaliação bimestral é o principal instrumento para controle da meta de impacto sobre o resultado primário.

Disse que não era atribuição do órgão solicitante avaliar o impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário e que essa atribuição era da SOF, com base no relatório bimestral de avaliação de receita e de despesa, elaborado pela própria SOF e pela STN.

Afirmou que os créditos foram abertos por decreto, porque a LOA assim o permitia e que o fato de ter sido constatado excesso de arrecadação e superávit financeiro em fontes vinculadas obrigava o Executivo a abrir créditos suplementares, tendo em vista a previsão na Lei nº 4.320, de 1964, de que todo superávit deve ser incorporado ao Orçamento nos anos seguintes.

Explicou que a meta de resultado primário é anual, prevista na LDO. Por determinação da LRF, é preciso haver avaliação do comportamento da receita e da despesa e se houver comprometimento da meta, o Executivo indica aos outros Poderes a necessidade de contingenciamento, por ato próprio. O Executivo o faz pelo decreto de programação orçamentária financeira, que prevê a meta prospectiva. A cada dois meses, quando é feita a avaliação, há uma estimativa da meta de resultado primário. Os créditos levam em consideração a meta prospectiva. A estimativa dessa meta é a que consta do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, já que a meta só é verificada efetivamente ao final do ano.

Ressaltou que nos anos de 2001 e 2009 também foram encaminhados ao Congresso Nacional projetos modificando a meta de resultado primário, sem que tenha havido questionamento do TCU. Afirmou que, no ano de 2015, a informação de que deveria ser considerada a meta em trâmite no Congresso Nacional só foi informada pelo TCU no Acórdão nº 2.461, de 7 de outubro.

Disse que a autorização do gasto não impacta a meta porque apenas ajusta a programação orçamentária e porque só há impacto quando efetivamente realizado o pagamento. Afirmou que em todos os créditos analisados, a SOF informa que há compatibilidade com os relatórios bimestrais em vigor.

Explicou que os relatórios quadrimestrais apenas informam o comportamento da despesa nos quatro meses a que se referem. Disse que não são de cumprimento obrigatório e que não é neles que se avalia se a meta está ou não sendo cumprida, mas sim nas avaliações bimestrais.

O Sr. Georgimar Martiniano de Sousa

Explicou que o Departamento de Programas Especiais tem a atribuição de avaliar o mérito dos pedidos de suplementação, com o acompanhamento da tramitação operacional no âmbito do Siop, a parametrização do sistema e a verificação sobre se os excessos e superávits estão apontados no sistema, de modo que o crédito possa tramitar. Explicou que não atua na definição de metas e que não poderia comentar sobre esse assunto.

Manifestou entendimento de que a LOA autoriza a abertura de créditos, no art. 4º. Que recursos decorrentes de convênio e doações não podiam ser contingenciados e que não foram incluídos no decreto de contingenciamento. Que os recursos não podem ser destinados para outras finalidades que não o próprio objeto do convênio. Que a programação autorizada só é considerada despesa no último estágio, no pagamento. Que não tomou conhecimento de alerta do TCU sobre a existência de possíveis irregularidades na abertura de créditos.

Explicou que não é possível processar o crédito se não estiver de acordo com as normas e os parâmetros do sistema, observando que todo ano há mudanças nas leis orçamentárias que motivam conferência e ajustes desses parâmetros.

Quanto ao processo, explicou que as unidades orçamentárias criam os créditos no sistema e os encaminham aos setoriais, que os repassam à SOF. Na SOF, os créditos vão para os departamentos específicos, onde é feita a avaliação do mérito da sua justificativa, são verificados todos os acertos do sistema, e elaborados e encaminhados os atos. Os créditos do Judiciário são encaminhados do mesmo modo, com a diferença de que muitos deles têm um parecer de mérito dos conselhos.

Afirmou que caso seja apontada alguma irregularidade nos pareceres dos órgãos, os créditos não são efetivados e que esses pareceres são feitos a partir de todo o arcabouço jurídico e jurisprudencial.

19ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 20 de junho de 2016

Participantes:

20. Ivo da Motta Azevedo Correa, testemunha de defesa, Ex-Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República;
21. Renato Janine Ribeiro, testemunha de defesa, Ex-Ministro de Estado da Educação;
22. Felipe Daruich Neto, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Programas Sociais da Secretaria do Orçamento Federal;
23. Bruno Moretti, testemunha de defesa, Ex-Secretário Executivo Adjunto da Casa Civil.

Sr. Ivo da Motta Azevedo Correa

Questionado se, levando em consideração que os decretos de abertura de créditos suplementares podem usar três fontes para abertura, a saber: superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação parcial de dotações, tais créditos suplementares poderiam ter sido abertos usando como fonte para a abertura apenas a anulação parcial de dotações, a testemunha afirmou que sim, já que a Lei nº 4.320 foi recepcionada como lei complementar e lista ali quais são as fontes que poderiam ser utilizadas para abertura de crédito suplementar.

Questionado sobre quais alternativas para o uso do excesso de arrecadação em fontes relacionadas a doações estavam à disposição do Poder Executivo, além da abertura de crédito suplementar por meio de decreto, , a testemunha afirmou que não saberia entrar em detalhes sobre fontes relacionadas a doações, que não saberia responder especificamente esse tema.

Questionado se o fato de ter sido constatado excesso de arrecadação e superávit financeiro em fontes vinculadas obrigava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares alocando essas fontes em autorizações de despesas do exercício 2015, a testemunha afirmou entender que não, apesar de não ser especialista no tema orçamentário. Disse que a abertura de créditos suplementares é, na verdade, uma faculdade, um direito que o Congresso Nacional outorga ao Executivo em determinadas condições. Apontou que pelo procedimento normal, é uma requisição feita pelos órgãos e que, analisada pelo Ministério do Planejamento, devidamente discutida do ponto de vista jurídico, pode ser ou não concedida.

Questionado se de alguma forma, participou dos procedimentos administrativos que culminaram com as edições dos decretos não numerados, que são objeto da denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff, a testemunha disse que exerceu o cargo de Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, salvo engano, até o dia 22 de junho de 2015, havendo participado, portanto, de processos anteriores, não da edição específica desses quatro decretos citados aqui, e que participou das discussões que, eventualmente, tenham redundado na chamada pedalada fiscal, como têm sido tratadas as questões relativas ao Banco do Brasil.

Questionado se, a luz das competências elencadas no art. 84 da Constituição Federal, um decreto que abra crédito suplementar está dentro do escopo do que se possa denominar direção superior da Administração Federal, se em alguma hipótese, o Presidente ou a Presidente da República pode eximir-se da responsabilidade por atos que ele ou ela mesma assinou, se, enfim, a Presidente é ou não é responsável pelos decretos em análise na Comissão, a testemunha afirmou que relativamente ao entendimento do art. 84, a questão central não é nem tanto se os decretos suplementares se encaixam ou não na conduta de alta direção da Administração, porque haveria

um debate se a alta Administração estaria tratando dos atos de gestão ou se entrariam os atos jurídicos propriamente ditos. Apontou que a própria edição de decretos está prevista em outro inciso do mesmo art. 84, podendo se discutir se são competências distintas da Presidência da República. Disse entender que a questão central é a questão da responsabilidade pela edição dos decretos, isto é, qual é a responsabilidade da Presidente da República.

Disse entender, relativamente a este ponto, que a atribuição para a edição de decretos é, por força constitucional também, exclusiva da Presidência da República, de quem quer que a esteja ocupando, o que, para fins de apuração, por exemplo, de responsabilidade penal, por força do Texto Constitucional, que exige crime de responsabilidade para o processamento do impeachment é distinto, por exemplo, da responsabilidade penal por esse ato. É um ato decorrente não da decisão deste ou daquele governo, mas por força de um decreto, que é o Decreto nº 4.176, de 2002, editado ainda na época do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Afirmou que os decretos de orçamento são fruto de uma cadeia de procedimentos muito longa, que se inicia, por definição – é o que está no decreto –, por uma requisição do Ministério interessado, que tem de apresentar a sua compatibilidade orçamentária e a sua justificativa legal, jurídica. Essa proposta é encaminhada ao Ministério do Planejamento, que, uma vez mais, analisa a compatibilidade orçamentária e a pertinência jurídica, faz uma análise jurídica desse procedimento. Se entende que está tudo correto, encaminha esse procedimento para a Casa Civil. E a Casa Civil, novamente, por força do Decreto nº 4.176, de 2002, deve fazer tanto a análise de mérito, de compatibilidade orçamentária, quanto a análise jurídica, que, aí sim, está sempre sob os auspícios da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil.

Assim, afirmou a testemunha, realizada toda essa cadeia, ao chegar ao Presidente da República, entende que há quase uma inexigibilidade de conduta diversa por parte do Presidente da República. O Presidente da República não tem condições de reanalisar todos esses pressupostos, em especial se estão acompanhados com o Ministério dizendo que há compatibilidade orçamentária e há respaldo jurídico. Afirmou que quando chega ao Presidente da República, há, pelo menos, três pareceres jurídicos; pelo menos três pareceres pela compatibilidade orçamentária.

Sr. Renato Janine Ribeiro

Relativamente ao decreto de 27 de julho de 2015, que abriu aos orçamentos fiscal e da seguridade social em favor de diversos ministérios, dentre eles o da Educação, crédito suplementar no valor de R$ 1,7 bilhão, foi questionado se sabia se era atribuição do órgão solicitante do crédito, ou seja, do próprio Ministério da Educação, avaliar o impacto da abertura do crédito sobre a obtenção da meta de resultado primário. A testemunha afirmou que o órgão solicitante, no caso o MEC, não avalia o impacto que terá sobre a meta fiscal, que essa é a praxe. Disse que, em face da solicitação, cabe, depois, ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil verificar o que pode ser atendido e o que não pode ser atendido. Afirmou ainda que uma parte substancial a que se referem os decretos é de receitas próprias dos 150 órgãos ordenadores de despesas do MEC. Segundo a testemunha, isso significa muito claramente que, se um instituto produz café, como é o caso, e vende o produto, para gastar o dinheiro arrecadado pela venda que ele fez do café, é preciso um decreto presidencial que o autorize. Se uma universidade produz doce de leite – o melhor doce de leite do Brasil, da Universidade Federal de Viçosa –, e esse dinheiro é arrecadado para ser gasto pela universidade no seu próprio fim. Então, continuou a testemunha, em outras palavras, não se trata de dinheiro do contribuinte e sim de dinheiro obtido no mercado, por uma ligação que tem o ensino superior federal com o mercado e que é algo que todos queremos: que ela seja capaz de gerar receitas próprias, sem prejuízo de sua missão. Então, nesse caso, entende a testemunha que se trata simplesmente de validar esse dinheiro, que não há um acréscimo que o contribuinte vá pagar.

Questionado se as fontes vinculadas do Ministério da Educação são sempre executadas em sua integralidade no exercício financeiro em que são arrecadadas, ou, eventualmente, uma parte desses recursos é executada em exercícios financeiros subsequentes, afirmou que não poderia responder por não conhecer detalhes do orçamento, que como não chegou a passar mais do que uma gestão, não foi defrontado com a questão da transmissão de recursos de um ano-calendário para outro.

Questionado se participou dos atos praticados pela Presidente que são objetos da Denúncia, se assinou junto com ela e se, ao seu ver, fica claro ou não ter havido irresponsabilidade fiscal, respondeu que não participou, que o procedimento padrão é que cada universidade inscreve o seu pedido de cancelamento de uma despesa de um crédito previsto para sua substituição por outro ou de uso do dinheiro auferido pela venda de um determinado produto que ela produziu ou de um serviço que prestou. Isso é inserido no sistema federal. É encaminhado à SPO, a Secretaria de Planejamento e Orçamento

interna ao MEC, que também faz uma abordagem técnica do assunto e encaminha para o Ministério do Planejamento, que isso não passa pelo Ministro.

Afirmou que o decreto seguiu a norma da LOA do ano anterior, que autoriza esse remanejamento, não importando em custo adicional, que não foi aumentado o gasto do contribuinte com esse decreto. Continuou explicando que o decreto é presidencial, assinado pela Senhora Presidenta e pelo Ministro do Planejamento. Sejam quem forem, são os que assinam. Os ministros das pastas afetadas não assinam o decreto e, depois, isso vai ser gasto pela instituição, dentro das suas limitações, dentro do que houver de possível e de priorizado por ela.

Sr. Felipe Daruich Neto

Questionado se há, no âmbito da SOF, como subsídio para a análise dos pleitos de créditos suplementares por decreto, controles gerenciais que apurem o impacto desses créditos sobre o resultado primário, ou seja, se há controles que apurem pleitos com impacto e sem impacto, a testemunha afirmou que, a rigor, esses créditos não têm impacto, se submetendo aos limites atuais, que quando eles foram abertos, a sua execução, conforme dispõe a LDO, conforme dispõe o próprio decreto de contingenciamento, esses créditos se subordinam aos limites atuais. Afirmou que naquela oportunidade, os limites atuais dos órgãos é que respaldaram esses créditos, não houve aumento de limite e que, portanto, ele não teve nenhum impacto sobre a meta naquele momento. Disse que, embora tivesse havido aumento da despesa, mesmo que essa despesa tenha sido executada, houve uma troca; assim, o órgão, no caso o MEC, deixou de executar uma despesa em favor daquela, porque ele estava subordinado a um parâmetro de limite estabelecido no decreto de contingenciamento imutável. Portanto, ao seu ver, "não houve impacto, não tem impacto, não há que se falar de impacto".

Tendo em vista informações recebidas pela Comissão Especial do Impeachment que indicam que as solicitações de abertura de crédito suplementar são realizadas por meio do sistema parametrizado, foi questionado sobre quais os parâmetros do sistema que indicam a compatibilidade de uma solicitação de crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário. A testemunha espondeu que, a rigor, esse sistema

é parametrizado, mas não há no sistema uma indicação se tem impacto ou não. No caso desses créditos, o tipo de crédito que foi parametrizado e colocado no sistema não afeta a meta de superávit que naquele momento estava condicionado aos limites de então. Questionado especificamente se há um controle do impacto, respondeu que sim.

Questionado sobre qual seria a utilidade do texto do art. 4º da Lei Orçamentária que determina a compatibilidade, se ela não se dá pelo sistema parametrizado, respondeu que o atendimento do art. 4º, a autorização para fazer crédito, feita pelo Congresso, permite que se faça crédito por decreto, que essa compatibilidade da meta fiscal, no caso dos decretos que foram abertos, estava plenamente compatível, porque sempre se subordinaram aos limites que estavam estabelecidos no decreto de contingenciamento de então. Afirmou ainda que o sistema parametrizado é sempre utilizado, que os créditos acontecem no sistema que é on-line, as informações circulam on-line, mas que o sistema parametrizado não é tudo, que depende de uma inteligência humana para a análise daquelas demandas.

Questionado se o art. 4º da LOA exigia a compatibilidade do crédito com a meta de resultado final para todo o exercício de 2015 ou para o período inferior, respondeu que a compatibilidade é para todo o exercício, que a meta se cumpre no final do exercício, que embora haja monitoramento periódico, quadrimestral, sobretudo, e também bimestral, o atingimento da meta se mede no final do exercício.

Questionado se a autoridade que abre o crédito é a mesma autoridade que o executa respondeu que não é. Questionado sobre qual autoridade é responsável diretamente pela execução dos créditos respondeu que, se for tomado o exemplo do Ministério da Educação, a autoridade máxima seria o Ministro, mas que ele tem um executor, um ordenador de despesa que também é responsável, mas em última instância, talvez o ministro titular da pasta.

Questionado se há limite financeiro para execução dos créditos, sobre qual a norma que estabelece esse limite e se esse limite é fixado por órgão orçamentário, respondeu que sim, há limite financeiro para a execução dos créditos estabelecidos nos decretos de contingenciamento, mas que tecnicamente o decreto de programação orçamentária e financeira é

estabelecido pelo decreto. Acrescentou que 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, que esse limite é fixado por órgão orçamentário.

Questionado sobre quando começa o estágio da execução da despesa segundo a Lei nº 4.320, se é pela autorização da despesa ou pelo empenho, respondeu que é pelo empenho, que há uma sequência: empenho, liquidação e pagamento.

Questionado se a obtenção da meta se mede pelo aspecto financeiro, pagamento, ou pelo aspecto orçamentário, autorizações de despesas, respondeu que é pelo pagamento; é pelo efetivo desembolso, que aí que há o impacto da meta.

Questionado se a simples abertura de um crédito tem impacto na meta de resultado fixada para o exercício e por quê, respondeu que não, não tem, que a abertura de crédito é uma autorização que se dá que pode ser exercida ou não, em termos de despesa, que se ela for exercida no contexto dos quatro créditos que foram abertos, se o órgão que obteve aquele crédito executar, ele vai ter que abrir mão de outra despesa, que é uma troca que só aumenta a sua gama de possibilidades de execução. Questionado se depois da elaboração de um relatório bimestral, é possível garantir que a receita e a despesa vão se comportar exatamente como previsto no relatório, respondeu que de forma nenhuma, que receita e despesa são parâmetros que variam, mudam o tempo todo; então, não têm esse comportamento retilíneo e uniforme e que por isso há necessidade de se monitorar permanentemente.

Questionado se os relatórios bimestrais trabalham com projeções tanto para receitas como para despesas, ou com certezas, respondeu que com certeza nenhuma, de forma alguma, que trabalham com projeções, que se as projeções foram bem-feitas, se elas estiverem dentro dos parâmetros bem arregimentados, talvez se consigam bons resultados, mas nunca há certezas, de forma alguma, que é muito difícil conseguir isso.

Sr. Bruno Moretti

Foi esclarecido que a testemunha prestaria depoimento sobre um dos decretos que tratam dos créditos suplementares: o decreto de 27/07/2015, cujo órgão requerente foi a Codevasf, do Ministério da Integração Nacional, decreto que recebeu não um número, mas uma rubrica, que é uma numeração interna que existe: 14244.

Questionado se o fato de ter sido constatado excesso de arrecadação e superávit financeiro em fontes vinculadas obrigava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, alocando essas fontes em autorizações de despesas do exercício de 2015, respondeu que o seu entendimento é que o Poder Executivo, a rigor, não estava obrigado a abrir o crédito com base no excesso de arrecadação e no superávit financeiro. Disse que, por outro lado, o que era obrigatório para o Poder Executivo é que não fosse aumentado o limite de empenho e de pagamento desse órgão mediante a abertura de crédito e que isso foi realizado no caso das despesas discricionárias. Afirmou que desse decreto de crédito não derivou nenhuma ampliação de limite de empenho e de pagamento, que ao contrário, em termos globais, o limite de empenho e de pagamento dos órgãos foi reduzido em julho de 2015.

Questionado sobre quais alternativas estariam à disposição do Poder Executivo, , para o uso do excesso de arrecadação em fontes relacionadas a doações, além da abertura de crédito suplementar por meio de decreto, respondeu que se há um excesso de arrecadação, esse excesso pode ser utilizado como uma fonte para um crédito suplementar, nos termos do art. 4º da LOA e da Lei 4.320, que permite a utilização dessa fonte. Disse que o Poder Executivo não tem à sua disposição, para efeito de compatibilidade com a meta, que possa se valer desse crédito para aumentar, concomitantemente, o limite de empenho de pagamento desse órgão. Esclareceu que essa é uma mera autorização orçamentária.

Tendo em conta que há decretos de abertura de créditos suplementares questionados que usaram três fontes para abertura: superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial de dotações, a testemunha foi questionada se esses créditos suplementares poderiam ter sido abertos usando como fonte para abertura apenas a anulação parcial de dotações. Respondeu

que é preciso estar dentro da gestão orçamentária do órgão para responder se há espaço para uma anulação de uma dotação. Afirmou que, de toda maneira, quando se opta pelo excesso de arrecadação ou pelo superávit financeiro, se faz nessas circunstâncias do decreto em discussão, sem aumentar o limite de empenho de pagamento do órgão. Acrescentou que, nesse sentido, inclusive, é preciso observar que muitas vezes na anulação de uma dotação, no cancelamento de uma dotação para utilizá-la como fonte para uma suplementação, pode haver algum impedimento legal – afirmando não saber, nesse caso, se há – para que seja utilizada essa fonte para essa ação que está sendo suplementada. Questionado ainda se se não seria possível também o encaminhamento de um projeto de lei para abertura do crédito, respondeu que sim, seria possível a abertura desse crédito por projeto de lei, sem dúvida. Disse entender que a interpretação que se tinha até o momento, modificada apenas em outubro de 2015, com a votação em plenário do acórdão do TCU relativo à matéria, é que havia autorização para se abrir esse crédito, desde que ele tivesse impacto fiscal neutro, isto é, que não houvesse a ampliação do limite de empenho e de pagamento.

20ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia no 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 21 de junho de 2016

Participantes:

1. Pepe Vargas, testemunha da defesa, Deputado Federal e ex-Ministro da Secretaria de Direitos Humanos;

2. Miriam Belchior, testemunha de defesa, Ex-Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão e ex-presidente da Caixa Econômica Federal;
3. Orlando Magalhães da Cunha, testemunha de defesa, Analista de Planejamento e Orçamento e ex-subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Justiça;
4. Marcelo Minghelli - Coordenador de Orçamento e Finanças do Ministério da Justiça e Professor do Instituto Federal do Rio de Janeiro.

Deputado Pepe Vargas

Indagado se além da abertura de crédito suplementar por meio de decreto, quais seriam as alternativas para uso de excesso de arrecadação em fontes vinculadas que estariam à disposição do Poder Executivo e se as fontes vinculadas são sempre executadas em sua integralidade no exercício financeiro em que são arrecadadas ou, se, eventualmente, uma parte desses recursos é executada em exercícios financeiros subsequentes, respondeu que, em referência aos créditos suplementares relativos à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, de fato, o decreto de suplementação do dia 20 de agosto incluía crédito suplementar por superávit financeiro do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Nacional do Idoso, ambos fundos nacionais criados por lei – o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, um fundo mais antigo, que data ainda de 1991; e o Fundo Nacional do Idoso, criado por lei em 2010. Disse que nesse caso específico, esses fundos têm como fontes receitas do Tesouro e receitas provenientes de doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas, que, conforme a legislação, podem doar a esses fundos e abater do imposto de renda. Afirmou que esses decretos suplementaram o superávit financeiro do ano anterior e creditou isso ao fato de haver uma prática segundo a qual as pessoas jurídicas, principalmente, doam mais ao fim do ano, e, consequentemente, não há tempo para fazer a execução orçamentária no mesmo exercício. Afirmou ser histórico haver esse superávit financeiro; e, no exercício seguinte, então, ser suplementado ao respectivo fundo, tanto no caso do Fundo dos Direitos da Criança, como no caso do Fundo do Idoso. Afirmou que poderia haver

suplementação utilizando os recursos do Tesouro, mas que tal não ocorreu, pois, segundo a testemunha, nesse caso específico, foram recursos provenientes de superávits financeiros do exercício anterior.

Questionado se um decreto que abre crédito suplementar está dentro do escopo do que se possa denominar direção superior da administração federal respondeu que o crédito suplementar não significa necessariamente a execução da despesa, que, no caso concreto, há a lei orçamentária, há créditos suplementares, mas também há um decreto que é o decreto de programação orçamentária e financeira, onde há o contingenciamento. Segundo a testemunha, no caso específico da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no ano de 2015, houve um contingenciamento de R$53 milhões. Afirmou que a Secretaria de Direitos Humanos não tem um orçamento muito vigoroso, pois é mais um órgão de assessoramento, de formulação, de monitoramento de políticas públicas voltadas para os públicos vinculados a ela e executa alguns programas diretamente. Então, ela não tem um orçamento muito grande. Afirmou que o Projeto de Lei Orçamentária havia consignado para a Secretaria R$182 milhões, que depois houve emendas parlamentares, as quais, a partir de 2015, passaram a ser emendas impositivas, mas que, com relação à parte que não se refere às emendas parlamentares, nesses R$182 milhões, houve um contingenciamento de R$53 milhões. A testemunha afirmou que o decreto de suplementação não alterou a programação orçamentária e financeira, que a despesa final, seja dos fundos em questão – o do idoso e o da criança e adolescente –, seja da Secretaria de Direitos Humanos, seguiram totalmente o que o decreto de programação orçamentária e financeira previa e, consequentemente, cumpriu, no que se refere à sua parte específica, a meta fiscal estabelecida, e também contribuiu para o cumprimento da meta fiscal.

Questionado se a Presidente da República cometeu crime de responsabilidade quando editou decretos sem a devida autorização legislativa do Congresso Nacional, a testemunha respondeu que não há crime de responsabilidade, porque a lei orçamentária autoriza a edição de decreto de suplementação por superávit financeiro do exercício anterior, como é o caso concreto de que se ocupa a Comissão e que, consequentemente, não há o crime de responsabilidade. Afirmou ainda que o decreto de suplementação não

revogou o decreto de programação orçamentária e financeira, que estabeleceu o contingenciamento para o atingimento da meta fiscal.

Sra. Miriam Belchior

Questionada se as operações de despesa para os Ministérios relacionados aos decretos de crédito suplementar que não foram integralmente empenhadas poderiam ter sido anuladas e usadas como fontes para a abertura de créditos suplementares, como no caso do Ministério da Educação, onde as autorizações alcançavam aproximadamente R$109 bilhões, e foram empenhados R$98 bilhões, ou seja, cerca de R$11 bilhões das autorizações disponíveis não foram empenhadas, a testemunha respondeu que por não ter acesso a todos os detalhes porque não era ministra ao tempo da edição dos decretos, iria responder a todas as questões em tese. Afirmou, assim, que relativamente à indagação havia duas questões que precisam ser consideradas: a primeira e mais importante, relativa ao conjunto de excesso de arrecadação que foi utilizado ou o superávit que foi utilizado tem sua utilização vinculada a determinadas despesas, situação em que não adianta anular em um lugar para enviar para outro porque as fontes são diferentes. Nesses casos, afirmou, a elaboração dos créditos suplementares e adicionais são todos feitos através de um sistema parametrizado: quando uma unidade orçamentária pede a suplementação, o próprio sistema já identifica a maneira como ele deve ser feito, se é por decreto, se exige envio de projeto de lei ao Congresso. A testemunha prosseguiu em sua resposta dizendo que a segunda questão relevante concernente ao tema era se os decretos aumentaram as autorizações, dizendo que há determinadas receitas que estão vinculadas, não podendo ser usadas em outra dotação.

Indagada sobre se, diante do cenário então presente de provável descumprimento na meta fiscal, havia alternativas para o uso do excesso de arrecadação que não envolvessem o aumento das autorizações orçamentárias para as despesas, a testemunha afirmou que é necessário analisar cada situação concreta separadamente, que o que podia assegurar, pela sua experiência de quatro anos de Ministra, em que se editou mais ou menos 70 decretos de suplementação por ano, é que toda a governança desse processo é extremamente robusta, contando com pareceres técnicos e jurídicos, com

equipes de servidores públicos federais – só na SOF, mais de 100 –, e isso permite que esses decretos sejam feitos da maneira mais perfeitamente adequada àquilo que estabelece tanto a LDO quanto a lei orçamentária

Questionada se além da abertura de crédito suplementar se existia a possibilidade de que essa modificação do crédito pudesse ser feita por alteração de fonte no orçamento, em que caso caberia a figura de alteração de fonte, a testemunha disse haver diversos mecanismos para fazer o crédito suplementar, inclusive por troca de fonte, mas isso também é bastante restrito, porque há, para isso, uma série de restrições, que para quem não conhece, é um xadrez bastante delicado ver que dotação pode ser compensada com qual e por isso a importância do sistema parametrizado.

Questionada sobre quais são os órgãos responsáveis por avaliar a compatibilidade dos decretos que abrem créditos suplementares com obtenção da meta afirmou que quem faz isso, basicamente, é o Planejamento e a Fazenda. Afirmou que a abertura de um crédito suplementar não impacta a meta, porque, a partir da LRF, o Governo está autorizado a fazer um decreto de programação orçamentária e financeira que estabelece limites de empenho e limite financeiro para a execução de cada uma das áreas e que cada área tem um limite que ela não pode ultrapassar, sendo nesse panorama feita a escolha sobre, entre as dotações que tem, qual será executada, sendo isso o que gera a meta de resultado primário. Afirmou que essa premissa vale tanto entre os créditos originais da LOA aprovada pelo Congresso, quanto os créditos suplementares aprovados, também, seja por lei, seja por decreto, sendo por isso, afirmou a testemunha, que não há impacto na meta, porque todas essas dotações das despesas discricionárias são alcançadas pelas limitações do decreto de contingenciamento. Afirmou ainda que até 2013 todas as dotações discricionárias só eram limitadas pelo decreto de contingenciamento e pelas mensagens dos decretos de crédito e que a partir de 2014, foi aprovada pelo Congresso, por proposta do Executivo, a introdução disso na LDO.

Questionada se a edição dos decretos de créditos suplementares gera nova despesa respondeu que não, porque toda execução de despesa discricionária está submetida ao decreto de contingenciamento, decreto de

programação orçamentária e financeira e que cada área tem um limite para empenhar e um limite para pagar.

Sr. Orlando Magalhães da Cunha

Questionado sobre quais os controles administrativos indicariam que determinados créditos suplementares teriam compatibilidade com a obtenção da meta e quais outros não teriam compatibilidade, a testemunha respondeu que na SOF, como órgão setorial, não se controla o crédito, mas, que se devolve os créditos que não tenham tido compensação e que tenham tido algum aumento de limite.

Questionado sobre quais são os parâmetros do sistema que indicam a compatibilidade de uma solicitação de crédito suplementar com a obtenção da meta de resultado primário respondeu que o sistema parametrizado é o SIOP e a Portaria nº 16. Afirmou que todo o SIOP é baseado nesse Manual Técnico de Orçamento, que esse manual explica cada item, cada código, o que significa cada número que aparece nos créditos.

Questionado se a abertura de crédito suplementar teve amparo legal, respondeu que o crédito tem amparo legal na portaria do Tesouro nº 176, de 30/03/2015, da Subsecretaria de Contabilidade Pública – STN, que define qual foi o superávit em cada fonte de recurso. Segundo a testemunha essa portaria estabelece que somente pode ser usado o valor que estiver ali para abrir o crédito. Afirmou que a base legal dessa portaria é o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal: recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso. Afirmou que nos recursos vinculados, se entrou num ano, se abrir no mesmo ano, é por excesso de arrecadação; se virar o exercício, é por superávit financeiro.

Sr. Bruno Marcelo Minghelli

Questionado sobre quais alternativas estavam à disposição do Poder Executivo para o uso do excesso de arrecadação em fontes vinculadas, além

da abertura de crédito suplementar por meio de decreto, respondeu que a melhor prática identificada foi essa, a abertura de crédito suplementar. Afirmou que se verificou o superávit nas fontes destinadas à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal e conclui-se que a melhor forma de atenderem às demandas dessas duas unidades do Ministério da Justiça era através desses créditos suplementares.

Ao responder o questionamento se esses créditos suplementares poderiam ter sido abertos usando como fonte para a abertura apenas a anulação parcial de dotações, disse que na forma da Portaria nº 176, da Secretaria do Tesouro Nacional, havia a definição de superávit nas fontes destinadas à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal e que, em razão disso, foi feito o processo segundo os pedidos cadastrados no SIOP a partir do superávit dessas fontes.

Sobre a indagação se os decretos de créditos suplementares aumentaram as autorizações para a realização de despesas e se havia alternativas para uso do excesso de arrecadação que não envolvessem o aumento de autorizações orçamentárias para as despesas, a testemunha disse que a abertura de crédito não significa, necessariamente, aumento das despesas; que a abertura de crédito é, na verdade, um instrumento de gestão.

21ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 22 de junho de 2016.

Participantes:

5. Sr. Robson Azevedo Rung, testemunha de defesa, Analista de Planejamento e Orçamento, servidor efetivo do Governo Federal e Coordenador-Geral de Tecnologia e Informação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).
6. Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro, testemunha de defesa, Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa.
7. Sr. Luciano Carlos de Almeida, testemunha de defesa, Supervisor da Sessão de Análise Orçamentária do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Sr. Robson Azevedo Rung

Questionado se há, no âmbito da SOF, controles gerenciais para apurar o impacto dos pleitos de créditos suplementares por decreto sobre o resultado primário, respondeu que esse controle existe, tanto na SOF quanto na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), porém fora do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que é o sistema pelo qual responde. O Siop apenas indica se há excesso ou superávit e aponta quais créditos poderão utilizar o recurso excedente, a fim de que a alta direção escolha, mas não trata do cumprimento ou não da meta. Tal controle referente à meta é feito, na SOF, pela Secretaria-Adjunta de Assuntos Fiscais e pela Secretaria-Adjunta de Assuntos Orçamentários, ou seja, fora do Siop.

Explicou que a abertura de créditos suplementares em 2015 estava autorizada pela Lei Orçamentária Anual (LOA), no art. 4º, e pela Portaria Anual da SOF de nº 16, de 29 de abril de 2015, que regulamentou a operacionalização desses créditos autorizados no art. 4º. Esclareceu que esse dispositivo da LOA determina, em 28 ou 29 incisos, as possibilidades de alterações dos tipos de créditos. A portaria regulamenta de que forma isso se dará no processo de solicitação e aprovação, além de estabelecer vários tipos de crédito. Afirmou também que a abertura de créditos por decreto estava de acordo com o art. 167, V, da Constituição Federal, uma vez que estava em consonância com a LOA, que foi aprovada pelo Congresso Nacional. Somente casos excepcionais precisam ser formalizados por meio de projeto de lei. Esclareceu que créditos, sejam abertos por decreto, lei ou medida provisória, submetem-se ao limite financeiro, sendo que os créditos suplementares

sujeitam-se, inclusive, aos limites do decreto de programação orçamentário-financeira.

Afirmou que, pelas suas atribuições, enquanto Coordenador de Tecnologia, não participa ativamente do processo de decisão em relação a qual crédito vai ser aprovado e qual afeta o cumprimento da meta.

Indagado sobre a nova interpretação, com efeitos retroativos, dada pelo TCU em relação aos créditos suplementares, afirmou que, de fato, trata-se de um entendimento completamente novo a respeito de algo que já estava sedimentado há muito tempo, tanto que, em 2009, situação semelhante ocorreu e não houve nenhum apontamento de irregularidades por parte do TCU.

Questionado se os sistemas informatizados da SOF efetuam controle para que as determinações legais sejam obedecidas, respondeu que o Siop é parametrizado para não permitir que alteração orçamentária esteja em desacordo com os incisos do art. 4º da LOA.

Perguntado se conhece controles gerenciais que avaliem pleitos de créditos suplementares com ou sem impacto, explicou que os conhece sim, e que existem tanto em *Access* quanto em *Excel*. Ressaltou, ainda, que todos os créditos que saem da SOF têm, na exposição de motivos, a indicação se impactam ou não o atingimento da meta fiscal, verificada a partir de uma análise gerencial individualizada feita pela alta administração da SOF. Ademais, ressaltou que todos os controles gerenciais feitos no âmbito do Siop estão disponíveis a todos na própria página desse sistema.

Informou que fez parte da primeira leva de Analistas de Planejamento e Orçamento, com especialização em TI, que, em 2009, desenvolveu o Siop, um novo sistema orçamentário, mais confiável e que desse mais segurança ao processo de créditos. Explicou que as atualizações do sistema são feitas concomitantemente à elaboração da portaria editada anualmente para regulamentar o art. 4º da LOA, com a participação ampla de toda a SOF, as áreas responsáveis pelos departamentos de programas e pelas normas, para que se faça a interpretação desses incisos do art. 4º em regras que podem ser inseridas em linguagem de um sistema de informática.

Em relação ao processo de edição dos créditos suplementares, esclareceu que o sistema abarca a participação de diversos atores. Normalmente, a unidade orçamentária é o primeiro ator que insere um pedido de crédito no Siop, o qual, por sua vez, o envia ao órgão setorial e, em seguida, ao órgão central, que é a SOF. Após a identificação dos pedidos que vão compor o ato normativo, é feita a formalização no sistema e são gerados os anexos de publicação, que acompanham o ato formal. Esse é encaminhado da SOF para o Ministério do Planejamento e, depois, para a Casa Civil. Em seguida, o ato é enviado para a Imprensa Nacional para ser publicado. Após a publicação, os analistas responsáveis por aquele pedido na SOF verificam se houve algum tipo de modificação no ato durante o processo e o inserem no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o qual permite ao gestor fazer todos os estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. A existência de alguma irregularidade é apontada no momento em que o pedido é enviado para o órgão setorial: se as regras do art. 4º não estão sendo cumpridas, o sistema não exclui o pedido, mas o impede de chegar ao órgão setorial.

Informou que o Siop foi iniciado em 2009 e que o PLOA de 2010 já foi elaborado com base nele. O módulo de alterações orçamentárias começou a funcionar em 2011. O Siop trouxe maior segurança ao processo tanto orçamentário quanto de planejamento, e também das alterações orçamentárias que acontecem ao longo do exercício. O Siop integrou os dois sistemas que já existiam: o Sigplan, de planejamento, e o Sidor, de orçamento.

Questionado se, ao autorizar a publicação dos decretos, orientou a Casa Civil e, consequentemente a Presidente da República a assiná-los, respondeu que não participa das definições de quais decretos vão ser encaminhados à Casa Civil. Disse participar apenas de forma a construir o sistema que permite que os atos sejam encaminhados à SOF, analisados e, então, enviados à Casa Civil. Também afirmou que, em 2015, houve a edição de decretos que, nas respectivas justificativas, indicavam que a meta estava condicionada aos limites do decreto de programação orçamentária e financeira. Portanto, não infringiam a legislação em vigência e, por isso, foram editados. Ressaltou que não houve nenhum tipo de alteração a maior dos limites.

Destacou que, em 2009, o TCU se posicionou favoravelmente à gestão da meta, confirmando a atuação da SOF até o momento em que, em 2015, adotou novo entendimento.

Indagado sobre a sua afirmação de que houve frustração nas expectativas de receita e, ao mesmo tempo, superávit na arrecadação, esclareceu que isso pode acontecer, em rubricas específicas. Todavia, ressaltou que não está sob sua alçada analisar os casos em que houve excesso e os casos em que houve frustração.

Destacou que o comportamento da SOF foi modificado depois que o TCU firmou o novo entendimento a respeito do art. 4º da LOA, mas, de qualquer forma, não há, no âmbito do Siop, o controle de cumprimento da meta, porque esse sistema não entra no mérito de empenho, de pagamento.

Por fim, indagado se tinha notícia de que houve alguma situação atípica na tramitação dos quatro decretos questionados nesta Comissão, como interferência política, respondeu que nunca teve conhecimento de ter ocorrido algo nesse sentido. Quanto à regularidade dos decretos, explicou que um dos pedidos era relativo à dívida, uma despesa financeira que, em tese, não afeta a meta, e que teve o envio solicitado pelo Departamento, mesmo estando com uma crítica do sistema. Essa crítica existiu porque o pedido fazia duas operações no mesmo tipo de crédito – o tipo 111 – e uma delas não é prevista para acontecer nesse tipo 111: o remanejamento de fontes. Entretanto, tal remanejamento pode ser feito pelo tipo 600. Entendeu-se, então, que, pela regra do "quem pode mais pode menos", era permitido o 111, além do que era previsto fazer, efetuar uma troca de fonte. O pleito, assim, foi levado adiante. A outra questão era referente a dois pedidos desbalanceados que iriam compor a mesma formalização, ou seja, o mesmo decreto, e, nessa formalização, eles seriam balanceados. Por essa razão, também seguiram em frente, mesmo tendo sido acusada pelo sistema uma crítica.

Sr. Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Indagado se havia alternativas para o uso do excesso de arrecadação ou superávit financeiro que não envolvesse o aumento de autorizações orçamentárias para as despesas, considerando que o cenário então existente

era de provável descumprimento da meta fiscal, respondeu que o Ministério da Defesa trabalha com três pilares: a LOA, o PL e o limite financeiro. Então, quando pede um aumento do decreto, tal pedido está dentro do limite.

Disse que foi utilizado o Siop para se fazer a solicitação dos créditos e que, pelo fato de se confiar no sistema, acreditou-se que a autorização estava de acordo com o ordenamento jurídico. Afirmou que as receitas próprias arrecadadas pelo Ministério da Defesa, incluindo seus fundos, não podem ser destinadas a outros órgãos; devem ser usadas dentro do que foi previsto em lei, quando criadas. Ademais, disse que o crédito aberto às políticas não alterou para maior o limite financeiro de gasto do Ministério da Defesa, sendo que o controle do cumprimento desse limite é feito na execução da despesa. Assim, créditos abertos após a fixação do limite financeiro de gasto também a esse se submetem. Tais créditos não têm interferência no limite financeiro recebido, a não ser que haja um crédito extraordinário que aumente o PL.

Disse que os fundos normalmente apresentam excesso de arrecadação, sendo que bimestralmente a SOF faz essa avaliação e insere no sistema. Assim, quando identificam o excesso, os Comandos enviam um pedido ao Ministério da Defesa, que é analisado e encaminhado à SOF. Essa faz uma avaliação juntamente com o Ministério da Fazenda para atender ou não aos pedidos. Quando não são atendidos, não há como prosseguir com a prestação dos serviços. Ressaltou que todo o processo tramita na área financeira e orçamentária, não passando pelo Ministro nem pelo Secretário-Geral.

Afirmou que, caso os créditos orçamentários não fossem alterados por decreto, mas por projeto de lei, isso atrapalharia muito a gestão no Ministério da Defesa, pois é necessária uma maior flexibilidade para remanejar os recursos diante de projetos que estejam mais acelerados e outros que estejam precisando mais.

Sr. Luciano Carlos de Almeida

Ponderou que o Poder Judiciário, como qualquer outro Poder, precisa de recursos adicionais para poder cumprir sua missão institucional. Entretanto, a prerrogativa de definir a forma de abertura do crédito é do Poder Executivo. A SOF edita portarias em que define os tipos de crédito que podem

ser solicitados. No Judiciário, a lei outorga o poder ao Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e ao Conselho Superior do Trabalho de editar, por ato próprio, alguns tipos de remanejamentos dentro de limites estabelecidos pela lei. Afirmou, ainda, que os créditos podem ser abertos no âmbito do Poder Judiciário, dentro de uma limitação de percentuais autorizados em lei; por decreto do Poder Executivo; por projeto de lei e por medida provisória. Esses três últimos também são de decisão do Executivo.

Questionado se participou objetivamente da análise dos decretos objeto desta Comissão, respondeu que são de competência exclusiva da Presidência da República, não tendo o Judiciário ingerência sobre a edição desses.

Esclareceu que o superávit financeiro vem de exercício anterior. Os Tribunais Regionais do Trabalho arrecadam esses recursos e não utilizam no exercício. A forma de utilizá-los é mediante pedido de abertura de crédito, formulado pela Presidência dos Tribunais Regionais do Trabalho e encaminhado à Presidência do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Os créditos são, então, consolidados e encaminhados ao Poder Executivo. O mecanismo de abertura, todavia, se por decreto, lei, ou medida provisória, é definido no âmbito do Executivo.

Informou que as solicitações de crédito da Justiça do Trabalho, especificamente, têm que ser referendadas pelo Tribunal Pleno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o que geralmente acontece posteriormente ao envio das propostas, em razão dos prazos orçamentários, que são exíguos. Também esclareceu que o CNJ deve dar parecer de mérito quanto a esses pedidos, conforme determina a Constituição e a LDO. Ademais, ressaltou que as receitas diretamente arrecadadas, as receitas de convênios, não podem ser usadas para outra finalidade.

Quanto ao seu papel na análise dos pedidos de crédito, informou que consiste em verificar as diretrizes da SOF e analisar se os pleitos guardam coerência com o que está sendo solicitado do órgão central de planejamento orçamentário, sendo, portanto, uma participação estritamente operacional. Explicou que os créditos nascem na Presidência dos Tribunais Regionais do Trabalho ou na área de orçamento do Tribunal Superior do Trabalho. O Conselho Superior da Justiça do Trabalho, local onde trabalha, consolida essas

informações e as encaminha ao Poder Executivo. Assim, ainda que o envio seja feito por ele, via sistema, quem faz a solicitação é o Presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, a pedido de cada Tribunal Regional do Trabalho.

Questionado sobre superávit e excesso de arrecadação na Justiça do Trabalho, respondeu que havia superávit financeiro do exercício anterior e também excesso de arrecadação de fontes vinculadas, fontes de concurso, fontes de convênio com bancos oficiais, cessão de espaço, entre outros, e esses recursos não puderam ser usados à época do exercício, por questões operacionais, de licitações. O superávit passou para o exercício seguinte, tornando-se viável o pedido de abertura de crédito suplementar, que seria essencial para a atuação da Justiça do Trabalho.

22ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 23 de junho de 2016

Participantes:

8. Sr. Anderson Lozi da Rocha, testemunha da defesa, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
9. Sr. Leandro Freitas Couto, testemunha da defesa, Diretor da Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Planejamento e Orçamento.
10. Sra. Esther Dweck, testemunha da defesa, Secretária do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento.

Sr. Anderson Lozi da Rocha

Indagado sobre se o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, no momento da solicitação do crédito suplementar, manifestou alguma preocupação com o impacto na meta fiscal, disse que não, pois essa análise é papel do órgão central de planejamento e orçamento federal, mais especificamente, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

A respeito da legislação que autorizava a abertura de créditos em 2015, informou que havia a o art. 4º da Lei Orçamentária (LOA) de 2015, o art. 51, III da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2015 (que diz que a abertura de crédito tem de respeitar o que é indicado no decreto de programação orçamentária e financeira), bem como uma portaria da SOF que trata dos procedimentos para requisição e aprovação dos créditos.

Ao responder se autorização estava de acordo com o art. 167, V, da Constituição, que veda abertura de créditos sem prévia autorização legislativa, disse que, na parte do processo de responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – a análise inicial de mérito do pedido da unidade orçamentária e a avaliação da Coordenação de Orçamento quanto a sua pertinência – havia adequação.

Esclareceu que todos os créditos, mesmo os abertos depois que o limite financeiro para o exercício é fixado, submetem-se a esse limite. No entanto, geralmente, ele não é suficiente para pagar as despesas autorizadas, e sim bastante inferior. Sendo assim, disse acreditar que o processo seria muito dificultado se a abertura de um crédito só fosse possível quando houvesse recursos suficientes para pagar todas as despesas já autorizadas.

Quanto aos gastos do Ministério, em comparação com o montante aprovado na LOA 2015, informou que a dotação aprovada era de R$ 7,3 bilhões (sete bilhões e trezentos milhões de reais), o limite de empenho foi de R$5,3 bilhões (cinco bilhões e trezentos milhões de reais), foram empenhados R$5,4 bilhões (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais), liquidados R$3,7 bilhões (três bilhões e setecentos milhões de reais); e pagos R$3 bilhões (três bilhões de reais). Esclareceu que a diferença entre o limite de empenho e o que foi empenhado é apenas um ajuste contábil devido à variação do dólar, moeda atrelada a algumas despesas. Houve contingenciamento de R$ 1,9 bilhões (um bilhão e novecentos milhões de reais) e o limite de pagamento foi

de R$ 5,1 bilhões (cinco bilhões e cem milhões de reais). Questionado sobre as consequências de um contingenciamento maior, disse que várias políticas de interesse da população seriam comprometidas.

Sobre se a abertura de um crédito necessariamente implica em sua execução, explicou que o crédito é apenas a primeira etapa necessária para a execução da despesa, que após sua abertura é preciso respeitar os limites de empenho e, posteriormente, os de pagamento. Pontuou que 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. Disse que a simples dotação, a priori, não causa impacto no resultado primário, dado que a metodologia de apuração do resultado primário utiliza o regime de caixa. Sendo assim, a avaliação do resultado é feita no momento do desembolso financeiro.

A respeito da fase inicial da edição do decreto de crédito suplementar do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, relatou que tudo se inicia quando uma das oito unidades orçamentárias do Ministério verifica que não tem condição de executar determinada despesa até o final do ano. Ao checar se há uma fonte de recursos disponível, a unidade orçamentária faz a solicitação no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP), indica o tipo de crédito, a fonte (cancelamento de dotação, excesso de arrecadação ou superávit de exercícios anteriores), a finalidade e encaminha o pedido para o órgão setorial. Nesse momento, é feita a verificação das fontes, da finalidade e uma análise de mérito do crédito. Disse que, estando tudo correto, ele mesmo valida com o Coordenador de Orçamento, depois com a administração superior do Ministério e encaminha a solicitação à SOF. Segundo o Sr. Anderson Lozi da Rocha, foram abertos dois créditos no Ministério, ambos por excesso de arrecadação: um da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), oriundos da comercialização de radiofármacos, no valor de cerca de R$7,5 milhões (sete milhões e quinhentos mil reais); e um para a Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP), oriundo da venda de um terreno da empresa para a Marinha e cuja a finalidade era a aquisição de máquinas e equipamentos para a modernização do parque fabril. Esclareceu que os decretos não alteraram o limite de empenho, tanto que a Nuclep executou apenas parcialmente o valor previsto na dotação. Garantiu que o

excesso de arrecadação existiu nas duas unidades e negou que tenha havido qualquer alteração das solicitações nas análises posteriores, realizadas fora do Ministério. Respondeu ainda que, se o decreto não fosse aberto, esses recursos não poderiam ser utilizado e ficariam parados dentro da unidade. Além disso, se se esses créditos não fossem baixados por decreto, mas se submetessem às morosidades naturais de um projeto de lei, poderia haver um prejuízo para a sociedade, como a impossibilidade de se distribuir radiofármacos para o combate ao câncer.

Com relação ao excesso de arrecadação de R$18 milhões relativo a doações para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, afirmou que esses recursos, assim como os provenientes de convênios, não podem ser executados em objetos diversos dos pactuados. Respondeu ainda que, se não fosse aberto o decreto, esse recurso ficaria parado dentro da unidade.

Sobre a possibilidade de burlar o procedimento de reestimativa das receitas para verificação do excesso de arrecadação, que ocorre no Siop, com base no que foi efetivamente arrecadado e registrado no Siaf, disse acreditar ser muito difícil, mas que não é especialista em tecnologia da informação para responder com precisão. Explicou que a reestimativa passa pela validação da SOF antes de a unidade orçamentária poder pedir um crédito com base nela.

Quanto à vinculação do excesso de arrecadação ao exercício financeiro, relatou que via de regra não há essa vinculação direta, pois pode não haver tempo hábil para o pagamento no fim do ano e o empenho realizado a partir da dotação orçamentária com base no excesso de arrecadação recair nos restos a pagar do exercício posterior.

Perguntado sobre se é ele quem decide se o crédito será um decreto ou um projeto de lei, respondeu que essa definição ocorre dentro do próprio Siof, que é parametrizado, e posteriormente analisada na SOF. Confirmou que não cabe à Presidente fazer essa escolha.

Com relação à data de execução do crédito referente ao Ministério, não soube responder se foi antes da aprovação do PLN 5, mas disse que poderia checar a informação e enviá-la à comissão posteriormente. Ademais,

informou que, à época da solicitação do crédito o órgão setorial não tinha conhecimento do envio da proposta de alteração de meta ao Congresso Nacional, que esse tipo de preocupação não chega ao órgão setorial.

Sr. Leandro Freitas Couto

A testemunha foi dispensada pela Comissão.

Sra. Esther Dweck

Questionada sobre a existência, na SOF, de controles gerenciais que apurem o impacto dos créditos suplementares sobre o superávit primário, pontuou que os créditos não têm impacto, conforme esclarece a exposição de motivos deles e os controles realizados por sua equipe. De acordo com a testemunha, procura-se garantir que as aberturas de crédito sejam neutras em relação à meta. Assim, ou estão sujeitas ao contingenciamento e, portanto, não impactam a despesa (despesas primárias discricionárias); ou necessariamente constarão dos relatórios de avaliação de receitas e despesas e, consequentemente, vão gerar um contingenciamento no mesmo montante para ter o impacto neutro (despesas obrigatórias). Todas as ações são balizadas pelo art. 4º da LOA. Além dessas duas hipóteses, um outro tipo de despesa que pode ser suplementada são as despesas financeiras, que, por definição, não impactam na meta de resultado primário. Segundo ela, existe na SOF uma área fiscal responsável por um controle geral sobre o resultado primário, que discute o tema junto com o Tesouro. No entanto, a discussão se dá em um nível macroeconômico, e não programático, dado que seria impossível avaliar cada ação orçamentária em cada unidade orçamentária. Sobre a Junta de Execução Orçamentária, esclareceu que se trata de uma instância que se reúne também para avaliação em um nível mais agregado, que jamais discute créditos suplementares de forma detalhada.

Explicou que, para garantir o cumprimento da meta, o órgão central estabelece os limites dos ministérios por meio do Siafi. Feito isso, cada ministério define como se dará a distribuição dentro de suas unidades orçamentárias.

Perguntada sobre a existência de alguém que poderia ter alertado a Presidenta Dilma para não editar os decretos, para não incorrer em crime de responsabilidade, respondeu que a maneira como esses decretos foram editados seguiu a sistemática que há pelo menos desde o início da LRF e que nunca havia sido questionada. Após o pedido da unidade orçamentária e a avaliação do órgão setorial, a SOF faz uma análise de compatibilidade com a meta e a envia para as análises jurídicas antes de os decretos chegarem à Presidenta. O sistema utilizado é totalmente desenvolvido dentro da SOF, que possui uma carreira própria de Analista de Planejamento de TI. Acrescentou que, se for observada a execução, ninguém executou acima do valor que estava autorizado pelos decretos de contingenciamento. Segundo ela, o próprio TCU anualmente avalia as alterações orçamentárias e demonstra que um aumento de dotação orçamentária não tem impacto no resultado. Disse desconhecer a existência de uma meta no campo das autorizações e ressaltou que o procedimento de análise da compatibilidade com a meta é o mesmo tanto para os decretos quanto para os projetos de lei. O que chega à Presidenta um parecer dizendo que essas alterações não afetam a obtenção da meta de resultado primário.

A respeito de um documento da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal que diz que os Decretos nº 14.242 e nº 14.250 causaram prejuízo no impacto primário, disse não ter conhecimento do documento, que gostaria de lê-lo para compreender a metodologia utilizada. Contudo, ratificou o procedimento realizado na SOF e se dispôs a repassar dados que comprovam que toda a execução das despesas do orçamento, em 2015, foi inferior à autorizada na LOA e que as despesas primárias foram dentro do limite autorizado. Em relação às discricionárias, a execução foi R$ 80 bilhões (oitenta bilhões de reais) a menos do que o aprovado na LOA.

Especificamente sobre o Decreto nº 14.252, disse que ele é praticamente todo de anulação de despesa, contendo apenas uma parte de superávit financeiro. Contudo, esse superávit, equivalente a R$1,370 bilhão (um bilhão trezentos e setenta milhões de reais), refere-se a uma despesa financeira (pagamento de uma operação de crédito da CBTU), o que, por definição, não tem nenhum impacto na meta.

Com relação ao documento do TCU que alertava que a edição dos decretos configurava um desrespeito ao art. 4º da LOA, recebido pela funcionária da Advocacia-Geral da União (AGU) Marilúcia dos Santos Costa no dia 22/06/2015, informou não ter tido conhecimento dele à época. Conforme relatou, a questão surgiu para a SOF quando a AGU solicitou, em agosto, o entendimento do questionamento vindo do Plenário do TCU, que havia dado prazo para uma resposta. A decisão de fato do TCU veio em 7 de outubro, e, desde então, não foram mais editados decretos.

Com o intuito de esclarecer os questionamentos relativos aos relatórios de avaliação bimestral e contingenciamentos de 2015, a Sr. Esther Dweck fez um resumo dos fatos no ano. Primeiramente, esclareceu que o contingenciamento é uma limitação do que se está autorizado a gastar, sem fazer cortes nas dotações orçamentárias. Relatou que o primeiro contingenciamento de 2015 ocorreu ainda em janeiro, antes da aprovação do Orçamento. Segundo ela, diante um cenário de desaceleração econômica, a decisão da equipe econômica foi de limitar os gastos praticamente desde o primeiro mês. Assim, foi editado um decreto limitando as despesas correntes de um doze avos (conforme autoriza a LDO) para um dezoito avos. Após a aprovação da lei, em abril, o mesmo limite foi mantido. Em maio de 2015, quando da edição do decreto de programação financeira, foi feito um corte de R$ 70 bilhões (setenta bilhões de reais) e o cenário econômico indicava uma queda. Quando foi elaborado um novo decreto, em junho, novamente se constatou uma queda na receita. Diante desse cenário e, no espírito da LRF, com uma ampla transparência, pontuou-se que seria necessária uma alteração da meta. Dessa forma, defendeu que o terceiro relatório de avaliação bimestral, de sua autoria, não considerou o PLN como aprovado, mas um cenário que poderia acontecer, por ser um relatório prospectivo. Já no quinto bimestre, no último relatório, foi feito um contingenciamento total de todas despesas que estavam disponíveis para o Executivo, para garantir o cumprimento da meta, caso o PLN não fosse aprovado. Enfatizou que o PLN 5 foi necessário devido a uma queda da arrecadação, e não para atender a um aumento de despesa. Segundo ela, se o Congresso Nacional não tivesse aprovado a nova meta, nem todo o contingenciamento permitiria o

cumprimento da antiga, mas seria feito um contingenciamento de tudo que sobraria, como foi feito no último bimestre.

Diante do relato das alterações da expectativa de meta ao longo do tempo, sublinhou que as revisões foram todas documentadas, e que foram feitas em decorrência da queda de receita, e não do aumento da despesa. Ressaltou que o governo fez todo ajuste fiscal possível, mas a queda da receita foi maior. No entanto, a meta, mesmo alterada, foi cumprida. Informou ainda que não há crime por não cumprimento da meta, mas que há previsão de infração administrativa, caso não haja contingenciamento ou ele seja diferente do previsto. Ademais, disse desconhecer qualquer interpretação legal que diga que existe meta de resultado para um período inferior a um ano.

Confirmou que levaram dias para entender a tese desenvolvida pelo TCU, em relação às condições para abrir o crédito, dado que o questionamento também fazia referência ao dispositivo da LRF que trata sobre a vinculação das receitas. Assim, ficaram em dúvida se a questão era a vinculação ou o cumprimento da meta.

Sobre a administração das receitas e despesas, explicou que 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 – os restos a pagar e possíveis reaberturas de créditos especiais ou extraordinários, abertos no último quadrimestre do exercício anterior. Portanto, é preciso fazer uma programação financeira. Ademais, lembrou que a LRF prevê as limitações de empenho e movimentação financeira (e jamais um controle da dotação orçamentária), caso a receita seja menor do que a prevista, bem como a possibilidade de descontingenciamento, caso a receita seja maior. E todos os créditos abertos por lei e por decretos submetem-se aos limites do decreto de contingenciamento, desde que sejam despesas discricionárias. Uma vez sujeito a esses limites, o crédito suplementar, na verdade, amplia o contingenciamento, porque significa que há uma dotação maior para um mesmo limite financeiro disponível.

Sobre se a tendência do Congresso Nacional era ampliar ou restringir os limites à abertura de crédito, disse que os dispositivos da LOA referentes ao tema são amplamente debatidos todos os anos, bem como há anualmente

uma portaria que normatiza os prazos para pedir os decretos. Explicou que a programação orçamentária é realizada com muita antecedência, antes que seja possível ter conhecimento das possíveis limitações financeiras. Sendo assim, a ideia por trás de uma alteração na programação orçamentária é melhorar o gasto público.

A respeito dos relatórios bimestrais e quadrimestrais, disse acreditar que eles estão a serviço da transparência do resultado fiscal, evidenciando o ritmo da execução orçamentária e as prospectivas para frente.

Quanto ao motivo pelo qual se usa como fonte para os créditos o excesso de arrecadação ou superávit financeiro do exercício anterior, esclareceu que se trata de um procedimento para facilitar na gestão da Conta Única do Tesouro. Já que um superávit primário totalmente feito por receitas vinculadas ou próprias não pode ser utilizado para o pagamento da dívida, por se tratar de uma receita pertencente a um órgão, ele é utilizado para a abertura de crédito.

Sobre se houve devolução de algum pedido de abertura de crédito depois que a SOF teve conhecimento da decisão do TCU, informou que houve devolução para diversos órgãos e que, posteriormente, os créditos foram solicitados por projeto de lei. Questionada, disse não saber quais foram os créditos empenhados e liquidados, pois o que a SOF faz é um controle mais agregador, e não no nível da execução da ação orçamentária. Nesse sentido, apresentou uma tabela que demonstra que todos os órgãos executaram um valor inferior ao que eles estavam autorizados inclusive na Lei Orçamentária.

Considerando que, na tese do TCU, seria legal um crédito criado por decreto usando como fonte a anulação de outra despesa, ao passo que seria ilegal um crédito criado à conta de superávit financeiro ou excesso de arrecadação, explicou que até julho de 2015 não tinham sido abertos muitos créditos por anulação porque ainda se estava no começo do ano orçamentário (o Orçamento tinha sido aprovado em abril) e, nesse momento, os órgãos não sabiam que despesas não seriam executadas.

Perguntada se o superávit financeiro utilizado para despesas primárias afeta a meta primária, explicou que, em princípio não, pois não é a fonte que

determina o impacto do resultado primário e, sim, o gasto efetivo e os limites existentes. Portanto, usar o superávit amplia a dotação, mas não amplia o que vai ser gasto. Sublinhou que a LRF, antes mesmo de ter definido qual seria a forma de cálculo do resultado primário, definiu que os instrumentos para controle de seu cumprimento seriam a programação financeira e a limitação de empenho e movimentação financeira, e não a dotação orçamentária.

Comparando a situação de 2009 com a de 2015, relatou que em ambos os casos houve o envio de uma alteração de meta em maio que foi aprovada pelo Congresso Nacional apenas em outubro, bem como a edição de decretos com base no relatório bimestral, que já consideravam como resultado possível a mudança de meta e não a meta do projeto de lei que estava aprovado. E tudo foi relatado pelo TCU no relatório de contas de 2009, cuja conclusão foi a de que todos os preceitos da LRF haviam sido observados.

Sobre o impacto da não edição dos decretos, opinou que eles são muito importantes em um ano de muita restrição, para que se melhore a qualidade do gasto e o resultado que cada órgão vai garantir para a população brasileira. Segundo ela, se essa interpretação do TCU for sacramentada e for necessária a edição de projeto de lei, haverá um comprometimento da execução orçamentária se o País estiver em uma situação semelhante à de 2015. Em sua opinião, um dos casos mais graves é o de transferência de excesso de arrecadação de receita de tributos para Estados e Municípios, uma vez que demandam uma suplementação da despesa de transferência de recurso e, muitas vezes, possuem prazo definido para execução da operação.

Explicou que, à época de edição dos decretos, já era Secretária de Orçamento Federal e todas as análises que recebia continham um parecer que dizia explicitamente que a abertura não teria impacto sobre a obtenção do resultado primário, dado que, na maioria das vezes, estava sujeita ao decreto de contingenciamento. Nos outros casos, dizia que haveria previsão no relatório de avaliação de receitas e despesas. Com essa análise em mãos, seu papel era verificar se a despesa estava de fato sujeita ou não ao decreto e acompanhar o relatório.

Por fim, a respeito dos créditos do Ministério da Educação, informou que uma parte dessas suplementações é superávit financeiro de verbas de

concurso público. Conforme explicou, em 2013, a partir de um questionamento do Judiciário referente ao tema, o TCU deixou bem claro que esses recursos teriam que tramitar pelo Orçamento, em prol da transparência. Antes disso, como se contratava uma empresa privada para realização do concurso, normalmente o recurso não tramitava pelo Orçamento.

23ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 24 de junho de 2016

Participantes:

11. Sr. Francisco José Pontes Ibiapina, testemunha de defesa, Ex-Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego.
12. Sr. Marcos de Oliveira Ferreira, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Programas Especiais da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Sr. Francisco José Pontes Ibiapina

Questionado pelo relator se, no momento da solicitação do crédito suplementar no órgão setorial, especificamente no caso do Ministério do Trabalho e Emprego, havia alguma preocupação, indagação ou formulação referente ao prejuízo que seria lançado sobre a meta fiscal, respondeu negativamente. Explicou que o órgão setorial, por absoluta falta de competência, não faz esse controle sobre a meta fiscal. Expressam a necessidade ao Ministério do Planejamento, à SOF, através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), tratando dos

remanejamentos orçamentários que são necessários ao Ministério em questão. Entretanto, conforme esclareceu, o acompanhamento da meta fiscal não cabe ao órgão setorial.

Indagado sobre o papel que exercia, na posição de Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego, em relação aos decretos de suplementação do Governo Federal, respondeu que o trâmite interno da solicitação dos créditos suplementares, no âmbito do órgão setorial, ocorre essencialmente nas áreas técnicas subordinadas à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Explicou que a Coordenação Geral de Orçamento e Finanças recebe as demandas (os remanejamentos que devem ser feitos) das unidades setoriais, que são as unidades ordenadoras de despesas, e os encaminha ao Ministério do Planejamento através do sistema próprio, que é o SIOP. Muito raramente esse tipo de procedimento chega ao Secretário Executivo. Esclareceu que tomava conhecimento, tendo ciência dos fatos, mas o trâmite ocorria muito mais na área técnica do que na Secretaria Executiva.

Em relação à norma legal que autorizava a abertura de créditos em 2015, afirmou que, em seu entendimento, era a LOA: indicou que, em seu artigo 4º, a lei autoriza a edição dos decretos de crédito suplementar. Informou, também, que, durante o período em que esteve no Ministério, não teve conhecimento de nenhum questionamento em relação à abertura de crédito com base em fonte de superávit financeiro. Concretamente, quanto aos gastos do Ministério em relação ao montante aprovado na LOA 2015, informou que o montante destinado ao Ministério do Trabalho e Emprego situava-se em torno de R$1 bilhão. Por sua vez, o limite de empenho, ao final do ano, chegou a R$750 milhões, sendo o limite financeiro um pouco menor: R$730 milhões. Assim sendo, o executado foi bem inferior ao que estava previsto na LOA. Informou, ainda, que o valor que foi suplementado ao Ministério do Trabalho e Emprego, em comparação com o montante total dos créditos suplementares, foi muito pequeno.

Explicou que quando os créditos suplementares foram abertos, a margem financeira do Ministério não foi ampliada. Sobre a questão, esclareceu que se trata de duas realidades distintas. Uma, é a suplementação

do orçamento do Ministério. Outra é a execução: para que seja possível a execução desse orçamento, deve-se observar o decreto de limite de empenho e pagamento. Assim sendo, em sua avaliação, não houve alteração, em função do decreto, do limite de empenho e pagamento para o Ministério do Trabalho e Emprego.

Questionado sobre as despesas nas quais são aplicados os recursos específicos do FAT, esclareceu, em relação ao crédito que foi aberto ao Ministério do Trabalho e Emprego do FAT, que se trata de recurso com vinculação constitucional. De todas as arrecadações da contribuição do PIS/Pasep, 40% têm que ir para o BNDES. Desse modo, os recursos que foram objeto do decreto de suplementação foram destinados ao BNDES, para serem aplicados nos diversos programas existentes em sua carteira de empréstimos. Esclareceu que esse recurso não poderia ser destinado para outros órgãos, para o pagamento de juros da dívida da União ou para outra despesa, em função da vinculação constitucional. Frisou, em síntese, que o recurso que foi suplementado não poderia ter outra destinação que não o repasse ao BNDES.

Indagado sobre eventuais prejuízos que teria o Ministério do Trabalho se não fosse possível a edição do decreto de crédito suplementar, citou, como exemplo, a informatização do processo de elaboração das carteiras de trabalho. No ano de 2015, a área responsável pela execução desse programa precisou acrescer compras de kits de identificação, câmeras para identificação do cidadão e equipamentos para a impressão das carteiras de trabalho. No entanto, o limite que havia na lei orçamentária era insuficiente para essa implementação. Solicitou-se remanejamento de recursos da área de custeio para a área de investimento. Se não houvesse esse remanejamento, afirmou que o projeto de informatização não teria o seu seguimento de maneira adequada, sendo a população prejudicada. Destacou ainda que, com um banco de dados nacional, impede-se fraudes: no processo manual, uma pessoa pode, eventualmente, tirar várias carteiras de trabalho, em locais diferentes, com o objetivo de fraudar o fundo de garantia ou outro recurso da União. Desse modo, o prejuízo seria não só em relação ao cidadão, mas também em relação ao próprio Erário.

Complementou que o eventual prejuízo com o processo de elaboração da carteira de trabalho refere-se à parte do decreto que trata de suplementação com cancelamento. Além da carteira de trabalho, nesta mesma parte do crédito houve também programas em que se faz repasse ao órgão responsável pelos programas da juventude dentro do Ministério do Trabalho: de aprendizagem e combate ao trabalho infantil, por exemplo. Também em relação aos repasses para Estados e Municípios, informou que são feitos para que possam, através do Sistema Nacional de Emprego, promover pesquisas de emprego e desemprego durante todo o ano. Assim, é possível adotar medidas buscando-se minorar o desemprego.

Além da suplementação referente ao cancelamento, explicou que outra parte do decreto diz respeito à questão do superávit primário. Esclareceu que, em 2013, verificou-se um excesso de arrecadação em relação às contribuições do PIS/Pasep. Esse excesso de arrecadação, à época, não foi passado para o BNDES, porque a dotação orçamentária disponível ao Ministério se demonstrou suficiente. Houve, assim, superávit de R$ 3,9 milhões. Trata-se de recurso que não teria outra destinação, em razão da vinculação constitucional.

Sr. Marcos de Oliveira Ferreira

Questionado sobre as fontes utilizadas para a abertura de créditos suplementares, explicou que o decreto usou três fontes: superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação parcial de dotações. Esclareceu que, em sua avaliação, não seria possível que os créditos suplementares fossem abertos usando como fonte apenas a anulação parcial de dotações. Considerando determinações constantes na Lei nº 4.320, explicou que quando o órgão solicita o crédito, para se anular uma despesa, que já foi aprovada, seria necessário um redirecionamento, uma mudança de necessidade e folga suficiente para que houvesse recursos da monta que foram feitos créditos. Não havendo essas condições, recorre-se aos excessos de arrecadação e ao superávit, para se viabilizar os créditos em questão.

Indagado se os decretos de créditos suplementares aumentam as autorizações para realização de despesa, sobretudo considerando que o

cenário então presente era de provável descumprimento da meta fiscal, respondeu que, em seu entendimento, os créditos adicionais não afetam a questão da meta. Citando como exemplo o caso do Ministério da Justiça e o excesso de arrecadação de taxa do poder de polícia, informou que havia necessidade de autorização de gasto, que era dotação, e foi feito o crédito. No entanto, destacou que o aumento da autorização de gasto do Ministério não ampliou seu limite de despesa: a dotação ampliou o nível de autorização de gasto, mas o limite de gasto, considerado no relatório de avaliação bimestral, permaneceu inalterado.

Questionado sobre a lei que autorizava a abertura do crédito em 2015, esclareceu ser a autorização contida no art. 4º da Lei Orçamentária Anual. Desde que haja adequação com a meta de resultado primário, nos termos da LOA, entende que os créditos se remetem aos decretos de programação e estão sujeitos aos limites vigentes que são estabelecidos. Portanto, aumenta-se a autorização de gasto, mas os limites desses créditos ficam condicionados ao limite já estabelecido no decreto de programação.

Indagado sobre qual era a meta que estava sendo trabalhada quando os decretos estavam sendo editados, se a do PLN nº 5, que se converteu em lei no final do exercício, ou a meta que tinha sido estabelecida na votação original do Orçamento, respondeu que o crédito deve se adequar ao limite vigente. Frisou que se amplia a autorização, mas não ocorre a ampliação de limite. Esclareceu que, nesse processo, a meta considerada é prospectiva. A área que fez o relatório considera já a meta proposta e o que norteia os trabalhos é o limite vigente, porque a gestão fiscal que no momento está sendo trabalhada é em relação ao relatório de avaliação bimestral.

Sobre o processo de elaboração do decreto de crédito suplementar, explicou que ele se inicia na unidade orçamentária: via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), a solicitação do crédito é encaminhada para o órgão setorial e para o órgão central, que é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Há análises de mérito, onde se verifica a qualidade das informações inseridas nos sistemas. No âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, são elaboradas minutas, as quais são submetidas ao Ministério do Planejamento, que realiza análises na secretaria executiva e em sua

consultoria jurídica. Com a exposição de motivos do ministro, o pedido do crédito ainda perpassa a área de assuntos jurídicos e a área técnica da própria Casa Civil para, somente então, ser submetido à consideração da Presidente da República. Destacou que o sistema é parametrizado, o que, segundo a testemunha, garante, tecnicamente, que a alteração orçamentária seja feita dentro dos preceitos legais da autorização legislativa constante da Lei Orçamentária, no seu art. 4º. Considera que ele é uma ferramenta fundamental para que não se extrapole os limites autorizados à Presidenta da República pelo Congresso Nacional.

24ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 27 de junho de 2016

Participantes:

13. Patrus Ananias, testemunha de defesa. Ouvido na condição de Ex-Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário.
14. Maria Fernanda Ramos Coelho, testemunha de defesa. Ouvida na condição de Ex-Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Depoimento iniciado no dia 27 de junho de 2016 e finalizado no dia seguinte, na 25ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment.

Sr. Patrus Ananias

O depoente explicou que o Plano Safra vai além dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que são normalmente liberados diretamente aos produtores, através do Banco do

Brasil, do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia. Constitui um conjunto de ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), os programas de apoio ao cooperativismo, através do Mais Gestão, os programas de apoio à agroecologia, as políticas de assistência técnica, como a implantação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), e as políticas voltadas para a juventude e para as mulheres. As relações bancárias e financiamentos se restringiriam ao Pronaf.

O ex-Ministro afirmou que não há nesses programas nenhuma intervenção do Governo, nem do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nem da Presidente da República. Disse que ocorrem apenas repasses, ficando o Governo com a responsabilidade da equalização dos valores na parte que transcender os recursos financiados. Explicou que o recurso é repassado pelo banco diretamente aos agricultores, na forma de empréstimos com juros subsidiados, não havendo relação governamental direta com os agricultores, mas a equalização, com referência aos juros. Negou que haja operação de crédito entre a União e o Banco do Brasil e outros bancos, reiterando que se trata de uma operação entre o banco público e os agricultores familiares.

Negou que tenha tido conhecimento sobre "pedalada fiscal", afirmando que participou da viabilização do Plano Safra nos anos de 2015 e 2016. Disse que o Pronaf tem sido ampliado ano a ano, passando de cerca de R$ 2 bilhões em 2002/2003 para R$ 30 bilhões em 2016/2017. Ressaltou que existe também o Plano Safra da agricultura empresarial, basicamente com os mesmos subsídios.

Destacou que o Pronaf é desenvolvido há aproximadamente 20 anos, de modo que, ao assumir o MDA, o programa já tinha a sua estrutura básica, inclusive no que se refere ao financiamento, tendo o Banco do Brasil como referência principal, mas não exclusiva, já que o programa opera também, em menor escala, com outros bancos públicos e com cooperativas.

Negou que tenha recebido, pessoalmente, como Ministro, qualquer informação do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a existência de operação de crédito na relação da União com os bancos públicos quanto à equalização do Plano Safra. Negou ter conhecimento de que os órgãos do

Ministério, inclusive órgãos de avaliação, consultoria jurídica e controladoria, tenham sido esclarecidos sobre essa questão. Afirmou que o Ministério não tinha relação direta com os recursos e tinha suas energias voltadas não para questões contábeis, mas para a implementação e ampliação das políticas de apoio e desenvolvimento da agricultura familiar.

O depoente destacou que, mesmo os juros sendo adequados à realidade da agricultura familiar, não há nenhum prejuízo para os bancos, de modo que outras instituições financeiras demonstram interesse no programa. O desafio, segundo o ex-Ministro, é incluir uma faixa expressiva da agricultura familiar que não tem condições de receber esses recursos, por não ter condições de fazer os pagamentos, e que poderia receber recursos não reembolsáveis.

Afirmou que no período de 2015 a 2016, os recursos destinados ao Pronaf eram de cerca de R$ 26 bilhões, sendo que até o início de 2015, os recursos que haviam chegado efetivamente aos agricultores ultrapassavam R$ 20 bilhões. Por essa razão, para o período de 2016 a 2017, os recursos foram ampliados para R$ 30 bilhões.

Discorreu sobre a relevância da agricultura familiar para o Brasil, destacando o fato de, em 2014, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) ter retirado o Brasil do mapa da fome, já que a agricultura familiar é fundamental para manter a segurança alimentar da população brasileira.

Disse que os resultados alcançados pela agricultura – o PIB do agronegócio ultrapassa R$ 1,2 trilhões, dos quais a agricultura familiar representa 37% – não seriam possíveis sem o Plano Safra. Ressaltou que o programa tem dois níveis: um voltado para o agronegócio e outro voltado para a agricultura familiar.

Afirmou que houve contingenciamento de recursos, citando particularmente recursos destinados à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para garantia de preços mínimos.

Quanto às chamadas “pedaladas fiscais”, manifestou entendimento de que não houve delegação, já que a lei fixa competência para o Ministro da

Fazenda. Assim, não poderia a Presidente da República delegar competência que não tinha.

Disse que o ano de 2015 foi de grande esforço do Governo, que promoveu avaliação e contenção rigorosa dos gastos, na busca de investimentos prioritários. Relatou que o MDA participou desse esforço e que as restrições orçamentárias chegaram ao limite, de modo que s fossem ampliadas inviabilizariam o Ministério.

A Sra. Maria Fernanda Ramos Coelho

A depoente afirmou que não há nenhuma participação do MDA nos pagamentos devidos pela União ao Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra, explicando que os valores repassados para equalização são previstos na Lei 8.427, de 1992, e aprovados pelo Congresso Nacional em lei orçamentária. Disse que a participação do MDA consiste nas demandas dos agricultores familiares, público-alvo do Plano Safra da Agricultura Familiar. Destacou que o Plano Safra não se restringe ao crédito, já que estão previstas diversas ações e políticas, inclusive as voltadas para as mulheres, os jovens e os povos e comunidades tradicionais.

Disse que no ano de 2015 foram efetuados todos os pagamentos ao Banco do Brasil, no que se refere à apuração da equalização das taxas de juros, lembrando que essa competência não é do MDA, mas sim da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na sua relação com as instituições financeiras habilitadas a operar o programa.

Relatou que as reuniões entre as equipes técnicas do MDA e dos Ministérios da Fazenda e Orçamento passavam a ocorrer cerca de quatro meses antes do lançamento do Plano Safra, para possibilitar que os agricultores familiares pudessem acessar as políticas públicas. Negou que a Presidente Dilma Rousseff tenha participado dessas reuniões.

Explicou que, nessas reuniões, as equipes técnicas definiam as linhas de financiamento e quais segmentos seriam estimulados. Exemplificou com o último Plano Safra lançado pela Presidente Dilma Rousseff, que teve por objetivo estimular a produção de alimentos saudáveis. Disse que essa

discussão se dá especificamente com os Secretários Executivos dos Ministérios, com os diretores e com as equipes técnicas.

Considera muito importante o papel da Presidente no lançamento do Plano Safra, que seria o de dar publicidade às diversas ações apresentadas. Explicou que o ato de lançamento reúne tanto o público-alvo – agricultores – quanto o setor empresarial, destacando que a área de fomento abrange a indústria de máquinas e equipamentos. Disse que os anúncios são feitos pelo Ministro, com base nas políticas previamente definidas.

Disse que desconhece qualquer documento ou reclamação do Banco do Brasil em relação a atrasos, salientando que foi Secretária Executiva do MDA entre fevereiro de 2015 e maio de 2016.

Afirmou que o entendimento é o de que não se trata de operação de crédito, por não haver contrato entre a União e o Banco do Brasil e porque as relações são reguladas pela Lei nº 8.427, de 1992, e pela Portaria nº 420. Explicou que essa portaria é um ato em que o Ministro da Fazenda autoriza as instituições financeiras a promover a equalização, sendo editada por delegação da Lei nº 8.427, de 1992.

Negou ter conhecimento de cartas do Banco do Brasil notificando a STN, destacando a informação de oficio desse órgão de que no ano de 2015 todas as equalizações devidas foram pagas. Afirmou que no período em que foi Secretária Executiva, não houve pagamento de juros, mas sim pagamento de atualização monetária.

Negou ter recebido alerta, observação ou documento do TCU, bem como de quaisquer outros órgãos de acompanhamento de gestão, de monitoramento ou de avaliação em que se tratasse do procedimento como uma operação de crédito. Manifestou entendimento de que a caracterização de operação de crédito nos termos da LRF exige como requisitos a existência de um contrato de mútuo e de um prazo. Disse que não se verificam esses requisitos na Lei nº 8.427, de 1992, e na Portaria nº 420.

A depoente disse que o pagamento da equalização dos valores é uma relação que se dá entre as instituições financeiras e a STN, não havendo participação do MDA nesses atos. Negou, ainda, que tenha havido

participação da Presidente da República, destacando que desde 1992 as portarias que tratam do programa são editadas pelo Ministro da Fazenda.

Manifestou entendimento de que não houve atrasos nos pagamentos, tendo em vista que a Portaria nº 420, que prevê a equalização dos valores e os limites de operação das instituições financeiras, não prevê prazos de pagamento. Disse que se houvesse atraso, haveria pagamento de juros de mora, o que não houve, já que cabe apenas atualização monetária dos valores, conforme as informações disponibilizadas pela STN. Relatou que o custo de atualização monetária foi de R$ 1,13 bilhões e que os valores equalizados no Plano Safra da agricultura familiar foram de R$ 5,196 bilhões, não dispondo dos valores a agricultura empresarial. Explicou que as faturas se dão em relação à média dos saldos diários, apurados nos termos da Portaria.

Destacou que a oferta de crédito do Pronaf na safra 2014/2015 foi de R$ 23,9 bilhões, com mais de 1,8 milhão de contratos. Quanto à safra 2015/2016, ainda não encerrada, relatou que o valor estava próximo a R$ 23 bilhões, com 1,6 milhão de contratos. Destacou que o programa oferece crédito a taxas de juros subsidiadas, entre 2,5% e 5%, permitindo a produção de uma cesta de alimentos que influencia a inflação, de modo que se trata de uma política pública com impacto sobre a economia.

Afirmou que não tem conhecimento de reclamação dos bancos em relação aos valores, destacando que ocorre disputa entre as instituições financeiras por esse mercado, por permitir um relacionamento privilegiado com os agricultores familiares.

A depoente disse que nas tratativas do Plano Safra de que participou, em conjunto o Ministro e as equipes técnicas do Ministério, bem como nas reuniões com as instituições financeiras, em nenhum momento houve má-fé nas ações praticadas.

25ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 28 de junho de 2016.

Participantes:

15. Sra. Maria Fernanda Ramos Coelho, testemunha da defesa, ex-Secretária Executiva do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).
16. Sr. Aldo Rebelo, testemunha da defesa, Ex-Ministro de Estado da Defesa.
17. Sr. Luís Inácio Lucena Adams, testemunha de defesa, Ex-Advogado-Geral da União.
18. Sr. Antônio Carlos Stangherlin Rebelo, testemunha de defesa, responsável técnico junto ao Conselho Nacional de Justiça para análise de créditos suplementares.

Sr. Maria Fernanda Ramos Coelho

Dando continuidade à oitiva iniciada na 24ª reunião, a testemunha comentou a conclusão da perícia de que houve operação de crédito do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil. Explicou que, no entendimento da Secretaria Executiva do Ministério de Desenvolvimento Agrário, não houve operação de crédito. Inclusive, tanto a Lei 8.427, de 1992, quanto a Portaria nº 420, que regulamenta o Plano Safra do período 2015/2016 não preveem prazo para pagamento. Portanto, nem cabe falar em juros, dado que o pagamento de juros é justamente uma pena por atraso. Segundo ela, o que houve foi atualização monetária, como consta da composição dos pagamentos feitos pelo Tesouro ao Banco do Brasil. Esclareceu que a operação de crédito se dá entre as instituições financeiras e os agricultores familiares que acessam o Pronaf. Sublinhou que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê que, para ser uma operação de crédito, é preciso que haja um contrato de mútuo e

um prazo. Acrescentou que há um ofício da Secretaria do Tesouro Nacional que mostra que todas as equalizações devidas foram pagas.

Negou que, como Secretária Executiva do Ministério de Desenvolvimento Agrário, tenha recebido, por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) ou de quaisquer outros órgãos de acompanhamento de gestão, qualquer alerta dizendo que o Plano Safra estava sendo configurado como uma operação de crédito. Também não tem conhecimento de nenhuma carta do Banco do Brasil notificando o Tesouro Nacional da dívida.

Questionada se teve participação nas decisões referentes aos pagamentos ao Banco do Brasil referentes à equalização das taxas de juros do Plano Safra, disse que essa relação é decidida entre entre as instituições financeiras e a Secretaria do Tesouro Nacional.

Explicou que o Plano Safra estabelece um compromisso por parte do Governo Federal em relação a vários eixos agrícolas de agricultura familiar. Conforme relatou, é um mercado disputado pelas instituições financeiras, por permitir um relacionamento extremamente privilegiado com os agricultores familiares, oferecendo uma oferta de crédito a taxas subsidiadas. Questionada sobre os valores repassados à agricultura familiar e ao agronegócio, respondeu que os valores referentes à agricultura familiar, são da ordem de R$ 5,196 bilhões (cinco bilhões cento e noventa e seis milhões de reais). Quanto aos valores da agricultura empresarial, disse não saber, pois, como Secretária Executiva do MDA, possui apenas os dados da agricultura familiar.

Em relação às causas da demora de pagamento do Plano Safra, esclareceu que a responsabilidade pelo pagamento é do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro Nacional, que não há nenhuma interferência do MDA nisso. No entanto, disse que, como mostram as planilhas apresentadas, todos os valores de 2015 foram pagos. Afirmou ainda que não houve dolo por parte de ninguém nesse atraso, pelo contrário: houve interesse na expansão das parcerias para atender aos agricultores familiares.

Sr. Aldo Rebelo

Questionado sobre se era atribuição do órgão solicitante do crédito – no caso, o Ministério da Defesa – avaliar o impacto da abertura do crédito suplementar sobre a obtenção da meta de resultado primário, respondeu que essa análise era realizada no Ministério do Planejamento, que realizava uma avaliação tanto do ponto de vista técnico, quanto jurídico. Em seguida, uma outra esfera realizava uma outra avaliação. Quando aprovado segundo o solicitado, o crédito era autorizado. Contudo, o acesso ao recurso ainda dependia da autorização do limite orçamentário, da autorização do limite financeiro, e, finalmente, de meios técnicos para que se transformasse em pagamento. Lembrou que todo ano, no fechamento do orçamento, nenhum ministério consegue executar o limite financeiro de que dispõe. Em sua opinião, a o orçamento e os órgãos de controle, no Brasil, utilizam a lógica de não se executar orçamento.

Perguntado se recebeu alguma notificação do TCU questionando a solitação dos créditos por decreto, disse que não. Também negou que o setor de orçamento do Ministério da Defesa o tenha procurado para dizer que estavam com problemas perante os técnicos do TCU.

A respeito do cálculo da meta, retomou a fala de outras testemunhas, que enfatizaram que a contas só podem ser apuradas definitivamente após a execução das despesas.

Quanto ao impacto do contingenciamento de 2015 tanto no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (do qual foi titular até outubro de 2015), quanto no Ministério da Defesa, informou que, no primeiro, o orçamento inicial de R$7 bilhões (sete bilhões de reais) foi contingenciado para R$5 bilhões (cinco bilhões de reais) e foram executados apenas R$3 bilhões (três bilhões de reais). Enfatizou que foi um esforço grande para assegurar que obras de infraestrutura de ciência e tecnologia, programas e bolsas de pesquisa tivessem continuidade, bem como para atender a demandas como a aquisição de radioisótopos e fármacos para tratamento de doenças degenerativas. No Ministério da Defesa, houve redução de recursos para o Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), para o programa do submarino, para o programa dos caças, para o programa dos carros de combate do

Exército. Tudo foi mantido num patamar mínimo, para que não tivesse prejuízo à continuidade desses programas estratégicos. Segundo ele, o superávit primário não foi nem ameaçado.

Disse que não identificou nenhuma irregularidade na abertura de crédito suplementar pela Presidenta Dilma, nem verificou nada que se assemelhe a crime de responsabilidade. Afirmou não concordar com os argumentos de transformar dois ou três decretos que visavam administrativamente a enfrentar problemas das contas do Governo em motivo para cassar a Presidenta da República. Ressaltou, ainda, que o ano de 2015 não pode ser caracterizado, sob qualquer aspecto, como um ano de desajuste das contas públicas, de exagero ou de frouxidão nos gastos do Poder Executivo. Ao contrário, quanto ao orçamento autorizado pelo Congresso, houve um brutal contingenciamento; do contingenciamento, reduziu-se ainda mais o limite orçamentário autorizado; do limite orçamentário autorizado, houve uma outra redução para o limite financeiro; e do limite financeiro para a execução, resultou em menos da metade do orçamento autorizado. A respeito dos números dos superávits dos últimos vinte anos, disse que eles devem ser analisados em conjunto com outros indicadores de macroeconomia. Lembrou que a Presidente Dilma governou um País que trazia problemas, tanto no cenário nacional quanto internacional. Portanto, não há que condená-la com base em um item isolado.

Sr. Luís Inácio Lucena Adams

Quando questionado se havia alternativa, na época, que não envolvesse aumento das autorizações orçamentárias para despesas, respondeu que os decretos de autorização de preço, como previsto na Lei de Execução Orçamentária, são atos realizados no âmbito de um processo de ajuste orçamentário do ponto de vista da execução, que considera um ato, eventuais cancelamentos ou eventuais alocações de despesa em cima de avaliações quanto aos resultados fiscais de arrecadação. Asseverou que, pelo art. 9º da LRF, o controle de metas se dá pelo controle financeiro ou pelo controle do

empenho. Então, limitações de empenho são práticas recorrentes desse processo. Também afirmou acreditar que os decretos, do ponto de vista da sua edição, não apresentam irregularidades, porque não produzem afetação ao resultado, à meta fiscal em si, já que ela segue integralmente o art. 9º da LRF do ponto de vista do controle do empenho e do controle financeiro.

Disse, ainda, que cabe especificamente à SOF identificar as fontes para que se possam fazer eventuais remanejamentos ou eventuais autorizações de despesa.

Indagado se avalizou a Presidenta na edição dos decretos, respondeu que nem o PLN nem os decretos passam pelo gabinete do Advogado-Geral, mas sim pela área jurídica junto ao Ministério do Planejamento. Ressaltou que todo o sistema orçamentário é quase automatizado, porque as solicitações de edição de decreto vêm de vários órgãos, inclusive do próprio TCU. Ademais, destacou que o entendimento do TCU era de que, em relação a questões orçamentárias, questões de contingenciamento, o cumprimento da meta seria verificado em 31 de dezembro de cada ano, e não em períodos intermediários, uma vez que se trata de projeções.

Questionado sobre um alerta que haveria recebido do TCU a respeito de possíveis irregularidades na edição dos decretos, esclareceu que houve apenas uma manifestação encaminhada à AGU de um procurador do TCU, não uma decisão colegiada. Naquele momento, havia a discussão das contas da Presidenta junto ao Tribunal de Contas. O Procurador Júlio Marcelo apresentou esse questionamento ao Tribunal de Contas, ao Ministro Relator, Ministro Nardes, e à área técnica, que não acataram e tampouco incluíram essa questão no processo. Em seguida, foi apresentada à AGU uma notificação do Tribunal de Contas para responder às diversas questões que haviam sido apresentadas ao Plenário pelo Ministro Nardes, sem incluir aquele questionamento do procurador. Essa questão foi apartada e, por meio de um ofício, enviada ao Advogado-Geral para ciência. Ressaltou, ademais, que tal manifestação foi subscrita pelo Procurador Júlio Marcelo, que não oficia nas contas, pois quem o faz é o Procurador-Chefe do Ministério Público de Contas, no Tribunal de Contas da União. Portanto, disse não ver o caso como obrigatório e mandatário, até porque havia divergência sobre o tema.

Indagado a respeito de como analisa as chamadas pedaladas fiscais, explicou que esse tema deve ser tratado em duas dimensões: a dimensão da subvenção econômica, que é prevista na Lei nº 4.320/64, e dos repasses para o pagamento de serviços. Quanto a esse segundo aspecto, esclareceu que, como regra, em todos os contratos de prestação de serviços, inclusive nos da Administração, há previsão de correção, de aplicação de juros de mora, inclusive nos contratos do TCU, já que a realidade orçamentária e financeira não são um fluxo contínuo. Ocorre que, em nenhum momento, a cláusula que prevê o pagamento de juros foi impugnada. Essa cláusula, que estabelece a possibilidade de atraso e prevê o correspondente pagamento de juros, existe há vários anos e em nenhuma das auditorias foi impugnada.

Questionado se os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas sempre levaram em consideração a meta vigente ou faziam uma conta de chegada, respondeu que todo relatório bimestral considera projeções econômicas e projeções legislativas. Dessa forma, houve, sim, no passado, vários relatórios que consideraram, para fins da meta, projetos de lei que estavam no Congresso, a possibilidade de novas arrecadações, a criação de tributos.

Afirmou que o conceito de operação de crédito é muito abrangente na LRF, incluindo até outras operações como "e outros assemelhados". Diz não rejeitar que essa interpretação possa vir a ser adotada pelos órgãos de controle, mas ressalva que as alterações interpretativas devem se projetar para o futuro.

Quando indagado se é possível ter excesso de arrecadação específica mesmo em um quadro em que a receita geral esteja sendo frustrada, respondeu que se trata de uma discussão mais afeta à área técnica orçamentária, da qual não faz parte, por ser advogado. Todavia, afirmou que, de acordo com o que a área técnica entende, é possível sim, até porque muitas vezes os tributos são vinculados e são tratados separadamente. Assim, por exemplo, a Presidência tem tributos vinculados à Presidência, que podem ter um excesso enquanto os demais tributos são depressivos.

Destacou que a exigência constitucional para a configuração do crime de responsabilidade é, especificamente, um ato do Presidente, não sendo,

portanto, uma responsabilidade política geral por atos de todos os seus administrados, que foram praticados autonomamente.

Questionado se teria conversado com a Presidenta da República para alertá-la do que já se vinha discutindo desde 2014 a respeito das chamadas pedaladas, respondeu que tais matérias, do ponto de vista orçamentário, eram discutidas entre a Presidenta e o Ministro da Fazenda. Quando o assunto surgiu, disse ter tido reuniões com o Ministro da Fazenda, com o Presidente do Banco Central e com o Secretário do Tesouro Nacional, tendo sempre recomendado que se quitassem eventuais passivos existentes. Com a Presidenta, conversou já em fase mais avançada, logo após o julgamento do TCU.

Asseverou que, tecnicamente, não existe decisão vinculante a respeito do tema. Quanto às contas, o TCU fez um parecer que ainda deve ser aprovado pelo Congresso Nacional. No âmbito do processo de representação que originou o chamado debate das pedaladas, há recurso com efeito suspensivo. A rigor, portanto, o TCU não finalizou o julgamento de mérito sobre o tema. Do ponto de vista do debate, tais questões começaram a ser aventadas em 2014, ainda com muitas divergências de compreensão. Com relação a essas divergências, orientou-se no sentido de equalizar, pagar os passivos eventualmente existentes na questão, principalmente os repasses aos bancos da Caixa. Afirmou, ainda, que, apesar de não ser vinculante, de ser só um parecer, a orientação de governo era de que, uma vez adotado o entendimento, as medidas para aplicá-lo seriam tomadas.

Indagado se, na expedição dos decretos em debate neste processo e no caso das pedaladas, a Presidenta da República agiu em desconformidade com a orientação da AGU, respondeu que as manifestações relativas aos decretos não passam pelo gabinete do Advogado-Geral, mas que, por outro lado, todos os atos normativos originários passam pela área jurídica do Ministério do Planejamento, assim como pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, dois órgãos jurídicos que se manifestaram favoráveis à expedição dos decretos.

Sr. Antônio Carlos Stangherlin Rebelo

Perguntado se, nas solicitações de créditos suplementares relativos ao Poder Judiciário, o órgão demandante do crédito indica ao Poder Executivo a forma de abertura do crédito, respondeu que há sim uma indicação inicial da modalidade de abertura do crédito suplementar, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Explicou que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) edita uma portaria no início do ano, logo após a edição da Lei Orçamentária Anual (LOA), e fixa determinados parâmetros a serem seguidos na solicitação de crédito suplementar pelos órgãos. Dentre esses parâmetros, existem as solicitações por projeto de lei e solicitações por decreto. A formalização do pedido exige que os órgãos demandantes indiquem uma das formas de atendimento daquela solicitação. Ressaltou, todavia, que essa indicação não é uma imposição de que seja de determinada forma, mas tão somente um enquadramento dentro dos 29 itens relacionados no art. 4º da LOA.

Quanto ao conteúdo do parecer de mérito emitido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em relação ao decreto publicado em 20 de agosto de 2015, que beneficiou a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral e o TJDFT, afirmou que tal parecer é uma exigência do art. 41 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do exercício de 2015, de que toda solicitação de crédito suplementar dos órgãos do Poder Judiciário sejam objeto de um parecer de mérito do CNJ a ser encaminhado ao Poder Executivo como subsídio à análise feita no âmbito do Poder Executivo. O mérito consiste, basicamente, em uma análise da real necessidade de crédito apresentada do ponto de vista do CNJ. Ressaltou que, pela autonomia administrativa dos tribunais, são esses que encaminham diretamente ao Poder Executivo as suas solicitações de créditos adicionais, sendo o parecer do CNJ apenas para se vislumbrar algo que possa impedir o atendimento da solicitação ou eventual desconformidade com os parâmetros legais.

Asseverou que os pareceres de mérito do CNJ não têm o condão de assegurar se uma solicitação de crédito suplementar impacta ou não a meta, porque não têm os dados e nem a competência para tanto. Explicou, também,

que, de acordo com art. 52, §13, da LDO, um crédito aberto que não seja por excesso de arrecadação de receitas próprias do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, deve se submeter ao limite de movimentação e empenho previamente estabelecidos. Se for por excesso de arrecadação, não se submete a esse limite.

Esclareceu que a LDO impõe ao Poder Executivo, na avaliação bimestral, que apure os valores, caso haja necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, e os informe ao Poder Judiciário e aos demais Poderes. O Poder Judiciário define essa limitação por meio de um ato próprio assinado pelos presidentes dos tribunais superiores. Enfatizou, ainda, que, de acordo com o art. 8º da LRF, as receitas vinculadas devem ser utilizadas dentro da vinculação, ou seja, não podem ser utilizadas para outros pagamentos. Também esclareceu que a Constituição, no art. 99, prevê que as propostas orçamentárias sejam aprovadas pelos órgãos colegiados. Já em relação às solicitações de créditos adicionais existe um procedimento estabelecido pela SOF nas suas portarias, segundo o qual a solicitação nasce na unidade orçamentária, que é o Tribunal Regional, passa pela setorial orçamentária daquele órgão, que analisa essa solicitação e a encaminha ao Poder Executivo. Ademais, afirmou que nunca recebeu, nem caberia ao CNJ receber, alerta sobre incompatibilidade com a meta fiscal, uma vez que os pareceres do CNJ não tratam desse tema.

Questionado se há uma corresponsabilidade do Presidente do CNJ, ao assinar o parecer, em eventual crime de responsabilidade pela edição do decreto, respondeu, primeiramente, que não é uma responsabilidade do Presidente do CNJ encaminhar o pedido ao Poder Executivo, pois o parecer é do órgão colegiado, não do Presidente. Disse, também, que cabe às unidades orçamentárias solicitar os créditos suplementares que julgarem convenientes e indicar, se for o caso, as receitas próprias, porque também essas solicitações são feitas para serem atendidas com recursos do Tesouro. Em ambos os casos, o CNJ emite um parecer baseado no entendimento daquela necessidade, tanto suportado com receitas próprias, como pleiteadas com recursos do Tesouro. O parecer é um subsídio, mas a decisão é do Poder Executivo sobre a abertura do crédito. Portanto, não há uma coparticipação, a não ser pelo fato de haver solicitado a abertura do crédito.

Destacou que os pareceres do CNJ não são acatados, muitas vezes, pelo Executivo, ou seja, não vinculam a decisão a ser tomada. Ressaltou, ademais, que o CNJ leva em consideração os relatórios de avaliação das receitas e despesas primárias, que são feitos bimestralmente. Assim, se em um bimestre for verificada a necessidade de um contingenciamento, essa informação é passada pelo Executivo ao Judiciário em forma de um valor, e o Poder Judiciário, por ato próprio, faz cumprir aquele contingenciamento. Mas o fato de, em um bimestre, ter sido verificada a necessidade de um contingenciamento, não significa que, nos bimestres seguintes, a situação será igual. Portanto, a solicitação do crédito suplementar é feita, podendo não ser atendida em um primeiro momento e o ser em um momento futuro.

26ª Reunião da Comissão Especial do Impeachment (CEI2016), destinada a proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, relativa à autorização para o processo e o julgamento da Presidente da República por suposto crime de responsabilidade.

Data: 29 de junho de 2016

Participantes:

19. Sr. João Luiz Guadagnin, testemunha de defesa, Diretor do Departamento de Financiamento e Proteção da Produção da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
20. Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos, Procurador do Banco Central, ouvido na condição de informante, por sua solicitação, em virtude de haver atuado como advogado público em processos no âmbito do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional que tratam de matérias conexas àquelas que são tratadas na Denúncia nº 1/2016.
21. Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha, testemunha de defesa, Chefe Adjunto do Departamento Econômico do Banco Central.

22. Sr. Paulo José dos Reis Souza, testemunha de defesa, Analista de Finanças e Controle e Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional.

Sr. João Luiz Guadagnin

A testemunha iniciou seu depoimento sendo questionado sobre a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário em relação aos pagamentos devidos pela União ao Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra. Especificamente, foi indagado se era atribuição do Ministério definir os prazos para pagamento, controlar o fluxo financeiro e os passivos junto ao Banco do Brasil ou estabelecer os encargos incidentes sobre os pagamentos com atraso. Sobre o assunto, respondeu que o Ministério do Desenvolvimento Agrário trabalha na formulação do Plano Safra, esclarecendo que o Plano Safra é uma atividade que dura praticamente o ano inteiro, mas se intensifica no mês de janeiro, quando há reuniões com movimentos sociais, agentes financeiros e serviços de assistência técnica e extensão rural, para que se defina o valor do crédito, condições de acesso, taxa de juros, prazos e mudanças no Manual de Crédito Rural. Complementou que esse processo se inicia em janeiro e possui um ápice normalmente no mês de abril, quando, então, o Ministro do Desenvolvimento Agrário encaminha uma proposta ao Conselho Monetário Nacional. Pontuou que os agentes envolvidos na questão da equalização são o Ministério da Fazenda e o Congresso Nacional, esse como responsável pela aprovação da Lei Orçamentária Anual. Destacou que o recurso para subvenção econômica é definido na Lei Orçamentária Anual. A partir da Lei Orçamentária Anual definem-se taxas de juros, volume de recursos e as fontes que serão equalizadas. Segundo a testemunha, o Ministério tem buscado proporcionar o máximo de crédito e atender totalmente às demandas, em condições adequadas. Esclareceu que o Ministério do Desenvolvimento Agrário não efetua pagamentos e complementou afirmando que "o Ministério não negocia com o agente financeiro o tamanho da equalização, o tamanho da subvenção. Isso é uma atribuição exclusiva do Ministério da Fazenda".

Questionado sobre qual a regulamentação existente relacionada à subvenção do Plano Safra e o prazo legal para pagamentos, respondeu que a

lei que estabelece a subvenção econômica é uma lei de 1992, que substituiu a conta movimento. Por sua vez, a conta movimento, conforme explicou, era o sistema que o governo adotava até então para utilizar recursos do Orçamento Geral da União para operações de crédito. Segundo destacou, em 1992 estabeleceu-se uma forma que só há no Brasil, frisando que, em sua avaliação, funciona muito bem, apoiando muitos agricultores e permitindo que o Conselho Monetário faça "a sintonia fina da política". Afirmou que a lei em referência não estabelece nenhum prazo: não há obrigatoriedade de que conste, nas portarias de equalização, quando o pagamento deve ser feito. Explicou que as portarias têm o mesmo formato pelo menos desde o ano 2000, complementando que não somente as portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Pronaf, mas também as portarias que tratam da agricultura patronal e do Pronamp, no Ministério da Agricultura, seguem o mesmo padrão.

Sobre o pagamento de juros, destacou que correção monetária não deve ser confundida com juros, explicando que a correção monetária é a atualização do valor da moeda. Indagado, uma vez que não há juros, se a operação seria ou não uma operação de crédito, afirmou que não se trata de uma operação de crédito, mas de uma prestação de serviço. Comentou que há grande competição entre os agentes financeiros privados desde 1992, que desejam realizar essa prestação de serviço, uma vez que, existindo recursos equalizados, com condições de se atrair clientes (pois a equalização assim favorece), os bancos têm oportunidades de vários negócios. Explicou que, na agricultura familiar, são 2,6 milhões de CPFs distintos com o crédito, sendo que o Banco do Brasil detém 70% desse total. Pontuou que a competição por esse recurso é grande. Frisou, assim, ser uma prestação de serviço, em que há definição, através de uma portaria, de como se faz o pagamento. Comentou que há correção monetária, um ajuste do valor monetário nos eventuais atrasos de pagamento; mas não há data definida para esse pagamento. Segundo a testemunha, "os atrasos não são atrasos": explicou que quando os agentes financeiros recebem a autorização dada pela lei e pela portaria do Ministro da Fazenda, sabem que terão uma equalização em função da prestação de serviço e que essa equalização será paga no momento da apresentação, conforme a norma. Há uma delonga no processo e considera normal certa demora no

processo de concessão de benefícios aos agricultores familiares, citando como exemplo o que ocorre em relação aos bônus do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar.

Outro aspecto relevante, em sua opinião, que não caracteriza a operação como um empréstimo, é o fato de que se determina, numa portaria do Ministro, que o banco pode realizar créditos com várias taxas de juros. Como exemplo, citou portaria do Pronaf, na qual constam vários níveis de taxas, sendo uma delas crédito para o Semiárido com taxas favorecidas. Explicou que, nessas operações, são dadas aos bancos a garantia de que a diferença entre o custo da fonte (em geral poupança; no caso do Banco do Brasil, poupança rural) e o custo operacional do banco será um pagamento feito pelo Tesouro.

Sobre os agentes financeiros que prestam serviços ao crédito rural, esclareceu que há quatro no Pronaf: Banco do Brasil, BNDES e os bancos cooperativos Bansicredi e Bancoob. Afirmou que, além dos bancos oficiais federais, os bancos cooperativos, Bansicredi e Bancoob, passaram a ter essa possibilidade em 2009, em razão de alterações na Lei nº 8.427. Isso permitiu que eles crescessem significativamente. Informou que os bancos que mais crescem atualmente no Brasil são os bancos cooperativos, "muito pela relação positiva que mantêm com os agricultores familiares e, claro, apoiados pela política pública".

Afirmou não ter conhecimento de comunicação de nenhum órgão de controle sobre atrasos em pagamentos, destacando que há auditorias em andamento, tanto do TCU como da CGU, no Pronaf e em outras políticas de Garantia-Safra desenvolvidas na Secretaria. Frisou que não há nenhuma comunicação sobre o assunto, nem do agente financeiro, nem dos órgãos de controle. Conforme ponderou, isso se constata pois, em sua opinião, não há na lei qualquer dispositivo que estabeleça prazo para pagamento e defina um juro moratório.

Sobre a participação da Presidente Dilma Rousseff no caso, respondeu que, em 20 anos no Governo Federal, sempre trabalhando na mesma área, a única reunião que manteve com um Presidente da República foi com o Presidente Fernando Henrique, em 2000, quando se discutiram créditos para

os assentados da reforma agrária. Afirmou que, em relação ao Plano Safra, não teve contato nem com o Presidente Lula, nem com a Presidente Dilma. Explicou que, no último Plano Safra, as discussões sobre volume de crédito, fontes de recurso e taxa de juros ficaram estritamente no nível técnico. Citou a participação no processo do Dr. Adriano de Paula e sua equipe, da equipe do Secretário André Nassar, do Ministério da Agricultura e da Diretoria de Normas do Banco Central, explicando que se reuniram várias vezes de março até o final de abril. Afirmou que, no processo, não houve envolvimento sequer dos Ministros. Em sua avaliação, não há nenhuma responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff no caso. Ponderou que se trata de um processo apreciado, primeiro, pelo Congresso Nacional, quando aprova a Lei Orçamentária Anual; depois, pelo Ministério da Fazenda, que estabelece, por meio de sua área técnica, o volume de recursos que vai ser equalizado e o máximo de recursos que os agentes financeiros podem emprestar, sendo esse processo definido em portaria, conforme a lei determina.

Indagado sobre os beneficiados com o Plano Safra, explicou que houve uma importante mudança na forma de concessão de crédito. Anteriormente, a taxa de juros era estabelecida pelo volume de crédito dado ao agricultor. A partir da safra que se inicia no dia 1º de julho de 2016, os agricultores que produzem alimentos de consumo interno[66] terão, para financiamentos de até R$ 250 mil para custeio, taxa de juros de apenas 2,5%. Concluindo sua resposta, afirmou que o grande beneficiado do Plano Safra é toda a população brasileira que consome alimentos produzidos pelos agricultores familiares, destacando que 85% ou mais da população vive em grandes cidades.

Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos

Questionado se, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atrasos reiterados e de valores significativos do pagamento de obrigações da União com instituições financeiras federais poderiam, em tese, ser considerados operações assemelhadas a operações de crédito, respondeu que, especificamente sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal às

[66] A testemunha leu a seguinte relação de alimentos: arroz, feijão, mandioca, feijão caupi, trigo, amendoim, alho, tomate, cebola, inhame, cará, batata doce, abacaxi, olerícolas, leite, carne, carne de caprinos, carne de ovinos.

situações concretas, o Banco Central não manifestou posição oficial em relação ao assunto. Explicou que, por ocasião do registro de passivos da União com a Caixa Econômica referentes a atrasos no repasse de programas sociais, houve parecer tratando de questões sob a ótica da regulação bancária, com referência à existência de pareceres vinculantes da Advocacia-Geral da União, aprovados pelo então Presidente Itamar Franco. No entanto, quanto à questão da legislação de responsabilidade fiscal, o encaminhamento dado foi a formalização de uma consulta sobre o assunto dirigida, em um primeiro momento, ao Ministério da Fazenda e, a seguir, à Advocacia-Geral da União. Posteriormente, houve manifestação do TCU sobre a questão. Concluindo a resposta, informou que o Banco Central não se manifestou formalmente se, no âmbito da legislação de responsabilidade fiscal, a situação poderia ser enquadrada ou não, concretamente ou em tese, como operação de crédito. Também afirmou que o Banco Central não tem um parecer jurídico, de sua Procuradoria-Geral, sobre o que significa operação de crédito. Quanto à questão de serviços bancários, afirmou existir o entendimento, não sob a ótica da LRF mas sob a ótica da regulamentação bancária, de que é possível haver situações em que há uma prestação de serviço, podendo ser inclusive remunerado, sem que isso caracterize necessariamente uma operação de crédito. Frisou, no entanto, que o Banco Central não poderia se manifestar especificamente sobre a LRF, porque, segundo afirmou, ele não é responsável pelo controle das finanças públicas, o controle da execução orçamentária.

Quanto à situação do Plano Safra, afirmou que a Procuradoria-Geral do Banco Central não possui nenhum parecer examinando especificamente se a situação seria uma operação de crédito ou não, se seria uma prestação de serviço ou, como afirmou que se discute também nos autos dos processos do TCU, uma operação *ex lege*, o que até dispensaria a realização de contrato, segundo esclareceu.

Indagado sobre a situação ocorrida em 2015, quando o Tesouro Nacional não realizou pagamentos ao Banco do Brasil tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros do Plano Safra, mas foi aplicado o índice entre a data da apuração e a data do efetivo pagamento dos valores da equalização, e, especialmente, se esse índice aplicado poderia ser classificado como taxa de juros, o Sr. Marcel

Mascarenhas informou que o Banco Central não se manifestou formalmente, em nenhum parecer ou petição, sobre a aplicação desse índice de correção dos montantes apurados a título de equalização. Complementando sua resposta, informou que a Procuradoria do Banco Central se pronunciou genericamente quanto à possibilidade de haver contratos de prestação de serviço sem que isso caracterizasse mútuo, operação de crédito. Esclareceu que isso se deu no âmbito de uma consulta genérica, sem mencionar especificamente o caso concreto do Plano Safra ou de qualquer outro passivo da União com entidades credoras relacionadas ao processo analisado pelo TCU.

Questionado sobre o processo de elaboração das estatísticas fiscais, explicou que o Banco Central elabora essas estatísticas desde 1991, antes, portanto, da LRF, atendendo a diretrizes internacionais, para municiar a autoridade monetária (no caso, o Banco Central) quanto ao impacto do setor público na demanda agregada. Na consolidação e publicação de estatísticas fiscais, há uma série de critérios elegíveis para que um determinado passivo ou um determinado ativo seja registrado. Informou que sobre o assunto existe um manual do Banco Central, que foi elaborado, a pedido do TCU, pelo próprio Banco Central. Trata-se do *Manual de Estatísticas Fiscais*. Informou que a compilação dos dados é feita exclusivamente por técnicos do Banco Central, sem ingerência política, tendo destacado que há um departamento específico, exclusivo, com servidores de carreira, para tratar dessa compilação. Frisou que a compilação estatística do Banco Central é feita por uma unidade técnica e não pelo Conselho Diretor, nem pelo Ministro de Estado Presidente.

Esclareceu que a estatística fiscal do Banco Central, por ser abaixo da linha, considera montantes, estoques, não tratando operação por operação. Trabalha-se com saldo de ativo ou passivo de uma entidade credora, no caso, uma instituição financeira, contra a União. Não se busca o detalhamento de cada operação porque essa metodologia é acima da linha da estatística, que é controlada pelo Ministério da Fazenda. Assim sendo, o Banco Central não tem ingerência no detalhamento de cada operação que compõe as estatísticas fiscais.

Sobre a decisão do TCU de que o Banco Central alterasse o procedimento para elaboração das estatísticas fiscais, esclareceu que quando o Departamento de Supervisão do Banco Central identificou que alguns passivos no balanço da Caixa Econômica, na questão dos programas sociais, se enquadrariam dentro dos critérios especificados no manual de estatística, houve a avaliação técnica de que tais passivos deveriam ser contabilizados de imediato. Isso ocorreu em agosto e setembro de 2014, antes do início da auditoria no TCU. Quanto aos demais passivos que foram sendo identificados pelo TCU durante a auditoria, a avaliação técnica do Banco Central era a de que eles não estavam perfeitamente enquadrados nos critérios, assim como existiam outros passivos que também não eram enquadrados, que não estavam ou não eram objeto da auditoria e que não eram incluídos. Destacou, por outro lado, que existiam também ativos em situações que não eram registrados: eram situações que poderiam ter dado superávit, mas o Banco Central não registrou porque entendia estar fora da metodologia. Essencialmente, avalia que houve divergência de interpretações entre o TCU e o Banco Central, sendo a questão dirimida apenas em dezembro de 2015, com uma determinação do TCU que, segundo informou, foi prospectiva, ou seja, uma alteração em procedimentos que deveria ser aplicada apenas daquele momento em diante, sem anular estatísticas até então produzidas. O Banco Central, então, adotou a interpretação dada pelo TCU imediatamente em janeiro de 2016, com os dados de dezembro de 2015, e foi elaborado um quadro específico com todo o histórico desde 2001, para efeito de comparação. Afirmou que todas essas informações estão publicadas e disponíveis no *site* do Banco Central. Por fim, destacou que o próprio TCU, em dois processos recentes, confirmou que o Banco Central cumpriu todas as determinações do Acórdão nº 397, de dezembro de 2015, e está fazendo o registro da forma como o TCU entende que deve ser feito.

Em relação às divergências do TCU e do Banco Central em relação ao caso, detalhou que havia passivos que estavam sendo registrados numa conta Cosif do plano de contabilidade da instituição financeira, de uso interno da instituição, que não era detalhada. Pela descrição do Plano Cosif que está na regulamentação do Banco Central, seria uma conta sem característica de operação de crédito. Esclareceu que essa classificação é feita pela própria

instituição credora, que faz a apropriação nessa conta Cosif pelo regime de competência, ou seja, aquilo que ela tende a receber ao longo do tempo, ela já vai apropriando proporcionalmente, diferentemente do regime de caixa, que é o que o Banco Central capta. Desse modo, essa conta Cosif não estava no rol das contas capturáveis no processo de consolidação das estatísticas fiscais, no entendimento do Banco Central. Destacou que, quanto ao critério de apuração, o Banco Central entende que tem que ser caixa. O TCU entendeu que existiria um critério chamado "caixa impuro" que permitiria a contabilização não somente quando há efetiva disponibilização do recurso ou a sensibilização do recurso na Conta Única do Tesouro, mas também quando houvesse o financiamento ou uma assunção de compromisso. Outro foco de divergência, conforme explicou, era o entendimento do Banco Central que, "obrigatoriamente, tem que ser setor público não financeiro de um lado – seja do lado credor ou devedor – e setor financeiro do outro lado. O TCU entende que não precisa, necessariamente, ser uma instituição financeira do outro lado; pode ser qualquer entidade credora".

Indagado sobre as normas legais que tratam da metodologia de cálculo dos resultados fiscais, afirmou não existir nenhuma lei, em sentido estrito, que estabeleça a metodologia, esclarecendo que a LRF, em seu artigo 30, atribuiu competência ao Senado para regulamentar a matéria. Esclareceu que já houve uma resolução tratando do endividamento da União, mas que essa norma não tratou da metodologia. Explicou que, à época, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso incluiu referências à metodologia nas próprias mensagens presidenciais que encaminham o projeto de lei orçamentária. Segundo informou, até hoje não ocorreu a edição da legislação complementar prevista na LRF sobre a assunto, sendo a referência nas mensagens presidenciais a solução adotada até o momento: nelas, orienta-se a utilização da estatística do Banco Central como referência para cálculo do resultado primário. Quanto à existência uma metodologia internacional, comentou ter ciência da existência de orientações o FMI a respeito do assunto, mas afirmou não ter conhecimento detalhado sobre a questão.

Sr. Fernando Alberto Sampaio Rocha

Questionado sobre qual era a relação do Banco Central com a ausência de registros de passivos da União junto a instituições financeiras federais para fins do cálculo do resultado primário, esclareceu que o Departamento Econômico do Banco Central calcula as estatísticas macroeconômicas, não só do setor fiscal como também do setor externo: balanço de pagamentos, dívida externa, agregados, monetários, créditos e taxas de juros. Como essa estatística é utilizada para a apuração de metas, seu registro foi questionado. Explicou que estatísticas macroeconômicas são calculadas e compiladas de acordo com metodologia própria, que tem que atender a padrões internacionais, com critérios e definições estabelecidos para permitir a comparabilidade da estatística ao longo do tempo. Afirmou que essas estatísticas macroeconômicas são feitas por uma equipe de técnicos do Banco Central que usa metodologias internacionais, adaptadas à realidade brasileira. No caso específico objeto da denúncia – trata-se de uma despesa primária do governo –, o critério de apuração utilizado na estatística do Banco Central é o critério de caixa, que prevê que a operação seja registrada à medida que o pagamento é efetuado. Informou que, em termos operacionais, a apuração ocorre de acordo com uma redução de disponibilidades da conta única que o Governo Federal mantém no Banco Central.

Tendo sido questionado se, nos termos da LRF, atrasos reiterados de valores significativos no pagamento de organizações da União com instituições financeiras federais poderiam ser considerados operações assemelhadas a operações de crédito, explicou que o Banco Central observou essa matéria a partir de um relatório da sua fiscalização bancária, que percebeu, não no caso do Plano Safra, mas no caso de atrasos de programas sociais com a Caixa Econômica Federal, um estoque em uma determinada conta. Tendo indagado à entidade supervisionada sobre a questão, recebeu a resposta de que eram valores que estavam sendo pagos pela instituição financeira de programas sociais e não se estava recebendo a contrapartida. A fiscalização bancária do Banco Central encaminhou o caso para a Procuradoria-Geral do Banco Central para análise, para se apurar eventual infração a algum dispositivo legal. O parecer da Procuradoria-Geral afirmou que existem pareceres vinculantes da Advocacia-Geral da União, aprovados

pelo Presidente da República, que não consideram isso. Portanto, a Procuradoria ficou impossibilitada de analisar. Em razão dessa explicação, a testemunha afirmou não ter como responder à questão que lhe foi formulada.

O Sr. Fernando Rocha foi indagado sobre o índice de correção utilizado em 2015, quando o Tesouro Nacional não realizou os pagamentos no Banco do Brasil tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros do Plano Safra. Naquela ocasião, foi aplicado o índice entre a data da apuração e a data do efetivo pagamento dos valores da equalização. Tendo sido questionado, especificamente, se classificaria tais índices como taxas de juros, respondeu que, em sua opinião, as correções se deviam a juros, embora o Banco Central não fosse parte daquela relação contratual, nem seja uma instituição que tenha algum tipo de controle sobre processo orçamentário, algum tipo de participação. No entanto, ressalvou não conhecer o caso em profundidade.

Quanto à mudança na metodologia e a divergência de interpretações do Banco Central e do Tribunal de Contas da União, afirmou que, no caso do Plano Safra e também nos outros casos de passivos que foram questionados pelo TCU, eram onze passivos no total, dos quais cinco estavam sendo capturados pela estatística do Banco Central e seis, não capturados. Explicou que esses seis podem ser divididos em duas partes: três deles se referiam ao FGTS e um à Agência Especial de Financiamento Industrial – essas operações não estavam na estatística porque não são instituições financeiras, e a estatística do Banco Central é feita, como fonte principal, com o passivo das instituições financeiras, que fornecem todos os seus balancetes e balanços ao Banco Central –; as outras duas, relacionadas ao Banco Central, Plano Safra e outras subvenções, não eram capturadas porque são registradas nos livros da instituição financeira pelo critério de competência, não pelo de caixa, que é o que o Banco Central usa em estatística. Destacou que, no caso, a competência é o critério de registro das instituições financeiras.

Questionado sobre a metodologia e qual foi sua data de estabelecimento, respondeu que a apuração das estatísticas macroeconômicas pelo Banco Central se iniciou em 1991, por iniciativa do próprio Banco Central. Comentou que, cinco anos antes, o FMI tinha lançado a primeira

edição do seu Manual de Estatísticas de Finanças Públicas, em 1986. Esclareceu ser essa uma estatística que o Banco Central necessitava para fins de subsídio à decisão de política monetária, numa equação de demanda agregada, que o Banco Central procura avaliar para identificar eventuais desequilíbrios com oferta e, portanto, a inflação. Para esse caso específico, como para todas as despesas que são registradas, o critério utilizado é o de caixa. Destacou que esse sistema de caixa foi instituído pelo FMI no referido manual de 1986 e permanece como o mais utilizado para as estatísticas, muito embora o manual mais recente, de 2014, aponte, em alguns casos, para a necessidade dos registros por competência.

A respeito da auditoria feita pelo TCU, esclareceu que o processo foi requerido em agosto de 2014. Em setembro de 2014, o TCU fez as primeiras solicitações de informação e esteve no Banco Central. Em dezembro de 2014, o relatório de fiscalização apontou uma interpretação técnica que divergia da adotada pelo Banco Central, a de que esses passivos deveriam ser incluídos a partir do momento em que eles estivessem no passivo da instituição financeira, e não no momento de caixa. Indagado por que não foram contabilizados os passivos questionados pelo TCU, explicou que a estatística tem de ter um critério constante para registrar um evento econômico. Explicou que o critério que era utilizado para registrar eventos econômicos, ou seja, despesas primárias como o pagamento de subvenções do Governo ao setor privado – destacando que, neste caso, elas iam por intermédio dos bancos públicos –, o critério para fazer isso era o critério de caixa. Quando o TCU fez o seu relatório de fiscalização, em dezembro de 2014, e depois houve o Acórdão nº 825, em 15 de abril de 2015, a argumentação era de que existiria um critério de caixa puro e um critério de caixa não puro. Portanto, esse critério de caixa não puro seria o mais adequado pela ótica do financiamento. Esclareceu que, em geral, os critérios se dividem por caixa e competência. Caixa é o momento do desembolso; competência é o momento do fator gerador daquela obrigação. Ponderou que, quando o TCU dispõe sobre o conceito de caixa não puro, está defendendo que, no conceito de caixa, podem ser aceitos como critérios para registro estatístico tanto o efetivo pagamento que é registrado mediante uma baixa na conta única da União quanto o que o TCU chama de um pagamento que é efetuado por terceiros, ou seja, um

aumento de haveres. A partir de dezembro, mudou-se a metodologia de calcular esses passivos, e o Banco Central tem calculado dessa nova maneira desde dezembro de 2015 até o presente momento.

Sobre o início das apurações realizadas pelo TCU, explicou que houve um requerimento do Ministério Público de Contas, em agosto de 2014, solicitando que o TCU fizesse uma inspeção em diversas entidades, entre elas o Banco Central do Brasil, para avaliar denúncias que estavam surgindo na imprensa sobre o não pagamento de subvenções econômicas, especialmente programas sociais. O requerimento original falava dos programas sociais da Caixa Econômica, Bolsa Família, seguro-desemprego e abono salarial. Ao longo da inspeção, a equipe de auditoria do Tribunal de Contas ampliou essa investigação para outros passivos que encontrou nos balanços de instituições credoras, como é o caso do Banco do Brasil, da Agência Especial de Financiamento Industrial e do FGTS, e demandou ao Banco Central informações a respeito. Nesses casos, ele demandou ao Banco Central sobre 11 passivos públicos. Cinco desses passivos, que eram os três programas sociais com a Caixa Econômica, a equalização de crédito rural com o Banco do Brasil e a equalização de taxas de juros do PSI junto ao BNDES, já estavam registrados nas estatísticas fiscais (destacou que já estavam os da Caixa desde agosto de 2014, e os demais sempre estiveram). Os demais seis não estavam, porque o critério utilizado para o registro estatístico não tinha sido observado na ocasião, que era o critério de caixa, no caso do Plano Safra. Para os demais era o caso de a instituição credora do setor público não ser uma instituição financeira e, portanto, estar fora do escopo das estatísticas fiscais que são calculadas pelo Banco Central. Destacou, ainda, que unidades internas do TCU tinham opiniões divergentes sobre passivos financeiros.

Quanto aos resultados primários e sua relação com a metodologia adotada, explicou que os resultados primários são diferentes respondendo a uma metodologia e a outra. Conforme a metodologia utilizada, ou de caixa ou de caixa não puro, os resultados primários em cada exercício são diferentes. A quantificação dessas diferenças pode ser vista em três quadros específicos que o Banco Central fez publicar na sua nota para a imprensa, desde janeiro de 2016, cumprindo determinação do TCU, que mostra a evolução desses passivos que estão em discussão, de dezembro de 2001 até agora. Mostra a

dívida líquida, o endividamento da União, o resultado primário e o resultado nominal apurados em cada ano, com a metodologia que foi divulgada ao longo de todo esse período até novembro de 2015 e com o que seriam os resultados com uma nova metodologia. Assim sendo, os resultados são diferentes, dependendo do critério de contabilização utilizado.

Questionado se a Presidente da República determinou alguma modificação ao Banco Central para compilação estatística, respondeu que não.

Indagado se existe alguma lei que estabeleça metodologia de cálculo para o Banco Central, respondeu que o Banco Central começou a fazer essa estatística de moto-próprio, em 1991. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu que era preciso haver metas para os resultados fiscais. E, para essas metas, a LRF previa que seriam desenvolvidos metodologias e conceitos próprios, condizentes com a LRF, para essa apuração; e que caberia ao Senado Federal estabelecer essa metodologia. Como ela não foi estabelecida, as 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 presidenciais se repetem praticamente idênticas desde 2000 e não estabeleceram qual é a meta. Esclareceu ainda que, 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.

Questionado sobre os resultados fiscais apurados pelo Banco Central, esclareceu que o Banco Central apura e divulga resultados fiscais todos os meses. Destacou ser preciso essa periodicidade e tempestividade porque são subsídios a decisões de política monetária, o que exige informações periódicas e tempestivas. Por outro lado, destacou que o Banco Central não é a entidade que afere se as metas foram cumpridas ou não. Apenas divulgam as estatísticas. No fim do exercício, avaliam-se os resultados mensais e há um resultado divulgado. No entanto, esclareceu que isso não quer dizer que seja o Banco Central que emita algum tipo de atestado sobre o assunto. Destacou

que o Banco Central não é autoridade de controle orçamentário ou de execução orçamentária ou fiscal.

Indagado se o Plano Safra tivesse sido considerado nas estatísticas, o superávit cairia, respondeu que sim: a consideração desses superávits ao longo dos anos em que foi sendo inscrito esse passivo nos passivos da instituição financeira faria com que o resultado primário da União se reduzisse. Se superavitário, resultaria em um superávit menor; se deficitário, um déficit maior. Esclareceu, também, que o inverso aconteceria em 2015, quando foi feito o pagamento de todos esses passivos. Se esses valores já tivessem sido registrados a partir do momento em que eles foram inscritos nos passivos das instituições financeiras, no momento do seu pagamento, haveria uma baixa da conta única, uma redução de ativos com o pagamento, mas também uma redução dos passivos, então, uma redução de ativos e passivos do mesmo montante teria um resultado neutro. Assim, em 2014 e nos anos anteriores teria tido um resultado menor e o inverso teria ocorrido em 2015.

Sr. Paulo José dos Reis Souza

Questionado se, nos termos da LRF, atrasos reiterados de valores significativos no pagamento de obrigações da União com instituições financeiras federais poderiam ser considerados operações assemelhadas a operações de crédito, respondeu que, quanto aos atrasos do Plano Safra ocorridos até o ano de 2014, o Tesouro Nacional entende que não se trata de operação de crédito, nos termos do inciso III do art. 29 da LRF.

Indagado sobre a situação ocorrida em 2015, quando o Tesouro Nacional não realizou pagamentos ao Banco do Brasil tão logo se encerrou cada semestre de apuração das equalizações de taxas de juros do Plano Safra, mas foi aplicado o índice entre a data da apuração e a data do efetivo pagamento dos valores da equalização, e, especialmente, se esse índice aplicado poderia ser classificado como taxa de juros, a testemunha respondeu que ele e sua equipe do Governo Federal entendem que se trata de atualização de valores, e não de pagamento de juros. Esclareceu que os atrasos ocorriam em função da programação financeira e valores atrasados, tipo restos a pagar. Então, concluiu o Sr. Paulo José, “o Tesouro, sem capacidade para honrar os

pagamentos nas datas acertadas, postergou o pagamento. Mas a gente entende que era atraso, como outros atrasos quaisquer". Instado a complementar sua resposta, explicou que "o Tesouro não tinha entendimento de que aquilo era uma operação de crédito. A natureza jurídica eram atrasos, atrasos normais. A gente entendia que não haveria problema em atrasar, até porque o pagamento seria com correção, com atualização dos valores". Em relação à mudança de entendimento do TCU ocorrida em 2015, comentou que houve todo um esforço para pagar esses passivos, mas esse entendimento do TCU de que esses atrasos se assemelhariam a uma operação de crédito foi se desenvolvendo ao longo do exercício de 2015. Quando restou claro que o entendimento do TCU sobre esses atrasos passou a ser de operações de crédito, houve esforço no sentido de aproveitar o PLN nº 5, que foi encaminhado ao Congresso em julho e então, em outubro, aditou-se esse PLN para possibilitar o pagamento desses passivos.

Questionado quanto aos valores envolvidos nos pagamentos feitos ao Banco do Brasil em função dos atrasos, respondeu que, no que se refere ao Plano Safra, o atraso dos pagamentos, até o ano de 2014, monta R$8,5 bilhões em valores nominais. Esses valores corrigidos, também até 31 de dezembro de 2014, totalizam R$9,5 bilhões.

Indagado sobre notícias divulgadas na mídia sobre uma reunião em dezembro de 2013 dos técnicos do Tesouro com o Secretário do Tesouro, avisando sobre as irregularidades referentes às pedaladas fiscais, respondeu que a reunião, de fato, ocorreu no dia 22 de novembro de 2013. Esclareceu que foi uma reunião solicitada pelos coordenadores do Tesouro Nacional e que estava presente à reunião. Segundo informou, a reunião não tratou de atrasos. Houve um debate sobre conjuntura, onde os técnicos do Tesouro Nacional apresentaram seu entendimento. Explicou que "os técnicos do Tesouro apresentaram uma trajetória da dívida, que sinalizava um aumento da relação dívida/PIB nos próximos anos, uma apresentação de sua política fiscal, crescimento das despesas obrigatórias e discussões internas, demandas internas dos coordenadores gerais". Esclareceu que os assuntos tratados foram: trajetória da dívida, política fiscal, assuntos internos e relacionamento interpessoal. Afirmou que, após a reunião, não houve nenhum encaminhamento. Conforme esclareceu, "os técnicos fizeram a apresentação

e o Secretário, após apresentação dos técnicos, contrapôs, fez também uma apresentação. Houve um debate em seguida, mas não houve nenhum encaminhamento após a reunião".

ANEXO 3 - DOCUMENTOS RECEBIDOS PARA A INSTRUÇÃO DO PROCESSO

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 024	01/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta resposta à acusação. Documentação contendo: 379 folha(s).	
DOC 029	06/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta aditamento ao rol de testemunhas. Documentação contendo: 4 folha(s).	
DOC 030	06/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta aditamento ao pedido de realização de perícia. Documentação contendo: 3 folha(s).	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 039	08/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Requer substituição de testemunhas. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 043	10/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta aditamento ao rol de testemunhas. Documentação contendo: 2 folha(s).	
DOC 047	13/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Ofício nº 86/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF	Responde ao Ofício nº 53/2016-CEI2016. Documentação contendo: 116 folha(s).	Of. 53 / 2016 (Req.)
DOC 048	13/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Ofício nº 87/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 13/06/2016	Responde ao Ofício nº 38/2016-CEI2016. Documentação contendo: 6 folha(s).	Of. 38 / 2016 (Req. 83 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 049	13/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Oficio n° 88/2016/ ASSCI/GABIN/ STN/MF-DF 13/06/2016	Responde ao Ofício nº 55/2016-CEI2016. Documentação contendo: 19 folha(s).	Of. 55 / 2016 (Req.)
DOC 050 Anexo I Anexo II Anexo III	13/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	Ofício nº 89/2016/ASSCI/ GABIN/STN/M F-DF 13/06/2016	Responde ao Ofício nº 59/2016-CEI2016. Documentação contendo: 1129 folha(s).	Of. 59 / 2016 (Req.)
DOC 051	13/06/2016	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle	Ofício n°12566/2016/G M/CGU-PR 13/06/2016	Responde ao Ofício nº 62/2016-CEI2016. Documentação contendo: 182 folha(s).	Of. 62 / 2016 (Req.)
DOC 054	13/06/2016	Comissão de Valores Mobiliários	Ofício/CVM/PT E/Nº120/2016	Resposta ao Ofício nº 61/2016 - CEI/2016.	Of. 61 / 2016 (Req.)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
			13/06/2016	Documentação contendo: 519 folha(s).	
DOC 055	13/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	Ofício 2016/0072 13/06/2016	Resposta ao Ofício 021/2016-CEI2016 Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 21 / 2016 (Req. 42 / 2016)
DOC 056	13/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	Ofício 2016/0074 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 063/2016-CEI2016, informando que não houve procedimento interno de investigação e responsabilização relativos à equalização de taxas de juros em operações de crédito rural. Documentação contendo: 35 folha(s).	Of. 63 / 2016 (Req.)
DOC 057	13/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	Ofício 2016/0073 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 022/2016-CEI2016 contendo documentação relativa as solicitações de pagamento de equalização do Plano Safra.	Of. 22 / 2016 (Req. 53 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 529 folha(s).	
DOC 058	13/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	Ofício 2016/0071 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 020/2016-CEI2016. Documentação contendo: 7 folha(s).	Of. 20 / 2016 (Req. 34 / 2016)
DOC 060	13/06/2016	Banco Central do Brasil	11612/2016-BCB/Dipec 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 60/2016, encaminhando documentação. Documentação contendo: 89 folha(s).	Of. 60 / 2016 (Req.)
DOC 061	13/06/2016	Banco Central do Brasil	11614/2016-BCB/Dipec 13/06/2016	Resposta ao Ofício nº 57/2016, encaminhando Nota técnica nº 766/2016-BCB/Dipec Documentação contendo: 24 folha(s).	Of. 57 / 2016 (Req.)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 064 - parte 1 DOC 064 - parte 2 DOC 064 - parte 3	14/06/2016	Caixa Econômica Federal	Of Caixa 146/16 13/06/2016	Encaminha cópia dos autos do Tribunal de Contas da União que trata das informações solicitadas pela comissão - TC 021.643/2014-8. Documentação contendo: 6066 folha(s).	Of. 64 / 2016 (Req.)
DOC 065	15/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Requer a substituição da testemunha Luciano Coutinho. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 067	15/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Aditamento ao rol de testemunhas. Documentação contendo: 7 folha(s).	
DOC 068	15/06/2016	Banco Central do Brasil - Bacen	Ofício 125/2016-BCB/Aspar	Informa que o Ofício nº 34/2016/CEI2016 foi encaminhado à Assessoria para	Of. 34 / 2016 (Req. 46 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
			14/06/2016	Assuntos Parlamentares do Ministério da Fazenda para o devido tratamento. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 070	16/06/2016	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento	Ofício nº 215/2016/GM/MAPA	Encaminha resposta ao Ofício nº 39/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 4 folha(s).	Of. 39 / 2016 (Req. 48 / 2016)
DOC 071	15/06/2016	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Ofício nº 287/MCTIC 14/06/2016	Responde ao Ofício nº 44/2016-CEI2016, encaminhando os documentos solicitados. Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 44 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 072	16/06/2016	Janaina Conceição Paschoal		Indica assistente técnico e quesitos para a perícia. Documentação contendo: 7 folha(s).	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 073	16/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta impugnação a um dos peritos designados pela Comissão. Documentação contendo: 10 folha(s).	
DOC 074	15/06/2016	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos	6902/2016/SEI/GM-SE/ASTEC/GM 16/06/2016	Resposta ao Ofício nº 46/2016, referente ao Requerimento nº 49/2016. Documentação contendo: 25 folha(s).	Of. 46 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 075	16/06/2016	Conselho da Justiça Federal	CJF-OFI-2016/03048 14/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 50/2016. Documentação contendo: 32 folha(s).	Of. 50 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 076 CD 1 CD 3	15/06/2016	TCU - Tribunal de Contas da União		Encaminha as informações solicitadas pela Comissão - A DOCUMENTAÇÃO INTEGRAL, INCLUSIVE A PARTE SIGILOSA, ESTÁ DISPONÍVEL EM DVD, PARA OS SENADORES	Of. 73 / 2016 (Req.) Of. 56 / 2016 (Req.)

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
CD 4 - 1 CD 4 - 2 CD 5 CD 6 CD 7 CD 8				MEMBROS, NA SECRETARIA DA COMISSÃO. Documentação contendo: 3 folha(s).	Of. 54 / 2016 (Req.) Of. 52 / 2016 (Req.) Of. 28 / 2016 (Req. 39 / 2016) Of. 26 / 2016 (Req. 39 / 2016) Of. 88 / 2016 (Req. 81 / 2016) Of. 33 / 2016 (Req. 81 / 2016) Of. 32 / 2016 (Req. 70 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
					Of. 27 / 2016 (Req. 45 / 2016) Of. 89 / 2016 (Req. 108 / 2016) Of. 29 / 2016 (Req. 56 / 2016) Of. 31 / 2016 (Req. 69 / 2016) Of. 25 / 2016 (Req. 27 / 2016) Of. 30 / 2016 (Req. 62 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 077	16/06/2016	TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	21.595/GPR 15/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 47/2016 Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 47 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 078	16/06/2016	MEC - Ministério da Educação	099/2016-GM/MEC 15/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 40/2016. Documentação contendo: 18 folha(s).	Of. 40 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 079	16/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta quesitos e indica assistentes técnicos para a perícia. Documentação contendo: 6 folha(s).	
DOC 080	17/06/2016	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Ofício 180/2016 - BNDES GP 16/06/2016	Informa que não há registros de procedimentos relativos às chamadas "pedaladas fiscais". Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 65 / 2016 (Req.)

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 081	17/06/2016	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Ofício 181/2016 - BNDES GP 16/06/2016	Encaminha lista de maiores beneficiários do Programa PSI. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 72 / 2016 (Req.)
DOC 082	17/06/2016	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Ofício 182/2016 - BNDES GP 16/06/2016	Encaminha informações sobre subvenção na forma de equalização de taxa de juros. Documentação contendo: 5 folha(s).	Of. 71 / 2016 (Req.)
DOC 083	17/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta aditamento aos quesitos periciais. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 084	17/06/2016	Kiyoshi Harada		Presta informações acerca dos seus trabalhos que versam sobre as matérias debatidas na Comissão.	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 85	15/06/2016	Odete Medauar		Afirma não dispor de trabalho especificamente relacionado a prestação de contas do Chefe do Executivo Federal para o Tribunal de Contas. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 92 / 2016 (Req. 22 / 2016)
DOC 086	17/06/2016	TST - Tribunal Superior do Trabalho	Ofício Conjunto TST.CSJT.GP nº 0505 16/06/2016	Encaminha documentos relativos a pedidos de crédito suplementar. Documentação contendo: 38 folha(s).	Of. 41 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 087	17/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ofício nº 34837/2016-MP 17/06/2016	Informa sobre alertas de órgãos de controle sobre a gestão orçamentária. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 87 / 2016 (Req. 94 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 088	17/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ofício nº 34831/2016-MP 17/06/2016	Encaminha as informações solicitadas pela Comissão ("cópias de processos administrativos de preparação dos decretos de programação financeira e execução de dotações"). Documentação contendo: 1424 folha(s).	Of. 58 / 2016 (Req.)
DOC 089	17/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	34826/2016-MP 17/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 35/2016-CEI2016 Documentação contendo: 3 folha(s).	Of. 35 / 2016 (Req. 61 / 2016)
DOC 90	17/06/2016	BB - Banco do Brasil	2016/0079 16/06/2016	Encaminha informações referentes à execução de programas do Governo Federal. Documentação contendo: 13 folha(s).	Of. 69 / 2016 (Req.)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 91	17/06/2016	BB - Banco do Brasil	2016/0076 17/06/2016	Informa que encontra-se impedido pela Lei Complementar nº 105/2001 de prestar as informações solicitadas. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 68 / 2016 (Req.)
DOC 092	17/06/2016	BB - Banco do Brasil	2016/0078 17/06/2016	Informa que encontra-se impedido pela Lei Complementar nº 105/2001 de prestar as informações solicitadas. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 70 / 2016 (Req.)
DOC 093 Anexo - planilha	17/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	34822/2016-MP 17/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 36/2016-CEI2016 Documentação contendo: 1534 folha(s).	Of. 36 / 2016 (Req. 78 / 2016)
DOC 094	17/06/2016	Janaina Conceição Paschoal		Requer a juntada de documentos.	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 183 folha(s).	
DOC 095 Anexo 1 Anexo 2 Anexo 3 Anexo 4 Anexo 5 Anexo 6	17/06/2016	Ministério do Planejamento	Ofício nº 35667/2016-MP 17/06/2016	Encaminha as informações solicitadas pela Comissão (pareceres sobre abertura de créditos suplementares quanto aos decretos impugnados e aos editados em 2001 e 2009). Documentação contendo: 1048 folha(s).	Of. 75 / 2016 (Req.)
DOC 096 Anexo ao DOC 096 (3 planilhas)	17/06/2016	Ministério do Planejamento	Ofício nº 35661/2016-MP 17/06/2016	Encaminha as informações solicitadas pela Comissão (relatórios de execução financeira correspondentes aos decretos impugnados e aos editados em 2001 e 2009).	Of. 74 / 2016 (Req.)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 6 folha(s).	
DOC 097	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10821/2016/SE-MF 17/06/2016	Responde Ofício n° 78/2016 - CEI2016, de 8 de junho de 2016, que solicita certidão discriminando cada repasse da União ao BB efetuado no ano de 20150 Documentação contendo: 15 folha(s).	Of. 78 / 2016 (Req.)
DOC 098	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10822/2016/SE-MF 17/06/2016	Responde Ofício n° 76/2016 - CEI2016, de 8 de junho de 2016, que solicita certidão comprobatória dos pagamentos dos valores devidos pela União ao BB, conforme regulamentação vigente ao final dos anos de 1999, 2007 e 2015, primeiros anos dos segundos mandatos dos respectivos Presidentes da República. Documentação contendo: 18 folha(s).	Of. 76 / 2016 (Req.)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 099	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10823 /2016/SE-MF 17/06/2016	Responde Ofício n° 77/2016 - CEI2016, de 8 de junho de 2016, que solicita os contratos firmados entre essa instituição financeira (Banco do Brasil) e os financiados pelo Plano Safra, nos quais tenha havido desembolsos nos anos de 2015. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 77 / 2016 (Req.)
DOC 100	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10824/2016/SE-MF 17/06/2016	Responde Ofícios n° 45 e n° 48/2016 - CEI2016, ambos de 6 de junho de 2016, que solicitam memória de cálculo, apresentadas à época do pedido do crédito, referente às fontes de excesso de arrecadação e superávit financeiro de anos anteriores referentes às receitas próprias de suas unidades orçamentárias utilizadas nos créditos questionados na Denúncia n° 01 de 2016.	Of. 48 / 2016 (Req. 49 / 2016) Of. 45 / 2016 (Req. 49 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 68 folha(s).	
DOC 101	17/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10825/SE/MF 17/06/2016	Responde Ofícios n° 34 e n° 37/2016-CEI2016, ambos de 6 de junho de 2016, que solicitam o encaminhamento de certidão que comprove se as subvenções do PLANO SAFRA, durante o ano de 2015, contemplam ato assinado pela Presidenta da República. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 37 / 2016 (Req. 41 / 2016) Of. 34 / 2016 (Req. 46 / 2016)
DOC 102	17/06/2016	TCU - Tribunal de Contas da União	17/06/2016	Responde Ofícios n° 23, 24 e 28/2016-CEI2016, com informações autuadas como processo no TC-016.461/2016-9. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 28 / 2016 (Req. 39 / 2016) Of. 23 / 2016 (Req. 67 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
					Of. 24 / 2016 (Req. 68 / 2016)
DOC 104	20/06/2016	Caixa Econômica Federal		Encaminha resposta aos Ofícios nºs 66, 67 e 94/2016-CEI2016. Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 94 / 2016 (Req.) Of. 67 / 2016 (Req.) Of. 66 / 2016 (Req.)
DOC 105	21/06/2016	João Henrique Pederiva		Solicitação de documentos, dados e informações a órgãos do Poder Executivo e ao Conselho Nacional de Justiça, formulada pela junta pericial. Documentação contendo: 4 folha(s).	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 106	20/06/2016	TSE - Tribunal Superior Eleitoral		Encaminha resposta ao Ofício nº 49/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 103 folha(s).	Of. 49 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 108	20/06/2016	MI - Ministério da Integração Nacional	185/MI 15/06/2016	Encaminha resposta ao Ofício nº 51/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 51 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC109	21/06/2016	TCU - Tribunal de Contas da União	1/2015	Ofício pelo qual o Ministro Augusto Nardes encaminha ao AGU cópia das manifestações subscritas pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho e pelo Procurador do MP junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, relacionadas ao TC-005.335/2015-9. Documentação contendo: 18 folha(s).	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 110 Mídia Anexa	20/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	275/2016 - C.Civil	Encaminha parcialmente reposta aos ofícios nº 79 e 83/2016 e solicita dilação de prazo por cinco dias para envio das demais informações. Documentação contendo: 4 folha(s).	Of. 79 / 2016 (Req.) Of. 83 / 2016 (Req. 98 / 2016)
DOC 111	20/06/2016	Banco Central do Brasil	11974/2016 BCB/Dipec	Responde o Ofício nº 85/2016. Documentação contendo: folha(s).	Of. 85 / 2016 (Req. 100 / 2016)
DOC 112	20/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.	2016/0081 20/06/2016	Presta as informações relativas ao Plano Safra. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 84 / 2016 (Req. 99 / 2016)
DOC 114	21/06/2016	Dilma Vana Rousseff	20/06/2016	Requer substituição de testemunhas. Documentação contendo: 2 folha(s).	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 115	21/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	96/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 20/06/2016	Resposta ao Ofício nº 86/2016-CEI2016. Documentação contendo: 34 folha(s).	Of. 86 / 2016 (Req. 101 / 2016)
DOC 116 Planilha anexa	21/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	93/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 16/06/2016	Resposta ao Ofício nº 93/2016-CEI2016 Documentação contendo: 4 folha(s).	Of. 93 / 2016 (Req. 83 / 2016)
DOC 117	22/06/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	20/06/2016	Resposta ao Ofício nº 82/2016 - CEI2016. Documentação contendo: folha(s).	Of. 82 / 2016 (Req. 97 / 2016)
DOC 118	21/06/2016	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Ofício nº 35680/2016-MP	Encaminha Memorandos da Secretaria de Orçamento Federal, que respondem os questionamentos do Ofício nº 81/2016-CEI2016.	Of. 81 / 2016 (Req. 96 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 4 folha(s).	
DOC 120	22/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Requer o desentranhamento de documentos dos autos. Documentação contendo: 3 folha(s).	
DOC 121 Anexo 1 Anexo 2 Anexo 3 Anexo 4 Anexo 5	22/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ofício 36139/2016-MP	Resposta ao Ofício 096/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 16 folha(s).	Of. 96 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 122	22/06/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ofício nº 36421/2016-MP	Resposta ao Ofício nº 118/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 118 / 2016 (Req. 128 / 2016)
DOC 123	22/06/2016	MinC - Ministério da Cultura	Ofício nº 063/2016/GM/MinC 22/06/2016	Encaminha informações sobre créditos relativos ao Ministério da Cultura. Documentação contendo: 21 folha(s).	Of. 102 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 124	22/06/2016	MC - Ministério das Cidades	Ofício nº 86/2016/GAB-MCIDADES 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 099/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 29 folha(s).	Of. 99 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 125	22/06/2016	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	2210/2016/ASPAR/GM-MT	Responde ao Ofício nº 110 - CEI2016. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 110 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 126	22/06/2016	SPA/MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ofício nº 233/2016/GM-MAPA 22/06/2016	Encaminha resposta do Ministério da Agricultura a questionamentos desta Comissão. Documentação contendo: folha(s).	Of. 98 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 128	22/06/2016	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Ofício nº 293 / MCTIC	Resposta ao Ofício nº 100/2016 - CEI 2016 Documentação contendo: 3 folha(s).	Of. 100 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 129	22/06/2016	CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização		Resposta ao Ofício 80/2016 - CEI2016 Documentação contendo: 1254 folha(s).	Of. 80 / 2016 (Req. 95 / 2016)
DOC 130	22/06/2016	MMA - Ministério do Meio Ambiente	746/2016/GM-MMA 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 106/2016-CEI2016 Documentação contendo: 44 folha(s).	Of. 106 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 131	22/06/2016	MF - Ministério da Fazenda	10853/2016/SE-MF 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 103/2016-CEI2016 Documentação contendo: 43 folha(s).	Of. 103 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 132 Anexos	23/06/2016	Tesouro Nacional	100/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 95/2016-CEI2016 Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 95 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 133	23/06/2016	CNJ - Conselho Nacional de Justiça	Ofício 471/GP-DAO/2016	Resposta ao Ofício 101-2016 - CEI2016 Documentação contendo: 317 folha(s).	Of. 101 / 2016 (Req. 121 / 2016)
DOC 134	23/06/2016	MEC - Ministério da Educação	S/N 22/06/2016	Resposta ao Ofício nº 105/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 245 folha(s).	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 135	23/06/2016	MJ - Ministério da Justiça	702/2016-MJ	Resposta ao Ofício nº 43/2016. Documentação contendo: 93 folha(s).	Of. 43 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 136	23/06/2016	MJ - Ministério da Justiça	702/2016-MJ	Resposta ao Ofício nº 43/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 21 folha(s).	Of. 43 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 137	23/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Nota da Carreira de Planejamento e Orçamento sobre os créditos suplementares e sobre o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, entregue pela defesa. Documentação contendo: 3 folha(s).	
DOC 138	23/06/2016	Ministério do Trabalho	520 / GAB / MTb	Resposta ao Ofício 109/2016 - CEI2016 Documentação contendo: 65 folha(s).	Of. 109 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 139	24/06/2016	MD - Ministério da Defesa	11830/GM-MD	Resposta ao Ofício nº 42/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 42 / 2016 (Req. 49 / 2016)
DOC 141	24/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	0292/2016-SAJ 24/06/2016	Encaminha resposta ao ofício nº 83/2016-CEI2016 Documentação contendo: 20 folha(s).	Of. 83 / 2016 (Req. 98 / 2016)
DOC 142	24/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	Ofício nº 293/2016 - C.Civil 24/06/2016	Encaminha informações prestadas pelo BNDES, relativas a subvenções econômicas. Documentação contendo: 8 folha(s).	Of. 79 / 2016 (Req.)
DOC 143	24/06/2016	AGU - Advocacia Geral da União	129/2016	Resposta ao Ofício nº 113/2016. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 113 / 2016 (Req. 124 / 2016)
DOC 144	27/06/2016	Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016		Laudo técnico elaborado pela junta pericial. Documentação contendo: 223 folha(s).	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 145	27/06/2016	Janaina Conceição Paschoal		Requer a juntada de documentos. Documentação contendo: 25 folha(s).	
DOC 146	28/06/2016	Dilma Vana Rousseff		Pedido de esclarecimento aos peritos apresentado pela denunciada. Documentação contendo: 6 folha(s).	
DOC 147	28/06/2016	Senadora Vanessa Grazziotin		Pedido de esclarecimento aos peritos apresentado pela Sen. Vanessa Grazziotin. Documentação contendo: 7 folha(s).	
DOC 148	28/06/2016	Senador Antonio Anastasia		Pedido de esclarecimento aos peritos apresentado pelo Sen. Antônio Anastasia. Documentação contendo: 2 folha(s).	
DOC 149	28/06/2016	Senador Lindbergh Farias		Pedido de esclarecimento aos peritos apresentado pelo Sen. Lindbergh Farias.	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 8 folha(s).	
DOC 150	28/06/2016	MF - Ministério da Fazenda		Resposta ao Ofício nº 115/2016. Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 115 / 2016 (Req. 124 / 2016)
DOC 151	28/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	Ofício nº 298/2016-SAJ/CC/PR 27/06/2016	Encaminha informações sobre a Junta de Execução Orçamentária e Financeira (JEO). Documentação contendo: 3 folha(s).	Of. 117 / 2016 (Req. 126 / 2016)
DOC 152	28/06/2016	MPTCU - Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União	79/2016-PROC-G 27/06/2016	Resposta ao Ofício nº 112/2016-CEI2016 Documentação contendo: 7 folha(s).	Of. 112 / 2016 (Req. 119 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 153	28/06/2016	MPTCU - Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União	78/2016-PROC-G 27/06/2016	Resposta ao Ofício nº 111/2016-CEI2016 Documentação contendo: 62 folha(s).	Of. 111 / 2016 (Req. 114 / 2016)
DOC 154	29/06/2016	Casa Civil da Presidência da República	296/2016-SAJ/CC/PR 27/06/2016	Resposta ao Ofício nº 119/2016-CEI2016 Documentação contendo: 36 folha(s).	Of. 119 / 2016 (Req. 128 / 2016)
DOC 155	29/06/2016	Marcel Mascarenhas dos Santos		Solicita que o seu depoimento seja colhido na qualidade de informante, tendo em vista que atuou como advogado público em processos conexos ao objeto da Denúncia. Documentação contendo: 1 folha(s).	
DOC 157	29/06/2016	MI - Ministério da Integração Nacional	Ofício nº 203 /MI 29/06/2016	Encaminha nota técnica da CODEVASF sobre dotações orçamentárias. Documentação contendo: 17 folha(s).	Of. 104 / 2016 (Req. 121 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 159	30/06/2016	BB - Banco do Brasil S.A.		Encaminha as demonstrações contábeis do Banco e a sua publicação no DOU de 9.3.2016. Documentação contendo: 236 folha(s).	Of. 122 / 2016 (Req. 129 / 2016)
DOC 160	30/06/2016	STF - Supremo Tribunal Federal		Inteiro teor da interpelação judicial protocolada no STF em face da Exma. Sra. Dilma Vana Rousseff - Pet 6126. Documentação contendo: 562 folha(s).	
DOC 161	01/07/2016	Junta Pericial designada no âmbito da Comissão Especial do Impeachment 2016	01/07/2016	Esclarecimentos dos peritos sobre o laudo pericial. Documentação contendo: folha(s).	
DOC 162	04/07/2016	SOF/MPOG - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	38561/2016-MP	Resposta ao Ofício 125/2016 - CEI2016. Documentação contendo: 1 folha(s).	Of. 125 / 2016 (Req. 132 / 2016)

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
DOC 163	04/07/2016	Selene Peres Peres Nunes		Laudo elaborado pela assistente pericial da acusação, Sra. Selene Péres Péres Nunes. Documentação contendo: 54 folha(s).	
DOC 164	04/07/2016	Dilma Vana Rousseff		Laudo elaborado pelos assistentes periciais da defesa, Sr. Ricardo Lodi Ribeiro e Sr. Rodrigo Octávio Orair. Documentação contendo: 91 folha(s).	
DOC 165	05/07/2016	MF - Ministério da Fazenda	10939/2016/SE-MF 05/07/2016	Responde Ofício nº 126/2016. Documentação contendo: 2 folha(s).	
DOC 166	05/07/2016	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	110/2016/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF 05/06/2016	Resposta ao Ofício nº 124/2016-CEI2016 Documentação contendo: 2 folha(s).	Of. 124 / 2016 (Req. 131 / 2016)
DOC 167	06/07/2016	Dilma Vana Rousseff		Manifestação lida pelo Dr. José Eduardo Cardozo na 28ª reunião da Comissão.	

ARQUIVOS	DATA RECEBIMENTO	REMETENTE	ORIGEM	DESCRIÇÃO	EM RESPOSTA
				Documentação contendo: 33 folha(s).	
DOC 168	07/07/2016	Banco Central do Brasil		Encaminha resposta aos Ofícios nºs 127 e 129/2016. Documentação contendo: 189 folha(s).	Of. 127 / 2016 (Req. 132 / 2016) Of. 129 / 2016 (Req. 135 / 2016)
DOC 169	12/07/2016	Denunciantes na Denúncia nº 1, de 2016.	S/N - 12/07/2016	Alegações finais dos Denunciantes. Documentação contendo: 131 folha(s).	
DOC 171	28/07/2016	Dilma Vana Rousseff		Apresenta alegações finais. Documentação contendo: folha(s).	